



**CARITAS**

**2012**

**Sozialalmanach**

Schwerpunkt: **Arme Kinder**

**Das Caritas-Jahrbuch  
zur sozialen Lage der Schweiz  
Trends, Analysen, Zahlen**

**2012**

**Sozialalmanach**

Schwerpunkt: **Arme Kinder**

# 2012

## **Sozial**almanach

Schwerpunkt: **Arme Kinder**

Der Sozialalmanach wird jährlich herausgegeben von der Caritas Schweiz.

Redaktionsadresse:

Caritas Schweiz

Bereich Kommunikation

Löwenstrasse 3

6002 Luzern

Verantwortlich für die Herausgabe: Iwona Meyer

Vierzehnter Jahrgang

Bisher erschienen:

Sozialalmanach 1999: Existenzsicherung in der Schweiz

Sozialalmanach 2000: Sozialrechte und Chancengleichheit in der Schweiz

Sozialalmanach 2001: Sozialpolitik in der Weltgesellschaft

Sozialalmanach 2002: Der flexibilisierte Mensch

Sozialalmanach 2003: Gesundheit – eine soziale Frage

Sozialalmanach 2004: Die demografische Herausforderung

Sozialalmanach 2005: Einsamkeit

Sozialalmanach 2006: Psychische Invalidisierung

Sozialalmanach 2007: Eigenverantwortung

Sozialalmanach 2008: Bedrängte Solidarität

Sozialalmanach 2009: Zukunft der Arbeitsgesellschaft

Sozialalmanach 2010: Armut verhindern

Sozialalmanach 2011: Das vierte Lebensalter

Alle Rechte vorbehalten

© Caritas-Verlag, Luzern 2012

Lektorat: Andreas Vonmoos, Textkorrektur Terminus, Luzern

Gestaltung und Satz: pooldesign.ch

Fotos Umschlag: Andreas Schwaiger/©Jürgen Fälchle, fotolia.com

Druck: freiburger graphische betriebe, Freiburg i. Br.

ISBN 978-3-85592-128-7



Mix

Produktgruppe aus vorbildlich  
bewirtschafteten Wäldern und anderen  
kontrollierten Herkünften  
[www.fsc.org](http://www.fsc.org) Zert.-Nr. SGS-COC-003993  
©1996 Forest Stewardship Council

# Inhalt

Vorwort	7
<b>I. Teil: Sozialpolitische Trends</b>	<b>13</b>
Regula Heggli Bericht über die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz 2010/2011	15
1. Reichtum gerecht verteilen	17
Neue Regeln für die Verteilung	20
Qualität der Gesundheitsversorgung ist einkommensabhängig	24
2. Nach der Krise ist vor der Krise	25
Schwächt der starke Franken die Schweizer Wirtschaft?	27
3. Zu wenig Arbeit für die einen, zu wenig Arbeitende für die anderen	29
Lehrlingskrise: Jugendliche systematisch begleiten	30
Fachkräftemangel: Arbeitsbedingungen verbessern	32
Prekäre Arbeitsverhältnisse: Mindestlohn durch Normalarbeitsvertrag	33
Frauen verdienen immer noch weniger: «Ein Ziel, gleich viel!»	35
4. Wir brauchen Sozial- statt Sparpolitik	36
Entsolidarisierung in den Sozialversicherungen	37
6. Revision der Invalidenversicherung: Integrationstest für den Arbeitsmarkt	38
AHV-Revision: runder Tisch mit Ecken und Kanten	40
Arbeitslosenversicherung: Schuldenabbau durch Leistungsabbau	41
Für über 55-Jährige wird Sozialhilfe zur Rente	43
Interinstitutionelle Zusammenarbeit institutionalisieren	47
Sozialstaat profitiert von der Einwanderung	48
Grundeinkommen: nicht bedingungslos!	49
5. Familienpolitik stärken	50
6. Demokratische Spielregeln für die globale Wirtschaft	53

<b>II. Teil: «Arm sein heisst ...» – Reportagen aus dem Alltag</b>	<b>63</b>
Paula Lanfranconi	
«Ich bin Hello-Kitty-Fan!»	65
«Kaufen! Einen Ferrari. Ein Haus»	68
«Mein Sohn schämt sich»	71
«Mami, warum hat Sven so viele Bagger?»	74
<b>III. Teil: Arme Kinder</b>	<b>77</b>
Ueli Mäder	
Kinderarmut existiert	78
Ludwig Gärtner	
Wie gross ist die Kinderarmut in der Schweiz?	92
Michael Marugg	
Kinderrechte gegen die Armut	112
Carlo Knöpfel, Regula Heggli	
Auch Armut wird vererbt	124
Margrit Stamm	
Der Beitrag frühkindlicher Bildung zur sozialen Gerechtigkeit und Armutsprävention	140
Eva Mey, Thomas Meyer	
Migration und Bildungsarmut: Strukturelle Bedingungen und individuelles Erleben	156
Judith Trinkler	
Hat Armut ein Geschlecht?	170
Martin Hafen	
Quartierentwicklung und Prävention von Armutsfolgen	188
Martin Kathriner	
Armutsprävention in Jungwacht und Blauring	198
Regula Heggli, Iwona Meyer	
Familienpolitik statt Kinderarmut	212
Autorinnen und Autoren	224

---

## Vorwort

Kinderarmut ist kein Randphänomen. Laut dem neuen OECD-Bericht «Doing Better for Families» (2011) steigt der Anteil armutsbetroffener Haushalte mit Kindern. Caritas Schweiz schätzt die Anzahl armutsbetroffener Kinder in der Schweiz auf 260 000. Diese hohe Zahl ist in einem so reichen Land wie der Schweiz ein Skandal.

Denn erlittene Armut hinterlässt Spuren und kann das ganze Leben lang nachwirken: Armutsbetroffene Kinder können ihre Talente und Potenziale häufig nur ungenügend ausschöpfen. Sie sind oft schlechter ernährt und häufiger krank. Sie sind weniger sozial integriert und in ihrer emotionalen und sozialen Entwicklung benachteiligt. Sie tragen ein weit höheres Risiko, als Erwachsene wieder zu den Armen zu gehören.

Es ist also höchste Zeit, in der «Dekade zur Bekämpfung der Armut» über Kinderarmut, ihr Ausmass, ihre Erscheinungsformen und ihre Folgen zu sprechen. Vor allem aber will Caritas Schweiz mit dem diesjährigen Fokus auf Kinderarmut im vorliegenden Sozialalmanach sowie am «Caritas-Forum 2012» eine breite Diskussion über eine sozial gerechte Familienpolitik führen.

#### **Bericht über die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz 2010/2011**

Diese Diskussion tut umso mehr not, als die Einkommens- und Vermögensungleichheit in der Schweiz deutlich zugenommen hat, wie Regula Heggli, Leiterin Fachstelle Sozialpolitik der Caritas Schweiz, in ihrem Bericht über die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in der Schweiz festhält. Sie konstatiert: «Die Zahl derjenigen Personen, die im Jahr mehr als eine Million Franken verdienen, hat sich in der Schweiz innerhalb von zehn Jahren verfünffacht.» Leider gilt diese Einkommenszunahme nicht für alle. Im Gegenteil: Die einkommensstarken und die einkommensschwachen Haushalte entwickeln sich auseinander, denn die tieferen Einkommen haben in derselben Zeit stagniert. Diese stossende Ungleichheit trifft überdurchschnittlich häufig Familien, besonders Einelternfamilien sowie Familien, die mehr als zwei Kinder haben.

Dabei schien sich die Schweiz nach der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 erstaunlich schnell zu erholen. Doch offensichtlich vermag sie nicht, Rahmenbedingungen zu schaffen, die der Armut nachhaltig vorbeugen und im Sinne sozialer Chancengerechtigkeit wirken. Die weltwirtschaftlichen Unsicherheiten, die 2011 zahlreiche Märkte und Wirtschaftsräume erschütterten, lassen befürchten, dass das soziale Sicherungssystem weiter unter politischen Druck gerät. Die wachsende gesellschaftliche Ungleichheit stellt aber Zusammenhalt, Solidarität und Gerechtigkeitsempfinden in unserer Gesellschaft in Frage, schlussfolgert Regula Heggli.

## Arme Kinder

Den Schwerpunkt «arme Kinder» im vorliegenden Sozialalmanach führt Ueli Mäder mit seinem Beitrag ein. Der Basler Professor für Soziologie definiert nicht nur den Begriff der Kinderarmut, sondern legt illustrativ und analytisch zugleich ihre verschiedenen Erscheinungsformen dar. Dabei macht er bewusst, dass «Kinder, die von Armut betroffen sind, sich jedenfalls nicht bloss über den Einkommensmangel ihrer Familie definieren lassen».

Mit der Definition und dem Ausmass von Kinderarmut beschäftigt sich auch Ludwig Gärtner, Vizedirektor des Bundesamtes für Sozialversicherungen. Obwohl er dabei eine andere Perspektive einnimmt als Ueli Mäder, kommt auch er zum Schluss, dass «finanzielle Transferleistungen nicht oder nicht alleine ausreichen, um benachteiligte Kinder zu fördern».

Diese Diskussion wird um die Perspektive von Michael Marugg erweitert, dem Geschäftsführer des Netzwerks Kinderrechte Schweiz. In seinem Beitrag legt er dar, wie die in der Kinderrechtskonvention an sich festgeschriebenen, aber nicht konsequent anerkannten sozialen Menschenrechte dazu beitragen könnten, Kinderarmut wirkungsvoll zu bekämpfen.

Mit den vielfältigen Gründen für Armut beschäftigen sich sodann zwei weitere Beiträge. Carlo Knöpfel, Leiter des Bereiches Inland und Netz der Caritas Schweiz, und Regula Heggli, Leiterin der Fachstelle Sozialpolitik, analysieren die geringe soziale Mobilität in der Schweiz und zeigen, wie stark die soziale Ungleichheit bereits in den frühen Lebensphasen zementiert wird. Judith Trinkler, eine auf Familienrecht spezialisierte Basler Anwältin, untersucht die Gründe für das höhere Armutsrisiko von Frauen. Dabei nimmt sie strukturell bedingte Ungleichheiten unter die Lupe und zeigt auf, welche Konsequenzen diese für Kinder von armutsbetroffenen Müttern haben.

Zwei weitere Beiträge setzen sich mit dem armutspräventiven Potenzial der Bildung auseinander. Die Freiburger Professorin Margrit Stamm untersucht, unter welchen Voraussetzungen frühkindliche Bildung tatsächlich zur sozialen Gerechtigkeit beitragen kann. Das Autorenpaar Eva Mey und Thomas Meyer richtet das Augenmerk auf junge Migrantinnen und Migranten. Die beiden Wissenschaftler decken im bestehenden Schweizer Bildungssystem zahlreiche Hürden für sozial Schwächere auf und zeigen illustrativ, wie junge Menschen mit diesen Hindernissen umgehen.

Weitere armutspräventive Ansätze kommen in den Beiträgen von Martin Hafen und Martin Kathriner zur Sprache. Martin Hafen, Professor für Soziologie an der Hochschule Luzern, legt dar, dass Quartierentwicklung durchaus auch als Gesundheitsförderung für sozial Benachteiligte verstanden werden soll. An Beispielen zeigt er auf, wie eine sozial bewusste Quartierentwicklung gesundheitliche Armutsfolgen wirksam lindern

kann. Martin Kathriner, Geschäftsführer des Jugendvereins Jungwacht und Blauring, diskutiert die Schwierigkeiten und Möglichkeiten, sozial benachteiligte Kinder zu erreichen und vermehrt an ausserschulischen Aktivitäten teilnehmen zu lassen.

Der letzte Beitrag des vorliegenden Sozialalmanachs leistet eine Synthese des Themas aus der Sicht der Caritas Schweiz. Auf der Basis der vorangehenden Diskussion formulieren Regula Heggli und Iwona Meyer Handlungsdirektiven für eine Familienpolitik, die Kinderarmut in der Schweiz nicht zulässt. Denn wie Sie in den Reportagen der Zürcher Journalistin und Autorin Paula Lanfranconi lesen können, die den diesjährigen Schwerpunktteil um die Stimme der Betroffenen vervollständigen, ist Kinderarmut der reichen Schweiz schlicht unwürdig.

Wir wünschen Ihnen eine inspirierende Lektüre!

*Hugo Fasel*

*Direktor Caritas Schweiz*

I. Teil

---

## **Sozialpolitische Trends**

Regula Heggli

## **Bericht über die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz 2010/2011**

Im Winter 2010/2011 begann mit Demonstrationen in Tunesien eine Reihe von politischen Bewegungen im arabischen Raum, in Nordafrika und Südeuropa. Der Auslöser für die als «Jasminrevolution» bezeichneten politischen Ereignisse in Tunesien war die Selbstverbrennung eines Gemüsehändlers im Dezember 2010. Er hatte sich aus Verzweiflung über bürokratische Schikanen, die ihn daran hinderten, den Lebensunterhalt für seine Familie zu verdienen, angezündet. Auf die Proteste in Tunesien folgten Kundgebungen und Protestbewegungen in Ägypten, Libyen und Syrien – um nur die medial nachhaltig präsenten zu nennen. Ab Mai 2011 machten in Spanien die *indignados* (die Empörten) mit Protestcamps und Grossdemonstrationen auf die sozialen Missstände, insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit, den drohenden Wohnungsverlust vieler Familien und die Korruption, aufmerksam. Im Juli demonstrierten in Israel Angehörige der Mittelschicht gegen zu hohe Lebenshaltungskosten, Mängel im Bildungs- und Gesundheitssystem, gegen Wohnungsnot und grosse Lohnunterschiede. In London und anderen britischen Städten kam es im August zu gewalttätigen Ausschreitungen, die nur vor dem Hintergrund der massiven sozialen Ungleichheiten und der Perspektivenlosigkeit eines Teils der Jugendlichen erklärbar scheinen. Diese Ereignisse unterscheiden sich in ihrer Intensität und Dauer, ihren Motiven, Zielen und den politischen Folgen. Sie reichen von einzelnen friedlichen Demonstrationen unter Beteiligung breiter Bevölkerungskreise über revolutionäre Demokratiebewegungen und extreme Gewalteruptionen bis zu blutigen und monatelangen Bürgerkriegen. Trotz ihrer Komplexität und Unterschiedlichkeit ist ihnen eines gemein: Alle Erklärungsversuche weisen auf soziale Ungleichheit, Armut und Perspektivenlosigkeit als eine der Ursachen hin.

Die Situation in der Schweiz ist in keiner Weise vergleichbar mit jener in den oben erwähnten Ländern. Aber auch hierzulande sind die Unterschiede zwischen jenen, die viel haben, und jenen, die zu wenig haben, in den letzten Jahren grösser geworden. Auch wenn

das Ausmass ein völlig anderes ist als zum Beispiel in Spanien, wo die Jugendarbeitslosigkeit im August 2011 von der OECD<sup>1</sup> mit über 40 Prozent angegeben wurde (Schweiz 7,2 Prozent), haben es die Menschen, welche vom wirtschaftlichen Wachstum der letzten Jahre nicht profitiert haben, schwierig. Neue Daten des Bundesamtes für Statistik (BFS) bestätigen, dass zwischen 8 und 14,6 Prozent der Schweizer Bevölkerung Gefahr laufen, von Armut betroffen zu sein.<sup>2</sup> In den letzten Jahren haben nicht nur die verfügbaren Einkommen der unteren Einkommensklassen, sondern auch jene der Mittelschicht stagniert, während die finanziellen Belastungen zugenommen haben.<sup>3</sup> Dies führt vermehrt zu Unsicherheiten und Ängsten.

Als Vorbereitung zur Legislaturplanung 2012–2015 hat der Bund im Frühjahr 2011 eine Lage- und Umfeldanalyse veröffentlicht. Darin figuriert als eine unter sechs Herausforderungen die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Der Bericht hebt in diesem Zusammenhang «ungleiche Einkommensverteilung; steigende Armut und Prekarisierung der Lebensverhältnisse für einen Teil der Bevölkerung; die Problematik der *working poor*; eine steigende Sockelarbeitslosigkeit; eine zunehmende Konkurrenz um Arbeitsplätze als Folge der Personenfreizügigkeit; Steuerwettbewerb; allgemein verstärkter nationaler und internationaler Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren; mögliche Kaufkraftverluste durch stark steigende Preise für Ressourcen und Dienstleistungen oder die weitere Zunahme der Gesundheits- und Sozialversicherungskosten»<sup>4</sup> hervor. Vor dem Hintergrund der sich erneut zuspitzenden weltwirtschaftlichen Probleme dürfte sich die Ungleichheit auch in der Schweiz weiter verstärken. Die zu beobachtende Verfestigung der strukturellen Unterschiede und die damit verbundenen Probleme können nicht durch den Sozialstaat alleine aufgefangen werden. Dieser kann und soll gewisse Risiken, wie sie uns alle treffen können – Alter, Krankheit, Invalidität –, abdecken und in Notsituationen Unterstützung bieten. Die Folgen der ungerechten Verteilung hingegen können nicht auf die Sozialwerke abgeschoben werden. In der Schweiz – und nicht nur hier – braucht es in Zukunft mehr Verteilungsgerechtigkeit.

Im ersten Kapitel dieses Berichts geht es um ebendiese Verteilung von Reichtum in der Schweiz. Das zweite Kapitel skizziert die wirtschaftliche Entwicklung, vor deren Hintergrund die ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen nochmals eine andere Brisanz erhält. Im dritten Kapitel wird der Schweizer Arbeitsmarkt angeschaut mit speziellem Augenmerk auf der Diskrepanz zwischen offenen Stellen und den Qualifikationen der Stellensuchenden. Schliesslich widmet sich das letzte Kapitel der Sozialpolitik in der Schweiz und beleuchtet die Tendenz zur Entsolidarisierung.

Bei Redaktionsschluss dieses Textes Ende Sommer 2011 war die weltwirtschaftliche Situation enorm unsicher. Der Euro hatte sich im Verhältnis zum Franken gerade ganz leicht erholt, der US-Senat hatte die Schuldengrenze erhöht und die Europäische Zentralbank hatte zu einem Rekordwert Staatsanleihen der EU-Mitgliedsländer gekauft in der Hoffnung, dadurch zu verhindern, dass die Staatsschulden der EU-Länder weiter zunehmen.

Sowohl ein allfälliger Staatsbankrott Griechenlands und möglicherweise anderer EU-Mitgliedsländer als auch die geplanten einschneidenden Sparprogramme zur Stabilisierung der Staatsschulden sowie die Unsicherheit über die Zukunft der europäischen Einheitswährung dürften zu einer längeren Phase der Stagnation führen.

## 1. Reichtum gerecht verteilen

«dene wos guet geit  
giengs besser  
giengs dene besser  
wos weniger guet geit

was aber nid geit  
ohni dass's dene  
weniger guet geit  
wos guet geit

drum geit weni  
für dass es dene  
besser geit  
wos weniger guet geit

und drum geits o  
dene nid besser  
wos guet geit»<sup>5</sup>

Es treffender zu formulieren, als es Mani Matter gemacht hat, ist schwierig. Die Einkommens- und Vermögensungleichheit hat sich in der Schweiz in den letzten Jahren deutlich verstärkt. Die zunehmende gesellschaftliche Ungleichheit beschäftigt auch das World Economic Forum (WEF) in Davos und das Magazin des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO). So kam die erste Diskussionsrunde am WEF 2011 unter dem Titel «Die neue Realität in der Wirtschaft» auf die wachsende Ungleichheit zu sprechen. Martin Sorell, Chef des britischen Industrieunternehmens WPP Group, wies dabei darauf hin, dass besser verteilter Reichtum zu mehr Konsum und zu breiter abgestützten Investitionen führe, was wiederum die Wirtschaft stabiler mache. Er bekam Rückendeckung von Min Zhu, Sonderberater des IMF-Direktorats, der Podiumsteilnehmende und Publikum anscheinend in Verlegenheit brachte, indem er dazu aufrief, die wachsenden Unterschiede nicht hinzunehmen und den Zusammenhang mit den Entwicklungen an den Finanzmärkten

ernst zu nehmen.<sup>6</sup> In der «Volkswirtschaft» vom Juni 2011 schreibt Josef Zweimüller, Professor am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Zürich: «In einer solchen Situation tut die Wirtschaftspolitik gut daran, dem Ziel einer gerechten Einkommensverteilung verstärktes Augenmerk zu widmen. Eine von der Bevölkerung als gerecht empfundene Einkommensverteilung ist die Basis für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, hohe gesellschaftliche Kohäsion und sozialen Frieden.»<sup>7</sup> Bezogen auf die Schweiz spiegelt sich diese Thematik in den Debatten um Managerlöhne und Bonibesteuerung auf der einen und *working poor* und Mindestlöhne auf der anderen Seite.

Die Zahl derjenigen Personen, die im Jahr mehr als eine Million Franken verdienen, hat sich in der Schweiz innerhalb von zehn Jahren, zwischen 1997 und 2008, verfünffacht. Waren es vor 15 Jahren rund 500, sind es heute über 2800<sup>8</sup> Personen. Nicht nur die Einkommensungleichheit hat zugenommen, ebenso haben sich die Vermögensunterschiede verstärkt. So haben 3 Prozent der privaten Steuerpflichtigen gleich viel Nettovermögen wie die restlichen 97 Prozent. Die Vermögen der 300 Reichsten sind in den letzten zwanzig Jahren von 86 Milliarden auf 449 Milliarden Franken angestiegen.<sup>9</sup> Die Schweiz befindet sich im Ländervergleich der Credit Suisse von 2010, was die Vermögensungleichheit angeht, auf dem drittletzten Platz. Schlechter schneiden nur noch Singapur und Namibia ab.<sup>10</sup>

Das durchschnittliche Bruttoeinkommen eines Erwerbshaushaltes lag in den Jahren 2006–2008 bei 10 104 Franken im Monat. Die Unterschiede zwischen den Einkommensgruppen sind dabei gross. So hat das einkommensstärkste Fünftel ein mehr als dreimal höheres Einkommen (15 604 Franken) als das einkommensschwächste Fünftel (4700 Franken). Das durchschnittliche Bruttoeinkommen hat seit 1998 preisbereinigt kaum zugenommen.<sup>11</sup> Die Nominallöhne stiegen im Jahr 2010 um 0,8 Prozent, so wenig wie seit zehn Jahren nicht mehr. Aufgrund der Teuerung von 0,7 Prozent kann bei der Kaufkraft von einer Stagnation gesprochen werden. Im Sommer 2011 forderten die Gewerkschaften bei einer erwarteten Teuerung von wiederum 0,7 Prozent denn auch nominelle Lohnerhöhungen zwischen 1,5 und 3 Prozent.<sup>12</sup>

Gemäss der SGB-Verteilungsstudie machen sich beim Lohnzuwachs deutliche Unterschiede zwischen den hohen und den tiefen Einkommen bemerkbar. Während die hohen Löhne in den letzten Jahren um 10 Prozent gestiegen sind, nahmen die tiefen und mittleren hingegen bloss um 2 bis 3 Prozent zu. Noch auffallender und für die Lebenssituation der Menschen bedeutender ist die Entwicklung des verfügbaren Einkommens. Der Verteilungsbericht zeigt auf, dass im Jahr 2008 eine Familie mit tiefem Einkommen 400 Franken mehr zur Verfügung hatte als zehn Jahre zuvor; bei einer Familie mit mittlerem Einkommen waren es 2700 Franken. Eine Familie mit einem hohen Einkommen hat weitaus mehr zusätzliche Mittel zur Verfügung, nämlich 14 800 Franken.<sup>13</sup> Der «Statistische Sozialbericht Schweiz 2011» kommt zur gleichen Einschätzung: Die einkommensstarken und die einkommensschwachen Haushalte entwickeln sich auseinander. «Den finanziell gut gestellten

Erwerbshaushalten geht es besser, während die Einkommenssituation im unteren Bereich stagniert.»<sup>14</sup> Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass die Belastung durch obligatorische Ausgaben für die einkommensschwächsten Haushalte am stärksten zugenommen hat, was vor allem auf den Anstieg der Krankenkassenprämien, aber auch auf die Steuerbelastung zurückzuführen ist. So belasten die Krankenkassenprämien das Budget der untersten Einkommensgruppe mit 38 Prozent überdurchschnittlich stark. Die einkommensschwachen Haushalte sind zusammen mit den einkommensstärksten Haushalten überdurchschnittlich durch obligatorische Abgaben belastet. Anteilsmässig am wenigsten Steuern zahlt nicht das unterste, sondern das zweite Einkommensquintil.<sup>15</sup> Es wird also deutlich, dass bei den obligatorischen Ausgaben keine progressive Belastung vorliegt, sondern im Gegenteil untere Einkommen stärker belastet werden.

Ergänzend zu diesen schon sehr aufschlussreichen Daten aus dem «Statistischen Sozialbericht Schweiz 2011» des Bundesamtes für Statistik lassen sich aufgrund der Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen «SILC» zusätzliche Aussagen zur Einkommensverteilung machen. Der Wert, welcher die Einkommensgruppen in zwei gleich grosse Gruppen teilt, lag 2009 bei 47 840 Franken verfügbarem Jahreseinkommen für eine Person. «Damit besass die wohlhabendere Hälfte der Bevölkerung ein 2,3-mal höheres verfügbares Äquivalenzeinkommen als die einkommensschwächere Hälfte.»<sup>16</sup> Schaut man das Verhältnis der 20 Prozent Ärmsten zu den 20 Prozent Reichsten an, so war das Einkommen der einkommensstarken 20 Prozent mehr als viermal höher als jenes der Einkommensschwächsten.<sup>17</sup> Zusätzlich zeigen die «SILC»-Daten zum Jahr 2008, dass in der Schweiz rund 8 Prozent der Bevölkerung – das sind 570 000 Personen – mit erheblichen Kontoüberzügen oder Zahlungsrückständen lebten. Personen der untersten Einkommensklasse sind von derartigen finanziellen Problemen am stärksten tangiert.<sup>18</sup>

Wer sind nun aber die von Einkommensarmut betroffenen Menschen in der Schweiz? «Zu den einkommensschwächsten Gruppen der Gesellschaft gehören Personen ab 65 Jahren, ausländische Staatsangehörige, insbesondere jene aus dem aussereuropäischen Raum sowie ausländische Frauen, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, Personen mit niedrigem Bildungsstand, Nichterbspersonen (Erwerbslose, Rentnerinnen und Rentner, andere Nichterbstätige) sowie Personen in Haushalten von alleinerziehenden Elternteilen oder von kinderreichen Familien (drei oder mehr Kinder). Am anderen Ende der Verteilung – unter den einkommensstärksten Gruppen – finden sich Personen im Alter von 50 bis 64 Jahren, Schweizer Männer, Personen mit einem tertiären Bildungsabschluss, Erwerbstätige sowie Personen in kinderlosen Haushalten mit zwei Erwachsenen unter 65 Jahren.»<sup>19</sup>

Es gibt in der Schweiz also immer mehr Menschen, die sehr viel verdienen, und immer noch zu viele, die – auch trotz Erwerbsarbeit – zu wenig zum Leben haben. 2008 waren 118 000 Personen Vollzeit erwerbstätig, ohne davon den Lebensunterhalt für sich oder ihre Familie bestreiten zu können.<sup>20</sup>

## Neue Regeln für die Verteilung

Welches sind die Gründe für diesen Zuwachs an Einkommens- und Vermögensungleichheit? Neben der Zunahme an hohen Löhnen ist die Ausgestaltung des Steuerwesens mitverantwortlich für die unterschiedliche Entwicklung des verfügbaren Einkommens. Die direkten, progressiv ausgestalteten Steuern wurden in den letzten zehn Jahren gesenkt. Gleichzeitig sind die indirekten Steuern erhöht worden. Diese belasten tiefere Einkommen proportional stärker. So hat zum Beispiel der Anstieg der Krankenkassenprämien das verfügbare Einkommen 2010 um 0,6 Prozent geschmälert.<sup>21</sup> Die Mehrwertsteuer wurde 2011 für die nächsten sieben Jahre zugunsten der Invalidenversicherung um 0,4 Prozent auf 8 Prozent angehoben.<sup>22</sup> Sowohl die Krankenkassenprämien als auch die Mehrwertsteuer sind einkommensunabhängig und belasten kleine Budgets überproportional.

Bedeutet die dargestellten Entwicklungen also auch, dass die bestehenden Umverteilungsmechanismen nicht funktionieren? Der «Statistische Sozialbericht Schweiz 2011» des Bundesamtes für Statistik (BFS) kommt zum Schluss, dass die Bruttoeinkommen deutlich ungleicher verteilt seien als die Einkommen nach staatlichen Transfers wie Steuern, Krankenkassenprämien und Kinderzulagen. «Das Hauptziel der Umverteilung, die Verringerung der Ungleichheit, wird demnach erreicht.»<sup>23</sup> Schaut man sich die Daten jedoch genauer an, muss dies als Übertreibung bezeichnet werden. Die Sozialtransfers verringern die Ungleichverteilung der Einkommen nur minimal. Dies wird auch von den Resultaten der SGB-Verteilungsstudie unterstützt: Die Schere geht bei den verfügbaren Einkommen noch stärker auf als bei den Bruttoeinkommen. «Das weist auf ein Versagen der Politik hin, die die Einkommensungleichheiten glätten und nicht verstärken soll.»<sup>24</sup> Es gibt denn auch eine Vielzahl an Vorschlägen, wie dieser Ungleichheit entgegengewirkt werden kann. Davon zielen die meisten entweder auf das Steuersystem oder auf die Lohnpolitik ab.

So haben EVP, SP, die Grüne Partei, die CSP, der Schweizerische Gewerkschaftsbund und das Forum von Christinnen für Soziales, Wirtschaft, Umwelt, Kultur und Entwicklung im Spätsommer 2011 eine Initiative zur Einführung einer nationalen Erbschaftssteuer lanciert. Die Kompetenz zur Erhebung einer Erbschaftssteuer soll dabei von den Kantonen an den Bund übergehen, die Einnahmen sollen zu zwei Dritteln in die AHV und zu einem Drittel an die Kantone gehen. Ein hoher Freibetrag von zwei Millionen Franken soll verhindern, dass der Mittelstand belastet wird. Die Steuer soll bei Erbvermögen von über zwei Millionen Franken bei einheitlichen 20 Prozent liegen.<sup>25</sup> Eine Erbschaftssteuer ist insofern von Bedeutung, als Erbvermögen in der Schweiz bedeutend zur ungleichen Vermögensverteilung beitragen: Das meiste Vermögen wird in der Kernfamilie vererbt, nur 10 Prozent des gesamten Erbvolmens gehen an Organisationen und Nichtverwandte.<sup>26</sup> Eine Umfrage unter den «Beobachter»-Lesenden zeigte eine 70-prozentige Unterstützung für eine nationale Besteuerung von Erbschaften über einer Million.<sup>27</sup>

Die Initiative der SP «Für faire Steuern» wollte den Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen einschränken und eine progressive Besteuerung verbindlich festlegen. Sie wurde im November 2010 vom Volk deutlich abgelehnt. Im Kanton Zürich kamen im Mai 2011 drei steuerpolitische Vorlagen zur Abstimmung. Alle sahen Steuersenkungen, jedoch für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen, vor. Alle drei Vorlagen wurden von den Stimmdenden verworfen, was als deutliches Signal gegen einen ruinösen Steuerwettbewerb interpretiert werden kann und somit in Opposition zum eidgenössischen Resultat vom November des Vorjahres steht. Die «Neue Zürcher Zeitung» stellt kurz und bündig fest: «Die Zürcher Stimmberechtigten sind für Steuersenkungen zurzeit nicht zu gewinnen, und zwar unabhängig davon, ob Spitzenverdiener oder der Mittelstand davon profitieren würden.»<sup>28</sup> Im September 2011 lehnten die Zürcher Stimmdenden eine Initiative zur Halbierung der Steuersätze auf Vermögen mit 70 Prozent der Stimmen ab. Diese mutete im Kontext der oben dargestellten Reichtumsverteilung geradezu zynisch an. Noch vor der Abstimmung im September reichten die Jungsozialisten des Kantons Zürich die Initiative «Gegen Steuer geschenke für Superreiche: für einen starken Kanton Zürich» mit den nötigen Unterschriften ein. Die Initiative verlangt, dass Vermögen von mehr als zwei Millionen Franken mit einer Vermögenssteuer von rund einem Prozent belastet werden.<sup>29</sup>

Während einige der Vorlagen im Kanton Zürich Steuersenkungen und Entlastungen für Reiche einführen wollten, sind den anderen Vorschlägen die Beibehaltung oder Stärkung der Progression und das Bestreben zur schweizweiten Harmonisierung gemeinsam. Sie nehmen damit das Gefühl von Ungerechtigkeit auf, das sich angesichts der verstärkten Ungleichheit – im Schlagwort «Abzocker» auf die Spitze getrieben – in der Bevölkerung zu manifestieren beginnt.

Die Initiative der Grünliberalen «Energie- statt Mehrwertsteuer», die aus ökologischer Sicht durchaus zu begrüessen sein dürfte, wirft aus sozialer Perspektive einige Fragen auf. Es ist zu befürchten, dass eine Energiesteuer Haushalte mit geringem Einkommen weit stärker belastet als solche mit hohem Einkommen. Dies aus zwei Gründen: Erstens ist sie wie auch die Mehrwertsteuer nicht progressiv konzipiert und belastet daher tiefe Einkommen prozentual stärker als hohe. Zweitens sind armutsbetroffene Haushalte gezwungen, mehr Energie zu verbrauchen, und geben dafür zwischen 30 und 40 Prozent mehr aus als andere Haushalte. Dafür ist eine Kombination von Gründen verantwortlich: Armutsbetroffene wohnen oft in schlechter isolierten Wohnungen, vermögen keine energiesparenden Geräte, sind wegen Arbeitslosigkeit oder Krankheit oder zur Kinderbetreuung generell mehr zuhause und müssen öfter Mahngebühren bezahlen.<sup>30</sup> Die allfällige Einführung einer Energiebesteuerung und die stattfindende Überprüfung des Steuersystems auf «ökologiefreundliche Elemente»<sup>31</sup>, wie sie Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf angekündigt hat, dürfen soziale Überlegungen nicht aus den Augen verlieren.

Neben der Besteuerung von natürlichen Personen können auch die Unternehmensbesteuerung und die Besteuerung von Finanztransaktionen zur gerechten Verteilung von

Wohlstand beitragen. Insbesondere die Besteuerung von Finanztransaktionen, die über lange Zeit als unrealisierbar und idealistisch galt, findet heute breitere Unterstützung als vor einigen Jahren. So hat sogar die Europäische Kommission Ende Juni 2011 die Einführung einer solchen Steuer vorgeschlagen.<sup>32</sup>

Bezogen auf das Lohnsystem wird vorgeschlagen, Boni stärker zu besteuern, Managementlöhne demokratisch zu kontrollieren und das Verhältnis zwischen niedrigstem und höchstem Lohn zu regulieren. Die Jungsozialisten (JUSO) haben im März die Initiative «1:12 – Gemeinsam für gerechte Löhne» bei der Bundeskanzlei eingereicht. Sie sieht vor, dass keine Angestellte und kein Angestellter in einem Jahr weniger verdienen soll als die bestbezahlte Mitarbeiterin, der bestbezahlte Mitarbeiter des gleichen Unternehmens in einem Monat. Eine Meinungsumfrage zu Managerlöhnen im Auftrag des Zürcher Salärberaters Stephan Hostettler hat gezeigt, dass zwei Drittel der Befragten staatliche Lohnobergrenzen unterstützen.<sup>33</sup>

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund hat im Januar 2011 eine Volksinitiative mit dem Titel «Für den Schutz fairer Löhne» (Mindestlohn-Initiative) lanciert. Die Initiative will Bund und Kantone verpflichten, Massnahmen zum Schutz der Löhne zu treffen. Das soll primär über die Förderung von Mindestlöhnen aufgrund von Gesamtarbeitsverträgen geschehen. Subsidiär soll ein nationaler Mindestlohn gesetzlich festgelegt werden. Dieser soll in jenen Branchen gelten, in welchen kein Gesamtarbeitsvertrag besteht. Der vorgeschlagene gesetzliche Mindestlohn beträgt im Jahr 2011 22 Franken pro Stunde und wird regelmässig an die Lohn- und Teuerungsentwicklung angepasst. Die Kantone erhalten explizit die Kompetenz, höhere Mindestlöhne festzulegen. Im Kanton Waadt wurde eine Vorlage für einen kantonalen Mindestlohn im Mai 2011 von den Stimmenden mit 51,1 Prozent knapp abgelehnt.<sup>34</sup>

Die Abzocker-Initiative, die Anfang 2008 eingereicht wurde, führte weiterhin zu intensiven Diskussionen, insbesondere im Parlament. Beide Räte haben im Juni 2011 einem indirekten Gegenvorschlag zugestimmt, sind sich aber über dessen Ausgestaltung in mehreren Punkten noch uneinig. Daher verlängerten sie im Frühsommer 2011 die Frist zur Behandlung um ein Jahr bis August 2012. Die am meisten thematisierte Differenz zwischen den Räten ist die Einführung einer Bonusbesteuerung. Der Ständerat will, dass Unternehmen in Zukunft Boni von über 3 Millionen Franken besteuern müssen. Zusätzlich sieht er eine Einschränkung von Bonuszahlungen in Verlustjahren vor. Dadurch könnte das Ziel der Initiative – die Beschränkung von exzessiven Löhnen – wohl besser erreicht werden als mit der von den Initianten vorgeschlagenen Mitbestimmung der Aktionäre beim Festlegen der Managerlöhne. Je nach Ausgestaltung des Gegenvorschlages könnte der Initiant Thomas Minder die Initiative zurückziehen.

Über die Steuer- und Lohnpolitik hinaus zielen Vorschläge zum Stipendienwesen darauf ab, die Folgen der ungleichen Einkommens- und Vermögensverteilung für die Bildungschancen zu korrigieren. So haben sich die Kantone grundsätzlich dafür aus-

gesprächen, Mindeststandards für die Vergabe von Stipendien zu vereinbaren. Das sogenannte «Stipendienkonkordat» tritt in Kraft, wenn zehn Kantone den Beitritt beschlossen haben, was für Ende 2011 erwartet wurde. Ziel ist es, die Unterschiede zwischen den kantonalen Stipendienwesen zu verringern.<sup>35</sup> In die gleiche Richtung ging eine Ständeinitiative des Kantons Solothurn, die vom Parlament mit dem Verweis auf das Konkordat abgelehnt wurde.<sup>36</sup> Der Verband der Schweizer Studierendenschaften (VSS) hat eine Initiative lanciert, die über die Ziele des Konkordats hinausgeht. Während beim Konkordat die Verantwortung bei den Kantonen bleibt, verlangt der VSS, dass der Bund die Verantwortung für die Harmonisierung übernimmt. Zentral ist auch die Forderung, dass ein Stipendium einen minimalen Lebensstandard garantieren soll, um die Chancengleichheit im Bildungswesen zu verbessern.<sup>37</sup> Diese wird insofern wichtig, als in den letzten Jahren das Stipendienwesen einen klaren Abbau erlebt hat. Der Gesamtbetrag der kantonalen Stipendien ging seit 1993 real um 25 Prozent zurück. Diese Entwicklung steht im Kontrast zur zunehmenden Zahl Lernender und Studierender. Auch die Beteiligung des Bundes an der Stipendienfinanzierung ging von 40 Prozent im Jahr 1990 auf 9 Prozent im Jahr 2009 zurück.<sup>38</sup>

Eine gerechte Wohlstandsverteilung ist durch Werte wie Solidarität, Chancengleichheit und Gerechtigkeit begründbar – jedoch nicht nur. Richard Wilkinson und Kate Pickett<sup>39</sup>, zwei Forschende an britischen Universitäten, haben international vergleichbare Statistiken analysiert und den Zusammenhang zwischen Durchschnittseinkommen, Einkommensverteilung und sozialen sowie gesundheitlichen Problemen untersucht. Dabei wird deutlich, dass die Einkommensverteilung und nicht das durchschnittliche Wohlstandsniveau für eine «prosperierende und sozial funktionsfähige Gesellschaft»<sup>40</sup> ausschlaggebend ist. «Eine weit auseinandergehende Schere zwischen arm und reich benachteiligt daher nicht nur einkommensschwache Bevölkerungsschichten, sondern schadet der ganzen Gesellschaft.»<sup>41</sup> Die beiden Forschenden zeigen auf, dass in Gesellschaften mit ausgeprägter Einkommensungleichheit soziale Probleme vermehrt auftreten. Die Einkommensverteilung wirkt sich in reichen Ländern unter anderem auf die physische und psychische Gesundheit, Drogenmissbrauch, Bildungsniveau, Gewalt, Chancengleichheit und Vertrauen in die Gemeinschaft aus. Wilkinson und Pickett zeigen auf, dass Lebenserwartung, Kindersterblichkeit, Untergewicht bei der Geburt und das subjektive gesundheitliche Wohlbefinden in Gesellschaften mit grösserer Ungleichheit schlechter ausfallen. In ungleichen Gesellschaften ist Drogenmissbrauch tendenziell weiter verbreitet. Lese- und Rechenkompetenzen von Schulkindern sind höher in Gesellschaften mit weniger Ungleichheit. Für die beiden Forschenden steht fest, dass soziale und gesundheitliche Probleme als Folge ungleicher Einkommensverteilung auftreten. Daraus kann man schliessen, dass sich die Lebensqualität und das Wohlbefinden aller durch die Verringerung der Ungleichheit verbessern liessen.<sup>42</sup>

## Qualität der Gesundheitsversorgung ist einkommensabhängig

Die zunehmend ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen wirkt sich unter anderem auf den Zugang zur Gesundheitsversorgung aus. So können sich Reiche eine Operation selber finanzieren, während Armutsbetroffene aus finanziellen Gründen auf medizinische Behandlung verzichten müssen. Eine Studie der Genfer Spitäler hat gezeigt, dass 14,5 Prozent der Bevölkerung im Kanton Genf es in den letzten zwölf Monaten aus finanziellen Gründen vermieden haben, sich einer nötigen medizinischen Behandlung zu unterziehen. Von den Personen mit einem monatlichen Einkommen unter 3000 Franken waren es gar 30 Prozent.<sup>43</sup> Gleichzeitig wurde 2011 der Leistungskatalog der Krankenversicherer eingeschränkt und Kosten wurden auf die Patientinnen und Patienten umgelagert. So bezahlen die Krankenkassen seit 2011 keine Beiträge mehr an Brillengläser und Kontaktlinsen für Erwachsene. Der Beitrag, der eine erwachsene Person pro im Spital verbrachten Tag an die Verpflegungskosten beisteuern muss, wurde von 10 auf 15 Franken erhöht.

Das revidierte Krankenversicherungsgesetz (KVG) sieht vor, dass die Krankenkassen grundsätzlich keine Leistungen der Grundversicherung mehr sistieren dürfen. Werden Krankenkassenrechnungen vom Patienten nicht bezahlt, übernimmt der Kanton nach erfolgloser Betreibung des Schuldners, der Schuldnerin 85 Prozent der ausstehenden Kosten. Wichtig ist die vorgesehene Ausnahme: Die Krankenkassen können dann Leistungen einschränken, wenn die Kantone eine Liste derjenigen Personen führen, die ihre Krankenkassenprämien nicht bezahlen. Mehrere Kantone diskutierten in den vergangenen Monaten die Einführung von Listen jener Versicherten, die von Krankenversicherern wegen ausstehender Prämienzahlungen betrieben werden. Im Kanton Thurgau wird eine solche seit gut drei Jahren geführt, wobei die Bewertung unterschiedlich ausfällt. Die Erfahrungen zeigen, dass Betroffene darauf verzichten, ärztlichen Rat einzuholen, und wichtige Medikamente absetzen. Die Kantone beider Basel sowie Zürich haben laut Medienberichten die Einführung einer Liste der säumigen Prämienzahlenden abgelehnt. Ebenso wie die Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) führen sie soziale, organisatorische und rechtliche Bedenken an. Für die Betroffenen bedeutet der Eintrag, dass sie nur noch in Notfällen behandelt werden. Von allen anderen Leistungen des Gesundheitssystems werden sie ausgeschlossen. Dies stellt einen Rückschritt in der sozialen Sicherung und einen weiteren Schritt hin zu einem Mehrklassensystem im Gesundheitswesen dar.<sup>44</sup> Aufgrund dieser Entwicklungen ist davon auszugehen, dass der Zugang zum Gesundheitswesen und die Qualität der Behandlung und Pflege in Zukunft noch mehr von den finanziellen Möglichkeiten einer Person abhängig sein werden.

Auch auf den Zugang zum Wohnungsmarkt wirken sich die Einkommensunterschiede aus. So sind Personen mit geringem Einkommen bei der Wohnungssuche benachteiligt. In vielen Städten ist es in den letzten Jahren schwieriger geworden, zahlbaren Wohnraum zu finden. So empfehlen denn auch die Stadtammänner der Stadt Zürich, die

Mietzinsentwicklung und die Auswirkungen auf Zwangsräumungen im Auge zu behalten.<sup>45</sup> Die Zürcher Notariate sprechen in Bezug auf «unbedarfte» Praktiken beim Liegenschaftserwerb und die damit verbundene systematische Abwälzung der Hypothekarzins erhöhungen auf die Mietenden gar von «sozialpolitischem Sprengstoff»<sup>46</sup>. Die Ausgrenzung vom Wohnungsmarkt ist auch in anderen Städten wie Genf, Lausanne, Luzern und Zug zunehmend Realität und dürfte sich weiter zuspitzen.

## 2. Nach der Krise ist vor der Krise

Die bereits im Winter 2009/2010 sichtbare konjunkturelle Erholung setzte sich 2010 fort. Trotzdem dominierten auch 2011 die Auswirkungen der sogenannten «Krise» die Wirtschaftspolitik. Der massive Anstieg der Staatsschulden in einer ganzen Reihe von OECD-Ländern ist eine Folge der wirtschaftlichen Schwierigkeiten von 2008/2009. Die OECD korrigierte noch im Mai 2011 ihre Prognosen für die Weltwirtschaft nach oben, ohne jedoch die Krise als überstanden zu betrachten.<sup>47</sup> Die Länder im Euroraum befanden sich im Frühjahr 2011 in äusserst unterschiedlicher wirtschaftlicher Verfassung. Während Deutschland, Frankreich und einige andere Länder vom Aufschwung profitieren, stagnierte die Wirtschaft im Mittelmeerraum.<sup>48</sup>

Als Folge der wirtschaftlichen Probleme von 2008/2009 hatten die Regierungen einer ganzen Reihe von EU-Mitgliedsländern ihre Staatshaushalte enorm verschuldet. Nachdem im Juni 2011 die Zahlungsunfähigkeit von Griechenland befürchtet werden musste, beschlossen die Staats- und Regierungschefs der Euro-Länder im Juli 2011 ein zweites sogenanntes «Rettungspaket» für Griechenland und den Euro, das Zinssenkungen und eine Laufzeitverlängerung auf Kredite beinhaltete. Diskutiert wurde im Sommer 2010 auch über ein Wachstums- und Investitionsprogramm für Griechenland sowie über erleichterte Zugangsbedingungen für die EU-Strukturfonds. Die Beurteilung der beschlossenen Massnahmen für Griechenland, für den Euro-Raum wie auch für die Weltwirtschaft fiel äusserst unterschiedlich aus. Den Analysen gemein war eine Reihe von Punkten: Das Massnahmenbündel der EU könne höchstens zeitlichen Spielraum schaffen, damit Griechenland seine Schulden in den Griff kriegt. Grundlegend änderten die beschlossenen Massnahmen an der Situation von Griechenland wenig bis nichts: Die Schuldenlast belief sich nach wie vor auf weit über 100 Prozent, und auch für den Euro-Raum brachten die Massnahmen keine nachhaltige Verbesserung.

Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz legte in einem Interview mit der «Zeit» dar, dass er zwar erwarte, dass die vom EU-Gipfel beschlossenen Massnahmen einen bedeutenden Beitrag zur Lösung der akuten wirtschaftlichen Schwierigkeiten darstellen, dass aber darüber hinaus das Finanzsystem zu reformieren sei und die Banken mehr reguliert werden müssten. Stiglitz weist darauf hin, dass der Einfluss der Banken auf die Politik zu gross sei

und deswegen gewisse Reformen nicht umgesetzt würden. Was gemeinhin als Krise bezeichnet wird, ist laut Stiglitz dem aktuellen Finanz- und Wirtschaftssystem immanent.<sup>49</sup> Damit unterschreibt er indirekt den Slogan der Protestierenden in Spanien «Dies ist keine Krise, es ist das System»<sup>50</sup>.

Die für Griechenland beschlossenen Erleichterungen gehen einher mit wirtschaftspolitischen Auflagen: Staatsbetriebe müssen privatisiert, staatliche Löhne und Sozialleistungen gekürzt werden. Die Wut zahlreicher Griechen darüber, dass nun alle und im Falle der Sozialleistungen oft auch die Ärmsten unter der systematischen Unverantwortlichkeit einiger weniger zu leiden haben, ist denn auch gross. Die auch in anderen Ländern vorgesehenen Sparprogramme werden von verschiedener Seite kritisch beurteilt. Einerseits treffen sie durch Kürzungen bei sozialen Leistungen in erster Linie die Personen, die schon vor 2008/2009 mit Schwierigkeiten konfrontiert waren, andererseits dürften sie nicht zu einer Erholung der Wirtschaft beitragen. «Deshalb liegt die schwierigste Phase der grossen Krise nicht etwa hinter uns, sondern vor uns. Bei neuerlich sinkenden Aktienkursen, hoher Arbeitslosigkeit, leeren Staatskassen, EU-weiter Sparpolitik sowie instabilen Wechselkursen und Rohstoffpreisen werden Unternehmer, Haushalte, Ausland und Staat versuchen, vorsichtshalber ihre Ausgaben zu senken. Damit entziehen sie sich gegenseitig Einnahmen und verschlechtern die Lage für alle.»<sup>51</sup>

Mittelfristig vielleicht bedeutender als die für Griechenland beschlossenen Massnahmen sind die gleichzeitig von der EU vorgesehenen neuen Regelungen innerhalb der Währungsunion. «Der Fonds kann künftig im Rahmen einer flexiblen Kreditlinie unter strikten Auflagen eines internationalen Spar- und Reformprogramms präventiv tätig werden; dies ist ein wichtiges Element für das künftige makroökonomische Management in der Währungsunion und scheint besonders auf Spanien und Italien gemünzt zu sein. Der EFSF [European Financial Stability Facility] soll im Notfall auf dem Sekundärmarkt tätig werden, also Anleihen aufkaufen können. Voraussetzung hierfür sollen die Feststellung besonderer Umstände durch die EZB [Europäische Zentralbank] und ein einstimmiger Beschluss der Finanzminister der Euro-Zone sein. Schliesslich soll der EFSF den Bankensektor eines betroffenen Landes indirekt durch spezifische Kredite an die jeweilige Regierung stützen können.»<sup>52</sup> Dadurch wurde die Finanzpolitik der Euro-Länder um bedeutende Instrumente ergänzt. Im August 2011 gingen der französische Staatspräsident Sarkozy und die deutsche Bundeskanzlerin Merkel noch einen Schritt weiter. Sie wollen die wirtschaftliche Integration in der EU verstärken und schlagen dafür drei Massnahmen vor: eine Schuldenbremse, eine Finanztransaktionssteuer sowie unter dem Schlagwort «Wirtschaftsregierung» regelmässige Treffen der Staats- und Regierungschefs der Euro-Länder.

Anfang August 2011 wandte der US-Senat durch die Heraufsetzung der Schuldenobergrenze die Zahlungsunfähigkeit des Staates knapp ab. Kurz darauf entzog die Rating-Agentur Standard & Poor's den USA die Bestnote AAA als Schuldner, dies zum ersten Mal

in 70 Jahren Rating. Sie berief sich dabei auf die ungenügenden Massnahmen zur Reduktion des Staatsdefizits. Dieser Schritt war höchst umstritten und verstärkte die Unsicherheiten auf den Finanzmärkten erheblich.

Während in mehreren Ländern die Staatsverschuldung immens anstieg, schloss der schweizerische Bundeshaushalt 2010 mit einem unerwarteten Überschuss von 3,6 Milliarden Franken anstelle des erwarteten Defizits von 2 Milliarden ab. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es der Wirtschaft deutlich besser erging als prognostiziert und dadurch die Steuereinnahmen höher ausfielen als budgetiert. Gleichzeitig wurde 1 Milliarde Franken weniger ausgegeben als vorgesehen.<sup>53</sup> Im Februar 2011 erwartete die Eidgenössische Finanzverwaltung für die Jahre 2011–2012 für den Bund ein geringfügiges Defizit, für Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen jedoch eine Verbesserung der Ergebnisse. Bis 2012 dürfte sich danach die Schuldenquote für den gesamten Staatssektor auf 35,9 Prozent verringern.<sup>54</sup> Vor diesem Hintergrund verzichtete das Parlament darauf, das bundesrätliche Sparprogramm von 280 Millionen Franken in Kraft zu setzen.<sup>55</sup>

Zusammenfassend können wir sagen, dass die weltwirtschaftliche Lage 2011 massive Unsicherheiten aufwies. Insbesondere die Staatsschulden verschiedener EU-Mitgliedsstaaten, aber auch der USA, und die damit verbundene Geld- und Finanzpolitik wurden vom SECO als Konjunkturrisiko hervorgehoben.<sup>56</sup> Die Erholung wird von vielen nicht als nachhaltig wahrgenommen, und es wird davon ausgegangen, dass weitere Auswirkungen der Krise spürbar werden. Der Aufschwung von 2010 und der ersten Hälfte 2011 dürfte im Jahr 2012 eine Verlangsamung erleben. Jegliche Prognosen für die Schweizer Wirtschaft werden denn auch unter Vorbehalt der unsicheren weltwirtschaftlichen Entwicklung kommuniziert.

### **Schwächt der starke Franken die Schweizer Wirtschaft?**

Während 2009 das Bruttoinlandprodukt (BIP) noch um 1,5 Prozent zurückgegangen war, nahm es 2010 um etwa 2,6 Prozent zu.<sup>57</sup> Die Zunahme lag deutlich über den Erwartungen. Ende 2010 rechnete das SECO für das Jahr 2011 mit einer «spürbaren Konjunkturabkühlung»<sup>58</sup> im Aussenhandel und prognostizierte für 2011 ein BIP-Wachstum von 1,5 Prozent. Im März 2011 passte das SECO seine Erwartungen nach oben an und prognostizierte neu 2,1 Prozent Wachstum des BIP, obwohl dieses im ersten Quartal erstmals wieder weniger gewachsen war als in den Quartalen zuvor.<sup>59</sup> Die Konjunkturforschungsstelle KOF der ETH rechnet für 2011 sogar mit einem Wachstum von 2,8 Prozent. Für 2012 korrigierte die Expertengruppe des SECO ihre Erwartungen an das BIP-Wachstum aufgrund des schwächeren Aussenhandels von 1,9 auf 1,5 Prozent. Auch die KOF Zürich hat im Juni – aus den gleichen Gründen – ihre Prognose für 2012 nach unten korrigiert, nachdem sie diese im März von 2 auf 2,3 Prozent angehoben hatte. Sie ging im Juni noch

von einem Wachstum des BIP um 1,9 Prozent aus.<sup>60</sup> Das SECO rechnete damit, dass im Verlauf von 2012 die Arbeitslosigkeit aufgrund des geringeren Wachstums wieder leicht zunehmen und die Arbeitslosenquote auf 3,3 Prozent steigen könnte.<sup>61</sup> Diese Einschätzung teilte Nationalbankpräsident Philipp Hildebrand: «Meines Erachtens sind die Märkte nicht überzeugt, dass eine nachhaltige Lösung gefunden wurde und die fiskalischen Anstrengungen ausreichen. Die Lösung der Überschuldung steht letztlich im Zentrum der Krise, daher müssen manche Länder glaubhaft darlegen, wie sie ihren Haushalt dauerhaft wieder ins Lot bringen wollen. [...] Wir erwarten eine sehr deutliche Abschwächung der Konjunktur in der zweiten Jahreshälfte. Das Wachstum dürfte sich deutlich abschwächen, und die Lage am Arbeitsmarkt dürfte sich wieder verschlechtern.»<sup>62</sup> Die KOF hingegen erwartete im Frühsommer 2011 immer noch ein leicht stärkeres Beschäftigungswachstum und eine Arbeitslosenquote von 2,7 Prozent für 2012. Die fortlaufenden Korrekturen sowie die deutlichen Unterschiede zwischen den Prognosen veranschaulichen die unsichere Entwicklung der Wirtschaft.

Der Wert des Schweizer Frankens stieg kontinuierlich an und hat im Sommer 2011 ein sehr hohes Niveau erreicht. Während der starke Franken mit Problemen für die Exportwirtschaft verbunden ist, kann die Gesamtwirtschaft hingegen davon profitieren, dass die Schweiz mehr importiert als exportiert. Die Schweizer Industrie ist durch den Branchenmix, die Hochspezialisierung und den stärkeren Bezug von Vorleistungen aus dem Ausland weniger anfällig auf Wechselkursschwankungen geworden.<sup>63</sup> Die Exporte wuchsen im ersten Quartal 2011 denn auch bedeutend, stagnierten jedoch im Juni 2011.

Nachdem der Kurs des Euro Anfang August den vorläufigen Tiefststand von unter 1.08 Franken erreicht hatte, kündigte die Schweizerische Nationalbank (SNB) Massnahmen gegen die Überbewertung an. Sie senkte die Zinsen auf beinahe null und erhöhte die Liquidität deutlich. Der Kurs des Euro zum Franken erholte sich daraufhin kurzfristig, um gleich wieder zu sinken. Knapp eine Woche später wurde die Franken-Euro-Parität beinahe erreicht, worauf die SNB die Liquidität weiter erhöhte. Nachdem im Juni 2011 noch höchst umstritten war, welche Strategie die SNB am besten fahren würde, gewann in der ersten Augushälfte die Meinung an Bedeutung, die SNB müsse ein Wechselkursziel festlegen und verfolgen.<sup>64</sup>

Es ergibt sich also ein durchmisches Bild auch für die wirtschaftliche Situation der Schweiz. Einerseits ist die Arbeitslosigkeit im Sommer 2011 relativ niedrig, die Exporte haben zugenommen und die Prognosen waren noch im Juni vorsichtig optimistisch. Die Schweizer Wirtschaft gilt als verlässlich und präzise. Die Frankenstärke sowie die nachlassende weltwirtschaftliche Dynamik dämpfen hingegen die Aussichten für 2012. Bleibt der Franken sehr stark und spitzt sich die wirtschaftliche und soziale Situation in der EU weiter zu, dürfte die Arbeitslosigkeit in der Schweiz 2012 auf Werte wie 2008/2009 steigen und die Zahl der Langzeitarbeitslosen weiter zunehmen.

### **3. Zu wenig Arbeit für die einen, zu wenig Arbeitende für die anderen**

Anfang 2011 belief sich die Arbeitslosenquote in der Schweiz auf 3,8 Prozent. Im ersten Quartal 2011 wuchs die Beschäftigung um 1,6 Prozent, und im Mai 2011 lag die Arbeitslosenquote erstmals seit November 2008 wieder unter 3 Prozent. Dieser Rückgang ist jedoch nicht alleine mit der besseren Arbeitsmarktsituation zu erklären, sondern ist auch eine statistische Auswirkung der am 1. April in Kraft getretenen Revision der Arbeitslosenversicherung, die dazu führte, dass bereits im März über 13 000 Personen mehr ausgesteuert wurden, als es ohne Revision der Fall gewesen wäre. Von diesen meldeten sich die Hälfte, also 6500 Personen, beim Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) ab. Sie wurden daher nicht mehr als arbeitslos erfasst. Im April und Mai kamen weitere 6000 dazu. Es ist davon auszugehen, dass in der zweiten Hälfte 2011 nochmals monatlich etwa 3000, also insgesamt rund 18 000 Langzeitarbeitslose, ausgesteuert werden.

Nachdem die Zahl der Langzeitarbeitslosen von knapp 19 000 im Juli 2009 auf über 33 000 im Juli 2010 massiv zugenommen hatte, sank sie ab Herbst 2010 wieder. Ab April 2011 schlug sich die frühere Aussteuerung aufgrund der ALV-Revision in der deutlich tieferen Zahl von Langzeitarbeitslosen in der Statistik nieder: Sie lag im Juli 2011 noch bei 22 667 Betroffenen.<sup>65</sup> Das sind jedoch immer noch fast 4000 Betroffene mehr als zwei Jahre zuvor. Die mittlere Dauer der Erwerbslosigkeit erhöhte sich 2011 im Vergleich zum Vorjahr um rund zwei Monate von 208 auf 264 Tage.<sup>66</sup> Dies lässt die Verkürzungen der Bezugsdauer geradezu paradox erscheinen.

Die regionalen Unterschiede bei der Arbeitslosenquote blieben erheblich: Während im Mai 2011 die Westschweizer Kantone Genf, Waadt und Neuenburg und der Kanton Tessin Arbeitslosenquoten zwischen 4 und 6 Prozent aufwiesen, lagen sie in Appenzell Innerrhoden sowie Ob- und Nidwalden unter einem Prozent. Im Schnitt hatte die deutsche Schweiz im Mai 2011 eine Arbeitslosenquote von 2,4 Prozent gegenüber einer Quote von 4,3 Prozent für die Westschweiz und das Tessin.<sup>67</sup>

Betrachtet man die Beschäftigung nach Sektoren, zeigt sich, dass sowohl in der Industrie als auch im Dienstleistungssektor in den ersten Monaten 2011 die Zahl der Beschäftigten um vergleichbare 1,7 beziehungsweise 1,6 Prozent zugenommen hat. In der Industrie konnten vor allem in der Uhrenproduktion und in der Metallverarbeitung Stellen geschaffen werden. Im Dienstleistungssektor wiesen die Verkehrs- und Logistikbranche sowie das Gesundheits- und Sozialwesen ein Beschäftigungswachstum auf.

Während der Rezession wurde das Instrument der Kurzarbeit von den Unternehmen in der Schweiz so stark genutzt wie noch nie.<sup>68</sup> Laut SECO wäre die Arbeitslosenquote ohne die Möglichkeit der Kurzarbeit deutlich stärker gestiegen.<sup>69</sup> Während im Jahr 2009 monatlich durchschnittlich rund 67 000 Arbeitnehmende von Kurzarbeit betroffen waren, ging die Zahl 2010 massiv zurück. Im Mai 2011 waren es noch 5625 Arbeitnehmende. Um

der Frankenstärke entgegenzuwirken, führten im Sommer 2011 einige Unternehmen Arbeitszeitverlängerungen ein.<sup>70</sup> Damit ging die Phase der Kurzarbeit nahtlos in eine der verlängerten Arbeitszeiten über. Von den Arbeitnehmenden wird dabei enorme Flexibilität erwartet. Diese sollte in einer besseren sozialen Absicherung ein Gegengewicht finden. Das Gegenteil ist jedoch der Fall: Sozialleistungen werden gekürzt und es besteht darüber hinaus die Gefahr, dass auch arbeitsrechtliche Errungenschaften betreffend Arbeitszeit und Entlohnung schleichend abgebaut werden.

### **Lehrlingskrise: Jugendliche systematisch begleiten**

Herrschte in den letzten Jahren Lehrstellenknappheit, war Mitte April 2011 zum ersten Mal seit Beginn der Datenerhebung 2003 das Lehrstellenangebot höher als die Nachfrage. Rund 81 000 Lehrstellen standen zur Verfügung, während sich 77 000 Jugendliche für eine solche interessierten. 20 000 Lehrstellen waren Mitte April noch unbesetzt.<sup>71</sup> «Aus der Lehrstellenkrise ist die Lehrlingskrise geworden.»<sup>72</sup> Während grosse, oft internationale Unternehmen den Lehrlingen attraktive Bedingungen wie zum Beispiel Auslandsaufenthalte bieten, ist es für kleinere Betriebe schwieriger, ihre Stellen zu besetzen.<sup>73</sup>

Viele der Lehrbetriebe erwarten viel von den Auszubildenden und suchen Schulabgängerinnen und -abgänger mit sehr guten Zeugnissen. Es ist noch zu früh, um einzuschätzen, ob das grössere Lehrstellenangebot trotzdem auch Jugendlichen mit weniger guten Schulnoten eine Chance bieten wird. Sicher braucht es auch in Zukunft eine intensive Begleitung des Übergangs von der Schule in eine weiterführende Ausbildung. Die Kantone, welche das «Case-Management Berufsbildung», eine koordinierte Begleitung von Jugendlichen ab dem 7. Schuljahr, anwenden, haben damit gute Erfahrungen gemacht. So nahm dort die Anzahl der Jugendlichen, welche eine Ausbildung oder Zwischenlösung absolvieren, zu.<sup>74</sup> Auch scheint die Ausweitung der eidgenössischen Attestausbildung auf mehr Berufsbilder angesagt, um Jugendlichen mit einem schwächeren Schulabschluss die Möglichkeit zu geben, erfolgreich eine Berufsausbildung zu machen.

Aktuelle Ergebnisse der ersten nationalen Längsschnittstudie zum Übergang Jugendlicher von der obligatorischen Schule ins Erwerbsleben («Transitionen von der Erstausbildung ins Erwerbsleben»/TREE)<sup>75</sup> zeichnen ein deutliches Bild. Die Berufsbildung ist in der Schweiz die mit Abstand am häufigsten gewählte Ausbildungsrichtung. Rund zwei Drittel der Jugendlichen machen eine Berufsausbildung.<sup>76</sup> Sechs Jahre nach Abschluss der obligatorischen Schule hatten rund 10 Prozent (noch) keine nachobligatorische Ausbildung abgeschlossen.<sup>77</sup> Der erfolgreiche Übertritt von der obligatorischen in eine nachobligatorische Ausbildung ist eine Vorbedingung für die spätere Integration ins Erwerbsleben und wird massgeblich durch die soziale Herkunft beeinflusst.<sup>78</sup> Jugendliche, deren Vater aus dem Balkan, der Türkei oder aus Portugal stammt, schliessen dreimal häufiger keine

nachobligatorische Ausbildung ab als solche mit einem Schweizer Vater. Wer in der Sekundarstufe I einem tieferen Leistungsniveau zugeteilt wurde, hat zweimal öfter keinen nachobligatorischen Abschluss als Schulabgängerinnen und -abgänger aus einem stärkeren Leistungsniveau. «[...] la proportion des sans-formation dépend énormément de l'origine sociale. Le risque statistique de ne pas bénéficier d'une formation de degré secondaire II est très minime (environ quatre pour cent) pour les jeunes adultes issus du tiers le plus favori de la population; ce risque est quatre fois plus élevé pour ceux issus du tiers le moins favorisé (environ seize pour cent).»<sup>79</sup> Es zeigt sich auch, dass Jugendliche, welche im ersten Jahr nach dem Abschluss der obligatorischen Schule keine Ausbildung oder Übergangslösung besuchen, einem besonders hohen Risiko ausgesetzt sind, gar keinen Abschluss auf Sekundarstufe-II-Niveau machen zu können.<sup>80</sup> Dies erklärt zumindest teilweise den Erfolg des «Case-Managements Berufsbildung». Aufhorchen lässt der Befund, dass der Anteil Jugendlicher, die keinen nachobligatorischen Abschluss machen, in der französischsprachigen Schweiz doppelt so hoch ist wie in der Deutschschweiz. Dies könnte auf die stärkere Verankerung der Berufsbildung in der deutschen Schweiz zurückzuführen sein, welche Jugendliche erfolgreicher zu einem Abschluss auf Sekundarstufe-II-Niveau führt als das stärker akademisch geprägte System in der Romandie.<sup>81</sup> In den letzten Jahren haben der Lehrstellenmangel und die damit verbundenen strengeren Auswahlkriterien für Lernende dazu beigetragen, dass sich die Selektion aufgrund sozialer Kriterien wie des familiären Hintergrunds verstärkt hat.<sup>82</sup> Dies könnte sich jedoch angesichts der neuen Situation auf dem Lehrstellenmarkt ändern.

Ein beträchtlicher Teil der jungen Erwachsenen hat nach Abschluss der Lehre Mühe, den Einstieg in die Arbeitswelt zu finden. Die Erwerbslosenquote der jungen Erwerbspersonen war 2007 mit rund 10 Prozent mehr als doppelt so hoch wie diejenige der gesamten Erwerbsbevölkerung (4 Prozent).<sup>83</sup> Die Arbeitslosigkeit von Berufseinsteigerinnen und -einsteigern reagiert überdurchschnittlich stark auf Veränderungen der Wirtschaftslage. Die beiden Wissenschaftler Stefan Sacchi und Alexander Salvisberg vom Soziologischen Institut der Universität Zürich sind im Rahmen des «Berufseinsteiger-Barometers» für das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) der Frage nachgegangen, wie sich das Stellenangebot für Lehrabgängerinnen und Lehrabgänger in den letzten Jahrzehnten verändert hat. Sie zeigen auf, dass Stellenausschreibungen zunehmend Berufserfahrung und Weiterbildung verlangen und eine Leitungsfunktion beinhalten. Einstiegsstellen haben demzufolge in den letzten Jahren um beinahe die Hälfte abgenommen. Ebenso weist die Untersuchung darauf hin, dass «das Stellenangebot für Berufseinsteiger in Krisenzeiten [...] jeweils anteilmässig deutlich schrumpft, ohne sich in der folgenden Hochkonjunktur wieder zu erholen».<sup>84</sup> Sacchi und Salvisberg beobachten über die letzten 40 Jahre einen «stufenweisen Rückgang im Anteil der für Berufseinsteiger geeigneten Fachkräftestellen».<sup>85</sup> Sie kommen zum Schluss, dass die wachsenden Anforderungen die plausibelste Erklärung für die vermehrten Schwierigkeiten von Lehrabgängerinnen und -abgängern beim

Berufseinstieg sind. Der Rückgang an geeigneten Stellenangeboten schlägt sich jedoch nicht direkt in einem grösseren Arbeitslosigkeitsrisiko nieder. Manche Berufseinsteigende entscheiden sich eher für eine Weiterbildung oder nehmen eine unqualifizierte Stelle an, als dass sie sich arbeitslos melden.

Obwohl Jugendliche ohne nachobligatorische Ausbildung ein noch viel höheres Arbeitslosigkeitsrisiko tragen, garantiert auch eine berufliche Grundausbildung den reibungslosen Berufseinstieg nicht mehr.<sup>86</sup> Der zunehmende Fachkräftemangel könnte dazu beitragen, dass die Jugendlichen, welche einen Berufsabschluss vorweisen können, wieder einfacher eine Stelle finden, da die Arbeitgebenden ihre Ansprüche nach unten korrigieren. Eher noch schwieriger dürfte es jedoch für Jugendliche ohne Ausbildung werden. Intensive Begleitung von der Schule in die Berufsausbildung und anschliessend in den Arbeitsmarkt bleibt daher enorm wichtig.

### **Fachkräftemangel: Arbeitsbedingungen verbessern**

Die Nachfrage nach Arbeitskräften ist in der zweiten Hälfte 2010 und den ersten sechs Monaten 2011 stark gestiegen. Die grössere Nachfrage geht mit einem Mangel an Fachleuten einher. So sagten 46 Prozent der befragten 753 Arbeitgebenden in der Schweiz, dass sie Schwierigkeiten haben, ihre vakanten Stellen zu besetzen, hauptsächlich weil die Bewerbenden nicht die richtigen Qualifikationen mitbrächten. Die meistgesuchten Berufe reichen von Facharbeitenden über Geschäftsführungs- und Managementmitglieder, Ingenieurinnen und IT-Spezialistinnen bis hin zu Köchen und Chauffeuren.<sup>87</sup> Das Bundesamt für Statistik (BFS) spricht von 31 Prozent aller Unternehmen, die in den ersten Monaten 2011 Mühe hatten, qualifizierte Arbeitskräfte zu rekrutieren.

Eine Berechnung, die das Büro BASS im Auftrag von Travail.Suisse durchgeführt hat, geht davon aus, dass bei einem mittleren Wachstum von 1 Prozent im Jahr 2030 rund 400 000 Stellen nicht besetzt werden könnten. Wird eine höhere Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen ermöglicht, werden vorzeitige Arbeitsausstiege verhindert und die Arbeitsbedingungen verbessert, könnten bis zu 200 000 Stellen doch besetzt werden.<sup>88</sup> In diesem Zusammenhang wird in Fachkreisen die Einführung eines Urlaubs zur Pflege von Angehörigen und Nahestehenden im Krankheitsfall diskutiert. Ein solcher kann dazu beitragen, dass sich Arbeitnehmende nicht aus dem Erwerbsleben zurückziehen (müssen), wenn sie eine nahestehende Person pflegen.<sup>89</sup>

Um dem zum Teil bereits bestehenden und in Zukunft zu erwartenden Fachkräftemangel zu begegnen, hat Bundesrat Johann Schneider-Ammann für den Herbst 2011 Wirtschafts- und Politikvertreterinnen und -vertreter an einen runden Tisch geladen. Anfang 2012 soll eine bundesrätliche Strategie vorliegen, die anschliessend durch einen Massnahmenkatalog operativ gemacht werden soll.<sup>90</sup> Dabei wird es wichtig sein, das Miss-

verhältnis zwischen den Stellensuchenden und den offenen Stellen zu thematisieren. Es sind Massnahmen vorzusehen, die sowohl der Wirtschaft nützen als auch dem Einzelnen eine Perspektive bieten. So sind dem Ausbau von Attestausbildungen, der Validierung von Bildungsleistungen und der qualifizierenden Weiterbildung von Sozialhilfebeziehenden, Erwerbslosen und älteren Arbeitnehmenden besondere Beachtung zu schenken. Wenig Qualifizierten muss ermöglicht werden, einen Abschluss zu machen. Es wird wichtig sein, die Massnahmen der Arbeitgebenden, Behörden und Bildungsinstitutionen aufeinander abzustimmen.

### **Prekäre Arbeitsverhältnisse: Mindestlohn durch Normalarbeitsvertrag**

Wie eine durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) veröffentlichte Studie zeigt, haben in den letzten Jahren die prekären Arbeitsverhältnisse zugenommen. Im Jahre 2008 waren 3,3 Prozent aller Erwerbstätigen (140 000 Personen) in atypisch-prekären Arbeitsverhältnissen angestellt. Sechs Jahre früher waren es noch 2,9 Prozent. Der grösste Zuwachs fand bei den Praktikumsstellen statt. Neben den Praktika ist vor allem Arbeit auf Abruf stark vertreten. Überdurchschnittlich viele prekäre Arbeitsverhältnisse sind im Gastgewerbe, bei den persönlichen Dienstleistungen und bei Anstellungen in privaten Haushalten zu finden. Am meisten betroffen von prekären Arbeitsverhältnissen sind Frauen, Jugendliche, ausländische Staatsangehörige und Personen ohne nachobligatorische Ausbildung. Auffallend ist, dass die atypisch-prekären Arbeitsverhältnisse seit 2004 trotz guter Konjunkturlage nicht ab-, sondern weiterhin leicht zunehmen. Damit ist das Bild der 90er-Jahre, wonach sich Arbeitslosigkeit und prekäre Arbeitsverhältnisse parallel entwickelten, nicht mehr aktuell.<sup>91</sup>

Im Herbst 2010 veröffentlichte das BFS die *Working-poor*-Quote für das Jahr 2008. Diese lag mit 3,8 Prozent um ein Prozent tiefer als 2007, was das BFS mit dem positiven Wirtschaftswachstum in dieser Periode erklärt. Deshalb ist leider anzunehmen, dass es seither vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten in der Wirtschaft wieder mehr Menschen gibt, deren Verdienst aus einem Vollzeitverdienst nicht ausreicht, um den Lebensunterhalt zu decken. Trotz dem Rückgang im Jahr 2008 bleibt die Zahl der Betroffenen erschreckend hoch. 118 000 Personen können von ihrem Vollzeitverdienst nicht leben. Betroffen sind auch ihre Familienangehörigen und daher weit mehr Personen, unter ihnen viele Kinder.<sup>92</sup>

Ein erhöhtes Risiko, zu den *working poor* zu gehören, haben insbesondere Alleinerziehende und Paare mit drei und mehr Kindern. Ebenso sind ausländische Staatsangehörige öfter in Tieflohnbranchen tätig. Ausschlaggebend ist jedoch die berufliche Qualifikation. So sind Erwerbstätige ohne nachobligatorische Ausbildung deutlich stärker von zu tiefen Löhnen betroffen als der Durchschnitt. Erwerbstätige mit befristeten Arbeitsverträgen und Selbständige weisen ebenfalls ein deutlich höheres *Working-poor*-Risiko auf.<sup>93</sup>

Eine der Branchen, in denen besonders viele Angestellte trotz Vollzeittätigkeit ein Einkommen unter der Armutsgrenze haben, sind die persönlichen Dienstleistungen und die Hauswirtschaft. Im Oktober 2010 hat der Bundesrat einen Normalarbeitsvertrag (NAV) für Hausangestellte erlassen. Es ist das erste Mal seit der Einführung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit 2004, dass ein gesetzlicher Mindestlohn für eine ganze Branche schweizweit festgelegt wird. Je nach Qualifikation müssen Angestellte in privaten Haushalten ab dem 1. Januar 2011 einen Stundenlohn zwischen 18.20 und 22 Franken erhalten.<sup>94</sup> Bei 100-prozentiger Erwerbsarbeit ergibt das einen Mindestlohn von knapp über 3000 Franken. Eine alleinstehende Person erreicht somit ein Einkommen über der Armutsgrenze, als Familieneinkommen ist es jedoch nicht ausreichend. Viele, die in privaten Haushalten arbeiten, werden jedoch durch den NAV nicht erreicht, da sie in illegalen Arbeits- und oft auch Aufenthaltsverhältnissen stehen. Die Konjunkturforschungsstelle KOF der ETH geht alleine für den Kanton Zürich von 8000 Betroffenen aus. Laut KOF sind rund 40 Prozent der Personen ohne Aufenthaltspapiere in privaten Haushalten angestellt. Nach Berechnungen der KOF beschäftigen im Kanton Zürich also rund 3500 Haushalte illegal ausländisches Personal.<sup>95</sup>

Eine Studie des BFS zeigt auf, dass 2009 7,4 Prozent der Erwerbstätigen mehr als einer Erwerbsarbeit nachgingen. «Die verfügbaren Informationen erlauben keine Rückschlüsse auf die Beweggründe, weshalb eine Nebenbeschäftigung ausgeübt wird. Immerhin scheinen die mehrfacherwerbstätigen Arbeitskräfte mit ihrer Situation insgesamt eher zufrieden zu sein: Weniger als ein Zehntel der Betroffenen ist mangels einer Vollzeitstelle mehrfacherwerbstätig [...]»<sup>96</sup> Interessanterweise sind Personen mit höherem Bildungsstand häufiger mehrfacherwerbstätig als solche mit einem tieferen Bildungsstand. Der Befund, dass Selbständigerwerbende häufiger einem Zweitverdienst nachgehen als Angestellte, erstaunt kaum.

Es wird deutlich, dass der schweizerische Arbeitsmarkt trotz geringer Arbeitslosenquote mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert ist: Im internationalen Vergleich sind in der Schweiz verhältnismässig viele Menschen von Langzeitarbeitslosigkeit (mehr als ein Jahr) betroffen, die Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Behinderungen ist gering. Zudem ist das Risiko, arbeitslos zu werden, für Ausländerinnen und Ausländer und für wenig Qualifizierte deutlich höher als im Schnitt. Immer noch zu viele Menschen können von ihrer Erwerbstätigkeit nicht leben. Die Unternehmen beklagen den Mangel an passenden Bewerberinnen und Bewerbern. Gleichzeitig zeigen verschiedene Massnahmen – das «Case-Management Berufsbildung» und der Normalarbeitsvertrag für Hausangestellte – Wirkung. Koordiniertes politisches Handeln wirkt also und ist vor dem Hintergrund der skizzierten Herausforderungen zu verstärken.

## Frauen verdienen immer noch weniger: «Ein Ziel, gleich viel!»

Zwanzig Jahre nach dem ersten nationalen Frauenstreiktag fand unter dem Motto «Wir haben ein Ziel, gleich viel!» am 14. Juni 2011 ein weiterer statt. Hauptforderung war die Lohngleichheit von Frauen und Männern. Der Lohnunterschied betrug 2008 in der Privatwirtschaft 25 Prozent zu Ungunsten der Frauen. Davon sind gut 38,9 Prozent nicht durch unterschiedliche Qualifikation oder Tätigkeit zu erklären und somit diskriminierend. Es gibt grosse Unterschiede zwischen den Branchen: «Am kleinsten ist die Lohndiskriminierung 2008 in den privaten Institutionen des Gesundheits- und Sozialwesens (4,2%), gefolgt vom Gastgewerbe (4,8%), dem Bereich Informatik und Dienstleistungen für Unternehmen (6,4%), dem Unterrichtswesen (7,6%) und der chemischen Industrie (7,9%). Mit Abstand am grössten ist die Lohndiskriminierung in der Textil- und Lederindustrie (18,9%). Ebenfalls überdurchschnittlich gross ist die Diskriminierung mit Werten zwischen 12 und 17 Prozent in den übrigen Branchen des 2. Sektors (mit Ausnahme der Chemie) und im Bereich Banken und Versicherungen (12,2%). Tendenziell ist die Lohndiskriminierung umso geringer, je höher der Frauenanteil in einer Branche ist.»<sup>97</sup> Im Niedriglohnsegment sind die Löhne für Männer und Frauen in den letzten Jahren gestiegen. «Während 1998 noch jede fünfte Frau ein Vollzeit-Gehalt von weniger als 3000 Franken netto (bzw. rund 3350 Franken brutto) verdiente, verringerte sich dieser Anteil bis 2008 kontinuierlich um mehr als die Hälfte auf jede dreizehnte Frau (7,5%). Allerdings scheint sich der Trend seit 2004 zu verlangsamen.»<sup>98</sup> Im öffentlichen Sektor auf Bundesebene belief sich der Lohnunterschied auf 16,5 Prozent, wovon 3,5 Prozent als Lohndiskriminierung gelten.<sup>99</sup> Während sich die Lohnunterschiede wie auch die Lohndiskriminierung in der Privatwirtschaft zwischen 1998 und 2006 tendenziell verringert hatten, konnte diese Entwicklung 2008 nicht mehr festgestellt werden, im Gegenteil: Die Lohndiskriminierung hat sich wieder vergrössert. Dies hat damit zu tun, dass die Löhne der Männer in den letzten Jahren stärker gewachsen sind als jene der Frauen. Diese Entwicklung ist schlicht unhaltbar und verlangt danach, dass Massnahmen zur Beendigung der Lohndiskriminierung von Frauen intensiviert werden. Es braucht dafür eine Vielzahl von kombinierten Massnahmen, die bei verschiedenen Akteuren ansetzen. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) veröffentlichte im Mai 2011 eine Reihe von Empfehlungen: Es scheint sinnvoll, auf verbindlichere Massnahmen wie Lohnberichte oder Behörden mit Kontrollkompetenzen hinzuarbeiten und die Sozialpartner vermehrt einzubinden. Eine intensivere Kontrolle der Auftragnehmenden im Beschaffungswesen wird als machbare und wirksame Massnahme vorgeschlagen. So sollen einerseits auf Bundesebene mehr Ressourcen für Stichproben zur Verfügung gestellt werden und andererseits die Kontrollen auf kantonaler und kommunaler Ebene verstärkt werden. Ebenso sollen Arbeitsmarktinspektoren und -inspektorinnen bezüglich der Kontrolle von Lohndiskriminierungen besser geschult werden und Ressourcen erhalten. Auch die weitere Sensibilisierung von Kaderleuten insbesondere mittlerer und kleinerer Unternehmen erachten die Autorinnen als wichtig. Darüber hinaus

soll die Lohntransparenz gefördert werden. Die dargestellten Massnahmen können dazu beitragen, Lohndiskriminierungen zu bekämpfen und zu diskriminierende Lohnunterschiede zu reduzieren. Sie müssen jedoch von weiteren Gleichstellungsmassnahmen begleitet werden, um den gesamten Lohnunterschied zu reduzieren.<sup>100</sup>

#### **4. Wir brauchen Sozial- statt Sparpolitik**

Im letzten Jahr waren viele sozialpolitische Themen auf der politischen Agenda und in den Tagesmedien präsent: von den Revisionen der Sozialversicherungen und dem damit verbundenen Thema der Arbeitsmarktintegration von Erwerbslosen und IV-Beziehenden über die Sozialhilfe bis hin zur verbesserten Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Institutionen. Was trotz der Breite der Themen meist fehlt, ist eine Gesamtschau. Es wird kaum über das soziale Sicherungssystem als Ganzes, seine Stärken und Schwächen und die nötigen Anpassungen debattiert. Vielmehr wird an verschiedenen Ecken und Enden mehr oder weniger zielgerichtet geflickt und angepasst.

Eine Studie des Büro BASS<sup>101</sup> versucht diese oft mangelnde Gesamtschau und skizziert einerseits das veränderte Umfeld des Sozialstaats und unterzieht andererseits das soziale Sicherungssystem selbst einer Analyse. Insbesondere Letzteres hat der Schweizer Sozialpolitik, die von isolierten Revisionen der Sozialversicherungen geprägt war, in den letzten Jahren gefehlt. Die in der Studie aufgezeigten Schwächen des Schweizer Sozialstaates spiegeln sich in einer Reihe von Forderungen, die von sozialpolitischen Akteuren schon seit längerem eingebracht wurden. Der Unübersichtlichkeit und Fragmentierung, die auch mit der föderalistischen Staatsstruktur zusammenhängt, könnte mit einem Rahmengesetz zur Existenzsicherung begegnet werden. Ein solches könnte unter anderem die mangelnde rechtliche Verankerung beheben. Es «soll die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Unterstützungsleistungen harmonisieren»<sup>102</sup>. Im Juni 2011 wurden zwei parlamentarische Motionen in dieser Richtung eingereicht. So schlägt der grünliberale Zürcher Nationalrat Thomas Weibel vor, ein «Rahmengesetz Sozialhilfe» zu erarbeiten.<sup>103</sup> Weiter geht die Motion von Ruth Humbel (CVP, Aargau), welche den Bundesrat auffordert, ein Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung auszuarbeiten. Dieses soll «Grundsätze und Begriffe der Existenzsicherung definieren, ein einheitliches Verfahren festlegen und die Leistungen aufeinander abstimmen».<sup>104</sup> Ein solches wäre sehr zu begrüssen, sind doch heute die Unterschiede zwischen den Kantonen schlicht nicht erklärbar, und die Beurteilungsspielräume führen zu unhaltbaren Unsicherheiten für die Betroffenen, deren rechtliche Absicherung eh schon schwach ist.<sup>105</sup> Um ein solches Rahmengesetz zu erarbeiten, könnte wie bei der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) und der NFA-Aufgabenteilung vorgegangen werden. Ein «NFA Soziale Sicherheit» (NFA SoSi) wurde schon vor einiger Zeit vorgeschlagen.<sup>106</sup>

Die Zusammenstellung konkreter Lücken im Sozialstaat macht deutlich, wie wichtig Anpassungen und die Weiterentwicklung der sozialstaatlichen Instrumente sind. Die mangelhafte Absicherung eines Verdienstausfalls bei Krankheit, die unbefriedigende Lösung bei der Existenzsicherung, insbesondere für Kinder, im Falle einer Trennung oder Scheidung sowie die Tatsache, dass die AHV den Existenzbedarf nicht deckt und die Pensionskassen die Einkommensschwächeren benachteiligen, können alle als Armutsrisiken gefasst werden. Die ungleichen Ausgangslagen von Kindern werden dadurch verstärkt, dass Gelder für Stipendien gekürzt und Kinderbetreuung und -erziehung weiterhin als Privatsache angesehen werden. Das Vorliegen dieser umfassenden und gleichzeitig überschaubaren Analyse hat nichts daran geändert, dass die einzelnen Elemente der sozialen Sicherheit in der Schweiz weiterhin unabhängig voneinander reformiert werden. Es scheint jedoch dringlicher als je, die solidarische Existenzsicherung zu vereinfachen und schweizweit einheitlich zu regeln. Ein Prozess wie der vorgeschlagene NFA SoSi mit dem Ziel eines eidgenössischen Rahmengesetzes zur Existenzsicherung und Integration kann dahingehend Fortschritte bringen.

### **Entsolidarisierung bei den Sozialversicherungen**

Die abgeschlossenen wie anstehenden Revisionen der Sozialversicherungen, insbesondere der Invalidenversicherung (IV) und der Arbeitslosenversicherung (ALV), waren und sind von Leistungsabbau geprägt. Verschiedene Diskussionsbeiträge zu den Sozialversicherungen tendieren zu weiterem Abbau von Leistungen und verstärken die Entsolidarisierung. So plädiert George Sheldon, Leiter der Forschungsstelle für Arbeitsmarkt und Industrieökonomie der Universität Basel, in einem Artikel in der «Neuen Zürcher Zeitung» für die Einführung von sogenannten «risikogerechten Versicherungsprämien» in der Arbeitslosenkasse.<sup>107</sup> Eine Abstufung der Prämien nach Risiken ist jedoch äusserst unsozial, ist es doch sehr schwierig, zwischen bewusst in Kauf genommenen und nicht beeinflussbaren Risiken zu unterscheiden. «Es wäre ohnehin klüger, wenn sich die Sozialpolitik auf die eigentliche Aufgabe der Sozialversicherungen zurückbesinnen würde: eine Absicherung der Existenz gegen die finanziellen Folgen von Krankheit, Erwerbslosigkeit und Alter. Dazu gehört, dass nicht nach Risikotypen unterschieden wird. Gerade weil eine Sozialversicherung auch gegen das Risiko, ein schlechtes Risiko zu sein, versichern soll. Wer will, kann dies Solidarität nennen»<sup>108</sup>, hält Monika Bütler, Direktorin des schweizerischen Instituts für empirische Wirtschaftsforschung an der Universität St. Gallen, solchen Vorschlägen entgegen (Kontext des Zitates sind risikoabhängige Prämien in der Krankenkasse).

Auch Tendenzen in anderen europäischen Ländern deuten auf eine weitere Einschränkung von Leistungen hin. So will die dänische Regierung den Bezug von Sozialhilfe an frühere Erwerbstätigkeit knüpfen.<sup>109</sup> Dies ist ein Schritt hin zu einem Verdienst- oder

Versicherungsprinzip, was insofern als Rückschritt zu werten ist, als die Sozialhilfe eben gerade als beitragsunabhängiges und bedingungsloses Auffangnetz konzipiert wurde.

Als Teil der anstehenden Revisionen prüft der Bundesrat die Einführung von Fiskalregeln (Schuldenbremsen) für AHV und IV. Der Ständerat hat in der Sommersession 2011 diese Bestrebungen ausdrücklich unterstützt.<sup>110</sup> Werden solche Regeln tatsächlich eingeführt, gilt es darauf zu achten, dass die vorgesehenen Automatismen aus einem ausgewogenen Mix von Leistungskürzungen und Beitragserhöhungen bestehen. Werden einseitig Beitragserhöhungen vorgesehen, kann dies in den politischen Verhandlungen jenen Kräften Aufschwung geben, welche die Leistungen kürzen wollen.<sup>111</sup> Umgekehrt sind automatische Leistungskürzungen schlicht nicht hinnehmbar, da schon bei den aktuellen Leistungen viele Betroffene auf Ergänzungsleistungen oder Unterstützung aus der Familie angewiesen sind. Die Unterstützung der Bevölkerung für solche sogenannten «Schuldenbremsen» in den Sozialversicherungen ist laut einer Meinungsumfrage des GfS-Forschungsinstituts im Auftrag von *economiesuisse* nicht eindeutig. Sie wurde von 49 Prozent als nicht sinnvoll erachtet und fand bei rund 43 Prozent der Befragten Anklang.<sup>112</sup> Zu überlegen ist, ob es nicht sinnvoll wäre, bei gesunden Staatsfinanzen einen Teil des Überschusses für den Schuldenabbau in den Sozialversicherungen zu verwenden.

## 6. Revision der Invalidenversicherung: Integrationstest für den Arbeitsmarkt

Im Jahr 2010 haben die Ausgaben der Invalidenversicherung, wie in den Vorjahren, um 2,9 Prozent leicht abgenommen. Ebenso gab es 2010 etwas weniger Neurenten als in den Jahren davor. Diese Entwicklung wird der 5. IV-Revision zugeschrieben. Wie nachhaltig sie ist, ist jedoch schwierig abzuschätzen. Einiges deutet jedoch darauf hin, dass die Früherkennung verbessert werden konnte.<sup>113</sup>

Schon heute sind mehr als ein Drittel der IV-Rentnerinnen und -Rentner für die Existenzsicherung auf Ergänzungsleistungen (EL) angewiesen. Im Jahr 2011 waren es 38 Prozent der IV-Beziehenden. 2010 bezogen 1,6 Prozent mehr Personen Ergänzungsleistungen zur IV. Dies ist im Vergleich mit früheren Jahren eine sehr geringe Zuwachsrate. Da jedoch weniger Personen als in den Vorjahren eine IV-Rente beziehen, sind prozentual mehr IV-Rentnerinnen und -Rentner auf EL angewiesen.<sup>114</sup>

Die vom Parlament im Frühjahr 2011 angenommene IV-Revision 6a sieht vor, Renten aufgrund neu eingeschätzter Arbeitsfähigkeit zu kürzen. «Leider ist jedoch davon auszugehen, dass viele der Betroffenen keine Arbeitsstelle finden werden, die es ihnen ermöglicht, die Rentenkürzung durch Lohnneinkommen zu kompensieren. Pro Mente Sana warnt auch davor, dass in Zukunft aufgrund einer attestierten Teilarbeitsfähigkeit bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen ein fiktives Einkommen angerechnet wird. Dies kann dazu führen, dass die Betroffenen auf Unterstützung der Arbeitslosenversicherung oder Sozial-

hilfe angewiesen sein werden und ihr Einkommen im schlimmsten Fall unter die Armutsgrenze sinkt.»<sup>115</sup>

Vor der Abstimmung über die IV-Revision 6a im Parlament hatte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) des Nationalrates vorgeschlagen, Arbeitgebende zur Anstellung von IV-Beziehenden zu verpflichten.<sup>116</sup> Arbeitgebende mit mehr als 250 Mitarbeitenden sollten mindestens 1 Prozent ihrer Arbeitsplätze für Personen reservieren, deren Rente im Zuge der 6. IV-Revision gestrichen oder gekürzt würde. Arbeitgebende, die diese Auflage nicht erfüllt hätten, wären zu einer Abgabe im Umfang einer jährlichen IV-Minimalrente verpflichtet worden. Dieser Vorschlag wurde vom Parlament jedoch abgelehnt.<sup>117</sup> Damit bleibt das Motto «Eingliederung vor Rente» vorläufig ein Schlagwort.

Im Juni 2010 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zum zweiten Massnahmenpaket der 6. IV-Revision eröffnet. Behindertenverbände, Gewerkschaften und die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) machten in ihren Vernehmlassungsantworten auf die einseitige Dominanz finanzieller Überlegungen aufmerksam. Sie kritisierten insbesondere das lineare Rentensystem und den Abbau der Kinderrenten. Sie machten auf die Gefahr aufmerksam, dass unter dem Deckmantel einer verfeinerten Rentenabstufung bedeutende Leistungskürzungen eingeführt würden. Beide Punkte sind jedoch in der vom Bundesrat im Mai 2011 verabschiedeten Botschaft zuhanden des Parlaments weiterhin enthalten. Geändert hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) lediglich die Sparvorgaben des zweiten Massnahmenpakets (6b). Die jährlich angestrebten Einsparungen sind von 700 Millionen um mehr als die Hälfte auf 325 Millionen Franken reduziert worden. Diese sollen durch die Einführung eines stufenlosen Rentensystems sowie einer höheren Beteiligung der Rentenbeziehenden am Arbeitsmarkt erreicht werden.<sup>118</sup> Beide Punkte werden in der anstehenden parlamentarischen Beratung aufgrund der gleichen Kritik wie am ersten Massnahmenpaket umstritten sein. In Bezug auf das Schwerpunktthema dieses Sozialalmanachs bedarf die Neuregelung der Kinderrente besonderer Aufmerksamkeit. Sie soll in Zukunft nur noch 30 Prozent der Invalidenrente statt wie bisher 40 Prozent ausmachen. Damit widersprechen die vorgeschlagenen Leistungskürzungen für IV-Beziehende mit Kindern den Bestrebungen zur besseren Existenzsicherung für Familien und der Chancengleichheit, wie sie der Bundesrat in der Strategie zur Armutsbekämpfung festgelegt hat.

«Es ist das explizite Ziel der Revision, jährlich rund 500 Millionen Franken einzusparen. Dafür müssen rund 12 500 Rentnerinnen und Rentner (wieder) Eingang in den Arbeitsmarkt finden. Bestehende Renten werden überprüft, gekürzt oder gestrichen. Die zu erwartenden Kürzungen bringen das Risiko mit sich, dass kranke Menschen in Armut gedrängt werden.»<sup>119</sup> «Das Ziel der Invalidenversicherung muss die Existenzsicherung bei krankheits- und unfallbedingter andauernder Arbeitsunfähigkeit bleiben. Sie ist jedoch durch die Revision 6a und mehr noch durch die Revision 6b der IV gefährdet. Der Schutz vor Armut bei Krankheit und Invalidität durch eine starke Invalidenversicherung ist ein zentrales Element einer solidarischen Gesellschaft. Diesen gilt es zu verteidigen und zu stärken.»<sup>120</sup>

## AHV-Revision: runder Tisch mit Ecken und Kanten

In der Herbstsession 2010 lehnte der Nationalrat die 11. AHV-Revision ab. Das Rentenalter der Frauen wäre von 64 auf 65 Jahre erhöht worden. Die Hälfte der dadurch eingesparten etwa 800 Millionen Franken war für den Vorbezug der AHV-Rente für Personen mit Löhnen zwischen 41 000 und 61 000 Franken vorgesehen. Die Rechte lehnte den Vorschlag ab, weil sie darin einen Ausbau, und die Linke, weil sie einen Abbau der sozialen Sicherheit sah. Daraufhin hat der Bundesrat entschieden, die unumstrittenen, rein technischen Änderungen, die Teil der 11. Revision waren, auf das Jahr 2012 hin in Kraft zu setzen.<sup>121</sup>

Im Mai 2011 veröffentlichten die Bundesbehörden neue finanzielle Prognosen für die AHV. Diese geben Auskunft über die Entwicklung der AHV-Finzen bis ins Jahr 2030. Zwei Elemente der Berechnungsgrundlage, der Wanderungssaldo sowie die Lohnentwicklung, wurden der aktuellen Situation angepasst. Die Bevölkerungsszenarien des BFS aus dem Jahr 2010 hatten gezeigt, dass seit dem Jahr 2000 im Schnitt jährlich 52 000 Arbeitskräfte in die Schweiz kamen. Bis anhin war der Bund bei den Finanzperspektiven der AHV jedoch bloss von einem Wanderungssaldo von 15 000 Personen bis 2030 ausgegangen. Für die neuen Prognosen wird jetzt von 40 000 (+/-10 000) zusätzlichen Arbeitskräften ausgegangen. Da die AHV-pflichtigen Löhne stärker zunehmen als der Schweizer Lohnindex, waren frühere Annahmen in dieser Hinsicht eher zu pessimistisch. Ebenso wird neu damit gerechnet, dass weiterhin gutbezahlte Stellen geschaffen werden. Diese neuen Annahmen führen zu einer kurzfristigen Entwarnung: Ab 2020 dürfte das Betriebsergebnis der AHV laut BSV-Berechnungen jedoch dann negativ ausfallen. Damit die erwartete Finanzierungslücke auch nach 2020 gedeckt werden kann, braucht es zusätzliche Einnahmen oder Einsparungen. Je nach wirtschaftlicher Entwicklung sind nach den neuen Berechnungen zwischen 5,1 und 11,4 Milliarden Franken nötig. Dies entspricht bis 2030 1,9 Lohnprozenten oder 2,4 Mehrwertsteuerprozenten. Die Finanzierungslücke der AHV kann auch durch das Anheben des Rentenalters um drei Jahre abgewendet werden. Dies ist jedoch höchstens dann sinnvoll, wenn sichergestellt werden kann, dass ältere Arbeitnehmende auf dem Arbeitsmarkt willkommen sind und es möglich bleibt, ohne finanzielle Abstriche auch früher in Rente zu gehen.<sup>122</sup>

Aufgrund dieser neuen Berechnungen für die AHV will Bundesrat Didier Burkhalter umfassende Reformen der AHV ab Herbst 2011 zusammen mit den Parteien und Sozialpartnern erarbeiten. Der Bundesrat will bis Ende der nächsten Legislaturperiode 2015 eine Vorlage ans Parlament verabschieden.<sup>123</sup> In einem Interview mit der «Neuen Zürcher Zeitung» deutet Burkhalter an, dass er sich ein flexibles Rentenalter vorstellen kann. Er unterstreicht bei gleicher Gelegenheit auch die Wichtigkeit von Anreizen für Arbeitnehmende, länger erwerbstätig zu bleiben, und für Arbeitgebende, ältere Personen zu beschäftigen.<sup>124</sup> Die Streitpunkte werden auch weiterhin die Höhe des Rentenalters, insbesondere der Frauen, und die Gewichtung von Leistungskürzungen versus Mehreinnahmen sein. Dazu

kommt die Kontroverse darüber, ob es einen Ausbau der ersten Säule braucht, um die Existenzsicherung zu gewährleisten, oder ob die individuelle Verantwortung via private Vorsorge noch mehr an Bedeutung gewinnen soll. Ein runder Tisch zu weiteren AHV-Revisionen wird also bestimmte Ecken und Kanten haben.

Das von verschiedener Seite vorgeschlagene Lebensarbeitszeitmodell könnte den genau konträren Effekt als den gewollten haben. Es ist heute üblich, dass die Erwerbstätigkeit durch Phasen der Weiterbildung, Umschulung, Kinderbetreuung und Pflege von Angehörigen, Auslandsaufenthalte sowie Arbeitslosigkeit unterbrochen wird. Wenn die Zeiten ohne reguläre Erwerbsarbeit nicht an die Lebensarbeitszeit angerechnet werden, besteht das Risiko, dass gerade jene, die auf dem Arbeitsmarkt einen besonders schweren Stand haben, länger arbeiten müssten. Dabei soll ihnen mit dem Lebensarbeitszeitmodell eine frühere Pensionierung ermöglicht werden. Es wird also wichtig sein, sehr genau zu überlegen, welche Tätigkeiten wie angerechnet werden können.

#### **Arbeitslosenversicherung: Schuldenabbau durch Leistungsabbau**

Von 2008 auf 2009 waren die Ausgaben der ALV aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Situation um ausserordentliche 57,7 Prozent gestiegen. 2010 sind sie bei einer Zunahme von 4,6 Prozent auf hohem Niveau weiter gewachsen. Um dieses Ausgabenwachstum bestreiten zu können, musste das Bundesdarlehen von 5,6 Milliarden (2009) auf 7,4 Milliarden Franken (2010) weiter erhöht werden. Gleichzeitig belief sich das Defizit der ALV 2010 auf rund 6,3 Milliarden Franken. Aufgrund dieser Situation war der Bundesrat dazu verpflichtet, die ALV-Lohnprozente per 1. Januar 2011 von 2 auf 2,2 Prozent zu erhöhen und das auch in der AVIG-Revision vorgesehene Solidaritätsprozent auf hohe Jahreseinkommen zwischen 126 000 und 315 000 Schweizer Franken einzuführen.<sup>125</sup>

Vergessen geht oft, dass wenn die AVIG-Revision nicht angenommen worden wäre, die Lohnprozente stärker, nämlich auf 2,5 Prozent, erhöht worden und die Mehreinnahmen in diesem Fall höher ausgefallen wären. Im Juli 2011 schlug die Wirtschaftskommission des Nationalrats vor, die Plafonierung des Solidaritätsprozentes aufzuheben, wodurch das SECO Mehreinnahmen von 79 Millionen Franken für die ALV erwartet.<sup>126</sup> Es wird sich zeigen, wie sich das Parlament zu diesem Vorschlag stellt.

Das letzte Jahr war in Bezug auf die Arbeitslosenversicherung durch die Abstimmung über die vierte Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 26. September 2010 und deren Umsetzung ab 1. April 2011 geprägt. Nach einem von der Ausschaffungsinitiative dominierten Abstimmungskampf nahm das Stimmvolk im Herbst 2010 die Revision des AVIG mit 53,3 Prozent an. Die Argumentation der Befürworter, nach welcher ein Schuldenabbau nur durch Leistungskürzungen möglich sei, vermochte in der Deutschschweiz eine Mehrheit zu überzeugen. Die Romandie und das Tessin, welche

eine höhere Arbeitslosenquote aufweisen als die Deutschschweiz, haben die Revision jedoch abgelehnt.<sup>127</sup>

Deklariertes Ziel der Revision war, die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung zu sichern und ihre Schulden abzubauen. Die Revision beinhaltet jedoch eine Anpassung der sogenannten «Fiskalregel»: Neu kann der Bundesrat die Beiträge bei Überschreitung der maximal zulässigen Verschuldung nur noch um 0,3 anstatt wie bisher um 0,5 Lohnprozentpunkte erhöhen.<sup>128</sup> Das bedeutet, dass eine finanzielle Erholung länger dauert, als es ohne Revision der Fall gewesen wäre. Ob die 4. Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes also die finanzielle Erholung bringen wird, die sie versprochen hat, wird sich erst in einigen Jahren zeigen. Die Leistungskürzungen sind jedoch schon heute bittere Realität für viele. Während die Höhe der Tagelder gleich blieb, wurden die erforderlichen Beitragszeiten länger, die Bezugsdauer wurde kürzer und der Kreis der Versicherten kleiner. Junge Erwerbslose unter 30 Jahren, Ausbildungsabgängerinnen und -abgänger sowie Personen, die wegen Mutterschaft, Krankheit, Unfall, Trennung und Scheidung von der Beitragspflicht befreit waren, erhalten nur noch während vier anstatt wie bis anhin zwölf Monaten Leistungen. Die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm wird nicht mehr als Beitragsdauer angerechnet.

Im Vorfeld der Abstimmung wurden die Auswirkungen der Revision auf die Sozialhilfe intensiv diskutiert. Es wurde vor einer massiven Mehrbelastung der Sozialhilfe gewarnt. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es jedoch zu früh, die Auswirkungen der Leistungskürzungen bei der ALV auf die Sozialhilfe einzuschätzen. Ende Juli, also vier Monate nach Inkrafttreten der neuen Regelungen, meldeten Zürich, Basel und Bern zwischen 75 und 130 neue Sozialhilfeempfänger aufgrund der ALV-Revision. Die soziale Situation von Ausgesteuerten verschlimmert sich jedoch in den meisten Fällen kontinuierlich. Während anfänglich allfälliges Vermögen aufgebraucht wird oder Familien und Freunde unterstützend eingreifen können, spitzt sich die Situation oft innerhalb von zwei Jahren zu. Daher werden erst im Frühjahr 2013 die tatsächlichen Folgen der ALV-Revision in der Sozialhilfe sichtbar werden.

Ein Forschungsprojekt zu Berufsbiografie von Langzeitarbeitslosen zeigt auf, dass rund ein Viertel der Betroffenen den Weg zurück in den Arbeitsmarkt nicht findet. Dieses Risiko nimmt mit dem Alter zu. Bei den über 55-Jährigen halbiert sich mit der Episode der Langzeitarbeitslosigkeit die Erwerbsquote um die Hälfte. Es zeigt sich auch, dass von Langzeitarbeitslosigkeit Betroffene bei Antritt einer Stelle meist nicht an die Situation vor der Arbeitslosigkeit anknüpfen können. Sie müssen oftmals Einbussen bei Verantwortung und Lohn hinnehmen.<sup>129</sup>

Um die Situation der Altersgruppe der 56- bis 64-Jährigen etwas zu erleichtern, beantragten die Kommission für Wirtschaft und Abgaben sowie die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats in der Herbstsession 2011 eine Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes. Diese sieht vor, dass über 55-Jährige sowie Personen,

die eine mindestens 40-prozentige IV-Rente beziehen, innerhalb der letzten zwei Jahre nur noch 22 anstatt bis anhin 24 Monate arbeiten müssen, um ein Recht auf Arbeitslosenunterstützung zu haben. Diese Neuregelung könnte verhindern, dass Betroffene bloss wegen einer nicht unverzüglichen Meldung bei der Arbeitslosenversicherung oder aufgrund eines nicht nahtlosen Stellenwechsels ihren Anspruch verlieren.

Die OECD hat 2010 die sogenannte «Aktivierungspolitik» der Schweiz unter die Lupe genommen und eine Reihe von Empfehlungen gemacht. Um den grossen Unterschieden in der Wirksamkeit der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) entgegenzuwirken, soll das SECO verstärkt eine koordinierende Rolle wahrnehmen und einen regelmässigen Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen über die Wirksamkeit der Arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) ermöglichen. Als Grundlage dafür braucht es mehr Evaluation der bestehenden Massnahmen. Es gilt früher zu erkennen, für welche Stellensuchenden es besonders schwierig ist, eine Stelle zu finden. Dafür und um diese gezielt unterstützen zu können, empfiehlt die OECD dem SECO, ein standardisiertes System für die Erstberatung beim RAV einzuführen. Die Teilnahme an AMM soll besser begleitet und nachbetreut werden. Gleichzeitig empfiehlt die OECD, Anreize für Arbeitgebende zu schaffen, die dazu führen, dass diese den an AMM Teilnehmenden vermehrt ein reguläres Arbeitsverhältnis anbieten. Wegen des unterschiedlichen Umgangs mit Langzeitarbeitslosen und Ausgesteuerten in den Kantonen schlägt die OECD die Einführung einer schweizweit koordinierten Arbeitslosenhilfe vor, welche die Betroffenen über die Aussteuerung hinaus bei der Arbeitssuche unterstützen soll.<sup>130</sup>

### **Für über 55-Jährige wird Sozialhilfe zur Rente**

Die Sozialhilfequote stieg 2009 zum ersten Mal seit 2006 wieder, jedoch trotz Rezession nur minimal um 0,1 auf 3 Prozent. Ende 2009 waren 230 019 Personen auf Sozialhilfe angewiesen. Das sind 8800 mehr als im Vorjahr, was eine Zunahme von 4 Prozent bedeutet. Diese deutliche Zunahme kommt jedoch aus einem definitorischen Grunde zustande. Neu werden auch die vorläufig Aufgenommenen in der Sozialhilfestatistik ausgewiesen.<sup>131</sup> Wird die Sozialhilfe im weiteren Sinne, das heisst inklusive Bedarfsleistungen wie Alimentsbevorschussung, Elternschaftsbeihilfen und kantonaler Ergänzungsleistungen, betrachtet, bezogen im Jahr 2008 8,1 Prozent der Bevölkerung, also über 600 000 Personen, eine Sozialhilfeleistung. Davon sind knapp die Hälfte Ergänzungsleistungen.<sup>132</sup>

Die schwierige wirtschaftliche Lage und die damit einhergehende Arbeitslosigkeit haben sich somit 2009 (noch) nicht in der Sozialhilfe gespiegelt.<sup>133</sup> Die bereits vorhandenen Daten für das Jahr 2010 ergeben noch kein einheitliches Bild: Während in der Stadt Bern mit einer deutlichen Zunahme gerechnet wird<sup>134</sup>, ist in der Stadt Zürich die Sozialhilfequote gleich geblieben<sup>135</sup>. Die Städteinitiative Sozialpolitik beobachtet seit Herbst 2009 zunehmende

Fallzahlen. Insbesondere beobachten die Städte eine Zunahme von *working poor* und Personen ohne Berechtigung zu Arbeitslosenentschädigung in der Sozialhilfe.<sup>136</sup> Die «Schweizerische Sozialhilfestatistik 2009» zeigt auf, dass in den fünf Schweizer Städten mit über 100 000 Einwohnenden ein Viertel aller Sozialhilfebeziehenden lebt. Die Sozialhilfequote ist dort doppelt so hoch wie im schweizerischen Durchschnitt.<sup>137</sup>

Das höchste Risiko, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein, hatten auch 2009 Alleinerziehende. Dadurch sind 31 Prozent aller Sozialhilfebeziehenden Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Sie weisen damit das höchste Risiko auf, von Sozialhilfe abhängig zu werden.<sup>138</sup> Grund genug, im zweiten Teil dieses Sozialalmanachs das Thema «Kinderarmut» genauer unter die Lupe zu nehmen. Am stärksten zugenommen haben 2009 im Vergleich zum Vorjahr die Einpersonenhaushalte, die mehr als einen Drittel aller Sozialhilfebeziehenden ausmachen. Personen mit ausländischer Nationalität haben ein deutlich höheres Risiko, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein, als Personen mit einem Schweizer Pass. Die Sozialhilfequote beläuft sich für sie auf 6,1 Prozent und liegt somit deutlich höher als für die Gesamtbevölkerung mit 3 Prozent.<sup>139</sup> In sämtlichen Altersgruppen stieg 2009 die absolute Zahl der Sozialhilfebeziehenden gegenüber dem Vorjahr.

Die stärkste Zunahme wiesen die Personen zwischen 56 und 64 Jahren auf. «Mit einer Sozialhilfequote von 2,2 Prozent im Jahr 2009 weist diese Gruppe den höchsten Wert seit Vorliegen der ersten gesamtschweizerischen Resultate für das Jahr 2004 auf. In den letzten Jahren vor der Pensionierung gelingt es Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger offensichtlich immer weniger, sich durch eine verbesserte Erwerbssituation aus der Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu lösen.»<sup>140</sup> Viele der 56- bis 64-Jährigen beziehen daher über lange Zeit, als Überbrückung bis zum Rentenalter, Sozialhilfeleistungen.<sup>141</sup> Daher wird es in Zukunft noch wichtiger werden, den älter werdenden Arbeitnehmenden zu ermöglichen, sich durch Weiterbildungen so zu qualifizieren, dass sie auf dem Arbeitsmarkt weiterhin gefragt sind und ihre langjährige Erfahrung auch unter veränderten Bedingungen einbringen können. Darüber hinaus könnte ein flexibleres Rentenalter dieser Altersgruppe eine adäquate soziale Absicherung bieten.

Die Sozialhilfequote von jungen Erwachsenen lag auch 2009 mit 3,9 Prozent deutlich über dem Durchschnitt von 3 Prozent. Sie reagiert besonders stark auf das wirtschaftliche Umfeld. Finden junge Leute ohne nachobligatorische Ausbildung bei guter Wirtschaftslage vielleicht noch eine Stelle, sind sie die ersten, die bei einem Abschwung den Job verlieren. Von den unterstützten jungen Erwachsenen sind 40 Prozent erwerbslos, 23 Prozent absolvieren eine Ausbildung und rund 17 Prozent brauchen Hilfe im Zusammenhang mit der Familiengründung. Drei Viertel der jungen Erwachsenen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, haben keine berufliche Grundbildung. Die Ausbildungslosigkeit dieser Gruppe ist ein ernst zu nehmendes Problem.<sup>142</sup> Eine nachhaltige Ablösung von Sozialhilfeleistungen ist nur durch eine berufliche Ausbildung möglich. Es braucht dafür gezielte Massnahmen, wie sie der Kanton Waadt mit seinem Berufsbildungsprogramm eingeführt hat. Nach einer

äusserst erfolgreichen Pilotphase wurde es im Juni 2009 vom Kantonsrat definitiv verankert. Die Sozialdienste begleiten und beraten die Jugendlichen bei der Lehrstellensuche und sind für die Vorbereitung der Lehrverträge zuständig. Sobald ein Jugendlicher, eine Jugendliche eine Lehre beginnt, werden die Lehrkosten (Schulgebühren, Material, Verpflegung usw.) und der individuelle Unterhalt (Wohnung, Essen, Kleidung usw.) jedoch ausschliesslich über das Stipendienwesen finanziert. Die damit erreichte Unabhängigkeit von der Sozialhilfe stärkt das Selbstbewusstsein der Betroffenen und verhindert Stigmatisierung. Um dies zu ermöglichen, wurden Sozialhilfe- und Stipendiennormen harmonisiert.<sup>143</sup>

Je etwas mehr als ein Drittel der Sozialhilfebeziehenden ist weniger als ein Jahr (34,2 Prozent) oder mehr als zwei Jahre (36,8 Prozent) auf Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen. Zu den längerfristig Beziehenden gehören überproportional viele Alleinerziehende, die oft erst mit dem Heranwachsen der Kinder und der reduzierten Betreuungsarbeit zu einer wirtschaftlichen Selbständigkeit finden können. Innerhalb von drei Jahren sind mehr als 10 Prozent nach einer Periode der Selbständigkeit ein zweites Mal auf Sozialhilfe angewiesen.

In der Tendenz steigt der Anteil der Bevölkerung, der ganz oder teilweise auf Sozialhilfe angewiesen ist, seit mehreren Jahren kontinuierlich. Dies dürfte «mit der zunehmenden Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse und den steigenden Qualifikationsansprüchen zusammenhängen. [...] Erhöhter Arbeitskräftebedarf wird zuerst über Erhöhung der Beschäftigungsgrade oder Temporäranstellungen von Hochqualifizierten abgedeckt. [...] Niedrig qualifizierte Personen bleiben so lange Zeit vom Erwerbsprozess ausgeschlossen und tragen zur Bildung eines Sockels von Sozialhilfeabhängigen bei.»<sup>144</sup> Die Sozialhilfe, gedacht als Absicherung in punktuellen Notsituationen, muss vermehrt auch strukturelle Risiken absichern, die neben dem Strukturwandel im Arbeitsmarkt auch durch den Abbau der Sozialversicherungsleistungen verursacht sind.<sup>145</sup>

Seit rund vier Jahren werden in der Schweiz Menschen, die einen ablehnenden Asylentscheid erhalten haben, von der Sozialhilfe ausgeschlossen und dem sogenannten «Nothilferegime» zugeteilt. 2009 waren 5826 Personen, davon 676 Kinder unter 15 Jahren, im Nothilferegime. Während einige über lange Zeit mit Nothilfe leben, gehen Menschenrechtsorganisationen davon aus, dass ein grosser Teil abtaucht. Das Nothilferegime wird bewusst unattraktiv, wenn nicht schikanös, gestaltet, um die Menschen aus der Schweiz zu vertreiben. Die zur Verfügung stehenden Unterkünfte erfüllen oft nicht einmal minimale Standards: Sie sind teilweise unterirdisch, schlecht bis nicht geheizt und bieten keine Rückzugsmöglichkeit. Die Betroffenen erhalten Lebensmittel oder Migros-Gutscheine. Weitere Unterstützung gewährt ihnen die öffentliche Hand nicht. Im Februar 2011 starteten vier im Asylbereich tätige Organisationen (Amnesty International, Schweizerische Flüchtlingshilfe/SFH, Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht und Solidarité sans frontières) eine Kampagne, die das Nothilfesystem im Asylwesen grundsätzlich in Frage stellt. Sie schreiben: «Die Zustände in der Nothilfe sind besonders für als verletztlich geltende Personen schwer zu

ertragen. So leiden Ältere und Traumatisierte, alleinerziehende oder schwangere Frauen und unbegleitete Minderjährige besonders stark unter den schwierigen Lebensbedingungen. Andererseits ist es zweifelhaft, ob die Nothilfe die bezweckte abschreckende Wirkung hat: Alleine 12 bis 17% der Nothilfe-Bezüger verlassen die Schweiz nachweislich.»<sup>146</sup>

Im Jahr 2010 gab es weiter eine Reihe erwähnenswerter Änderungen in der Praxis der Sozialhilfe einerseits und in rechtlicher Hinsicht andererseits. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) empfahl Anfang 2011 den Kantonen, den Grundbedarf der Sozialhilfe regelmässig der Teuerung anzupassen. Dies war seit 2003 nicht mehr geschehen. Die SKOS schlägt vor, den gleichen Mechanismus wie für die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV zu verwenden. Für eine Einzelperson wurde damit der Grundbedarf um monatlich 16.80 Franken erhöht.<sup>147</sup>

Im Januar 2011 hat der Grosse Rat des Kantons Bern das revidierte Sozialhilfegesetz überraschend deutlich angenommen. In den vorangegangenen Diskussionen waren die verstärkte Auskunftspflicht und die neu bei einem Antrag um Unterstützung obligatorische Vollmacht umstritten gewesen. Das neue Gesetz sieht weitreichende Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung vor. So können die Sozialdienste in Zukunft bei einer ganzen Reihe von Behörden (Steuerverwaltung, Konkursämter, Vormundschaftsbehörden, Sozialversicherungen usw.) sowie beim Arbeitgebenden, Vermieter und bei Mitbewohnenden Auskunft über den Klienten, die Klientin einholen. Zudem müssen alle, die einen Antrag auf Sozialhilfe stellen, dem Sozialdienst eine Vollmacht ausstellen, die es ermöglicht, Informationen bei Ärzten, Banken und Notaren einzuholen. Gegen diese Regelungen haben eine Reihe von Organisationen (AvenirSocial – Berufsverband der Professionellen der Sozialen Arbeit, die Demokratischen Juristinnen und Juristen Bern/djb, Komitee der Arbeitslosen und Armutsbetroffenen/kabba und andere) Beschwerde beim Bundesgericht eingelegt. Sie sehen die Privatsphäre der Betroffenen gefährdet und verlangen, dass die Verfassungskonformität geprüft wird. Auch der Kanton Zürich hat sein Sozialhilfegesetz revidiert. «Mit der Teilrevision des kantonalen Sozialhilfegesetzes nimmt der Zürcher Regierungsrat eine alte Forderung der SVP auf: Um Sozialmissbrauch zu verhindern, regelt er darin den Informationsaustausch zwischen den Amtsstellen sowie die Auskunftspflicht von Dritten. Zugleich nutzt er die Revision, um Bundesrecht zu vollziehen: Neu sollen vorläufig Aufgenommene der Sozialhilfe unterstellt werden.»<sup>148</sup> Aufgrund dessen hat die SVP das Referendum ergriffen. Für die Stimmberechtigten ein echtes Dilemma: Sie mussten «entscheiden zwischen der Besserstellung einer Gruppe und der Aufweichung des Datenschutzes und damit der schleichenden Aushöhlung von Grundrechten».<sup>149</sup> Die Revision wurde im September 2011 vom Volk mit 61,4 Prozent der Stimmen angenommen. Die neuen Gesetze im Kanton Bern und im Kanton Zürich sind aufgrund der Missbrauchsvorwürfe der vorangegangenen Jahre erarbeitet worden. Dabei ein Gleichgewicht zwischen verbesserter Zusammenarbeit der verschiedenen Ämter, stärkerer Kontrolle und Wahrung der Persönlichkeitsrechte des Individuums zu finden, ist eine Gratwanderung.

Diese Diskussion wird im Falle weiterer kantonaler Gesetzesrevisionen sowie bei der allfälligen Ausarbeitung eines Bundesgesetzes weiter heftig geführt werden.

### **Interinstitutionelle Zusammenarbeit institutionalisieren**

Die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) gibt es seit rund zehn Jahren. Sie «ist eine gemeinsame Strategie zur verbesserten, zielgerichteten Zusammenarbeit verschiedener Partnerorganisationen aus den Bereichen Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung, Sozialhilfe, öffentliche Berufsberatung und anderer Institutionen».<sup>150</sup> Der Bund will die IIZ nun systematisch weiterentwickeln und betont dabei drei Punkte: Erstens soll die Zusammenarbeit zwischen den nationalen und den kantonalen Akteuren weiter verbessert werden. Zweitens soll die IIZ auf die Begleitung von Personen, die mit Problemen in mehreren Lebensbereichen gleichzeitig konfrontiert sind (sogenannte «Mehrfachproblematik»), fokussiert bleiben. Drittens soll die bis anhin freiwillige Zusammenarbeit in Zukunft verbindlich sein. Um diese Themen anzugehen, hat der Bund im November 2010 zwei Gremien eingesetzt. Das nationale IIZ-Steuerungs-gremium besteht aus den Vertretenden der kantonalen Volkswirtschafts-, Sozial- und Erziehungsdirektorenkonferenzen, des Städteverbands, des SECO, BSV und BBT. Es legt «die Rahmenbedingungen und die politische Stossrichtung»<sup>151</sup> fest. Das nationale IIZ-Entwicklungs- und -Koordinations-gremium besteht aus Vertretenden der relevanten Verbände (Verband der Schweizerischen Arbeitsämter/VSAA, IV-Stellen-Konferenz/IVSK), der Schweizerischen Berufsbildungs-ämter-Konferenz (SBBK), der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), der Städteinitiative Sozialpolitik, der Schweizerischen Sozialdirektorenkonferenz (SODK) und der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) und hat den Auftrag, «für die Weiterentwicklung sowie die koordinierte Umsetzung der IIZ im Alltag zu sorgen»<sup>152</sup>. Neu gibt es auch eine nationale IIZ-Fachstelle. Sie ist vom SECO, BSV und BBT gemeinsam geführt und soll als Kompetenzzentrum, Anlaufstelle und Sekretariat der Gremien funktionieren. Es wird sich zeigen, ob diese Gremien die Schwächen der IIZ überwinden helfen können und ob sie die Forderung nach einer umfassenderen Reform des sozialen Systems mittragen.

Mehrere Veröffentlichungen der Jahre 2010 und 2011 haben die IIZ genauer unter die Lupe genommen und können den neuen Gremien als Grundlage zur Weiterarbeit dienen. Eine von der Fachhochschule Nordwestschweiz mit Unterstützung des Nationalfonds durchgeführte Studie<sup>153</sup> zeigt die Mängel und das Verbesserungspotenzial auf und kommt dabei zu sehr ähnlichen Schlüssen wie die Diskussionsgruppen an der nationalen Armutskonferenz<sup>154</sup> vom Herbst 2010. Die Studie hält fest, dass die IIZ zu wenig von der Situation der betroffenen Person ausgeht und zu stark nach formalen Kriterien Zuweisungen zu ALV, IV oder Sozialhilfe vornimmt. Die Diskussionen am Armutforum hatten in

diesem Zusammenhang den Grundsatz formuliert, dass die Sicht der Betroffenen und nicht die Analyse der Strukturen als Basis für Entscheide dienen soll. Die Nationalfondsstudie hält fest, dass die Institutionen die Tendenz haben, Fälle in die anderen Systeme abzuschieben, um Kostenvorgaben zu erreichen. Dieser Punkt wurde auch an der Armutskonferenz diskutiert, und es wurden Vorschläge für einen Finanzausgleich zwischen den Systemen oder einen gemeinsamen Fonds gemacht. Einen gemeinsamen Finanzpool zur Finanzierung von Integrationsmassnahmen schlägt auch eine Studie des SECO zur Zusammenarbeit der ALV und der Sozialhilfe bei der Arbeitsvermittlung vor.<sup>155</sup> Die zentrale Empfehlung aus der Nationalfondsstudie, die auch an der Armutskonferenz abgegeben wurde und in der Studie des SECO gemacht wird, ist die Einrichtung einer einheitlichen Anlaufstelle für alle Elemente der sozialen Sicherung. Diesen Vorschlag macht auch die OECD in ihrer oben diskutierten Studie zur Aktivierungspolitik der Schweiz.<sup>156</sup> Diese Idee wird auch unter den Begriffen *guichet unique*, *one window* oder *one stop shop* diskutiert. Die IIZ will Schwächen des schweizerischen sozialen Systems in Bezug auf die Arbeitsmarktintegration angehen, scheint aber genau jene auch zu reproduzieren, wie die unterschiedlichen Evaluationen deutlich machen. Der Wille des Bundes, die IIZ weiterzuentwickeln, ist zu begrüßen. Es ist jedoch an der Zeit, die Erfahrungen der IIZ in eine umfassende Reform der sozialen Sicherheit – wie oben besprochen zum Beispiel nach Vorbild des nationalen Finanzausgleichs – einfließen zu lassen.

### Sozialstaat profitiert von der Einwanderung

«Es ist bekannt: Bei der Arbeitslosenversicherung, in der Invalidenversicherung (IV) und in der Sozialhilfe sind Ausländerinnen und Ausländer proportional höher vertreten. Die Gründe für diese Situation liegen zur Hauptsache in einer geringeren Berufsqualifikation, den schlechteren Arbeitsmarktchancen, den gesundheitsschädlichen Arbeits- und Lebensbedingungen, mangelhaften Sprachkenntnissen und in der Familienstruktur. Betroffen sind vor allem Personen aus den südlichen EU-Mitgliedsstaaten, aus dem Balkan, der Türkei und aus Drittstaaten. Diese Personen sind entweder selbst als Gastarbeiter, im Rahmen der Personenfreizügigkeit oder als Familienangehörige eingewandert. Oder es handelt sich um Angehörige der zweiten und dritten Generation, die nicht eingebürgert sind. Demgegenüber sind Zugewanderte aus den nördlichen und westlichen EU-Mitgliedsstaaten im Durchschnitt beruflich besser qualifiziert als Schweizerinnen und Schweizer. Diese Ausländergruppe stellt in den Sozialversicherungen denn auch eine Randerscheinung dar.

Dennoch profitiert die Schweiz bei den Sozialversicherungen von der Zuwanderung. So stammen bei der AHV und der IV 26,7 Prozent der Beiträge von Ausländerinnen und Ausländern. Diese bezogen aber insgesamt lediglich 17,9 Prozent der Leistungen. Bei der IV ist das Bild, das in der Öffentlichkeit durch das Aufbausuchen einzelner Missbrauchsfälle

entstanden ist, zu revidieren. Während 26,7 Prozent der Beiträge von Ausländerinnen und Ausländern stammen, beziehen diese weniger, nämlich 25,6 Prozent der Leistungen. Und zwar trotz der Tatsache, dass gesundheitsschädigende Arbeitsbedingungen wie diejenigen im Baugewerbe hauptsächlich von Ausländern ausgeführt werden. Von der AHV erhalten Ausländerinnen und Ausländer im Durchschnitt weniger Leistungen. Die Gründe liegen darin, dass Ausländerinnen und Ausländer einerseits nur in 22 Prozent der Fälle eine Vollrente erhalten, denn meist arbeiteten sie nicht ununterbrochen seit dem 20. Altersjahr in der Schweiz. Andererseits erzielten die meisten lediglich ein niedriges Erwerbseinkommen. Entscheidend ist aber vor allem, dass nur ein Viertel der AHV-Rentenbezüger mit EU-Pass in der Schweiz lebt. Das bedeutet, dass in der Schweiz abgemeldete Personen keine Ansprüche auf zusätzliche Leistungen wie Ergänzungsleistungen der AHV und IV oder Sozialhilfe erheben können. Auch bei der Krankenversicherung führt die Rückwanderung von Ausländerinnen und Ausländern zu Kosteneinsparungen in der Schweiz, denn die finanziellen Belastungen im letzten Lebensabschnitt machen rund ein Drittel der gesamten Gesundheitskosten einer Person aus.»<sup>157</sup>

Diese Fakten müssen zur Kenntnis genommen werden. «Der Schweizer Sozialstaat zieht gesamthaft einen Gewinn aus der Zuwanderung. Dies dürfte umso mehr auf die zukünftige Entwicklung zutreffen, da Zuwanderer in der Regel jünger als Schweizerinnen und Schweizer und gut qualifiziert sind. Zudem arbeiten sie häufiger Vollzeit als Einheimische. Diese positiven Resultate bezüglich des Verhältnisses von Sozialstaat und Migration müssen zur Kenntnis genommen und den falschen Zahlen, die über Missbräuche und den angeblichen übermässigen Bezug seitens der ausländischen Bevölkerung kursieren, entgegengestellt werden.»<sup>158</sup>

### **Grundeinkommen: nicht bedingungslos!**

Das bedingungslose Grundeinkommen hat durch einen zum Thema organisierten Kongress mit 600 Teilnehmenden im Frühjahr 2011 in Zürich wieder mehr Aufmerksamkeit erlangt. 2012 wird die «Agentur[zum]Grundeinkommen» eine Volksinitiative lancieren, die ein bedingungsloses Grundeinkommen von 2500 Franken einführen möchte. Die unsichere wirtschaftliche Entwicklung und die steigende Sockelarbeitslosigkeit lassen die Entkoppelung von Arbeit und Einkommen naheliegend erscheinen. Es ist dabei jedoch zentral, sicherzustellen, dass bestehende Sozialleistungen nicht abgebaut werden und den Bedürfnissen von verletzlichen Gruppen Rechnung getragen wird. «Manche der sozialstaatlichen Leistungen wären mit der Schaffung eines Grundeinkommens überflüssig, da viele Bedürfnisse dadurch abgedeckt wären. So zum Beispiel die AHV, die vollständig im Grundeinkommen aufgehen würde. Es ist aber klar, dass es weiterhin bedarfsgerechte Unterstützung braucht für Menschen, die einen legitimen Anspruch auf Betreuungs-, Coaching- oder Pflegeleistungen haben. Die

zahlreichen theoretischen Modelle des Grundeinkommens unterscheiden sich denn auch darin, welche bestehenden Leistungen reduziert und welche ganz abgeschafft werden können.»<sup>159</sup> In der Sommersession 2011 wurde eine parlamentarische Initiative, die ein bedingungsloses Grundeinkommen einführen wollte, abgelehnt.<sup>160</sup> Sollte ein Grundeinkommen in der politischen Arena tatsächlich Chancen haben, muss sichergestellt werden, dass sozialstaatliche Leistungen weiterhin allgemeine Risiken abdecken und verletzte Gruppen gezielt unterstützt werden.

## 5. Familienpolitik stärken

Familienpolitisch hat sich einiges getan in den letzten Monaten. Anfang 2011 traten Neuerungen bei der Familienbesteuerung in Kraft, die sich ab 2012 auswirken. Eltern erhalten in Zukunft pro Kind eine Reduktion von 250 Franken auf die Steuerrechnung. Darüber hinaus können Eltern, die ihre Kinder betreuen lassen, die Betreuungskosten bis zu 10 000 Franken jährlich pro Kind vom Einkommen abziehen.<sup>161</sup>

Im März 2011 beschloss das Parlament, Kinderzulagen schweizweit auch für Selbständige einzuführen. Das Bundesgesetz über Familienzulagen wird geändert und die neue Regelung dürfte Anfang 2013 in Kraft treten. Selbständige werden sich in Zukunft einer Familienausgleichskasse anschliessen und eine Lohnabgabe zur Finanzierung der Kinderzulagen einzahlen müssen. Somit wird der Grundsatz «Ein Kind, eine Zulage» der parlamentarischen Initiative Fasel (CSP) vom Dezember 2006 erfüllt.<sup>162</sup>

Seit mehreren Jahren waren im Parlament zwei parlamentarische Initiativen zur Einführung gesamtschweizerischer Familienergänzungsleistungen nach Vorbild des Tessiner Modells hängig. Im Juni 2011 hat der Nationalrat diese nun auf Antrag der Kommission abgeschrieben. Eine Minderheitenmeinung, die am Vorschlag festhalten wollte, um der Familienarmut entgegenzuwirken, fand kein Gehör. Somit ist eine gesamtschweizerische Lösung wieder in weite Ferne gerückt.<sup>163</sup> Demgegenüber haben die Stimmenden des Kantons Waadt im Mai 2011 der Einführung eines Lohnabzugs von 0,6 Prozent zugunsten von *Working-poor*-Familien deutlich mit 61 Prozent zugestimmt. Der Kanton Waadt ist somit nach dem Tessin, Genf und Solothurn der vierte Kanton, der Ergänzungsleistungen für Familien einführt.<sup>164</sup>

Von November 2010 bis März 2011 lief die Vernehmlassung zu einem neuen Verfassungsartikel zur Familienpolitik. Dieser sieht die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie insbesondere durch den Ausbau des familien- und schulergänzenden Betreuungsangebots mit einer sozialen Tarifgestaltung vor. Eine Minderheit beantragte, die schweizweite Harmonisierung der Alimentenbevorschussung in den Verfassungsartikel aufzunehmen.<sup>165</sup> Diese ist auch Gegenstand eines vom Bundesrat im Mai veröffentlichten Berichts in Erfüllung eines Postulats aus der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats zum gleichen Thema. Der Bundesrat und die kantonalen

Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren sind sich einig, dass Verbesserungsbedarf besteht und eine Harmonisierung vonnöten ist. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren strebt eine Harmonisierung im Bundesrecht an, während der Bundesrat sich zur Zuständigkeit erst später äussern wird. Die im Bericht enthaltenen Vorschläge wurden dem Justizdepartement zur Umsetzung anvertraut. Sie empfehlen die Neuregelung der Dauer der Unterhaltspflicht sowie die Harmonisierung sowohl der Bedingungen für die Bevorschussungen als auch für die Inkassohilfe.<sup>166</sup>

Anfang 2011 hat Justizministerin Simonetta Sommaruga mit dem Vorschlag überrascht, die Vorlage über das gemeinsame Sorgerecht mit unterhaltsrechtlichen Fragen zu verknüpfen. Diese Idee stiess sowohl im Parlament als auch bei Väterorganisationen auf Kritik, woraufhin der Bundesrat im Mai entschied, die zwei Themen wieder getrennt zu behandeln. So soll der Vorschlag, nach welchem in Zukunft das Sorgerecht bei einer Scheidung in der Regel ein geteiltes sein soll, noch 2011 ins Parlament kommen. Die Behandlung der unterhaltsrechtlichen Fragen wird mehr Zeit in Anspruch nehmen. Dabei geht es insbesondere darum, die unbefriedigende Situation betreffend Unterhaltszahlungen zu ändern. Heute ist das Existenzminimum für den Elternteil garantiert, der zu Unterhaltszahlungen verpflichtet ist. Dies führt dazu, dass der Haushalt, in dem die Kinder aufwachsen, oftmals auf Sozialhilfe angewiesen ist.<sup>167</sup>

Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) hat im Herbst 2010 einen detaillierten Vorschlag für Elternzeit und Elterngeld gemacht. Ziel ist es, Familien in der ersten Zeit nach der Geburt eines Kindes zu entlasten. Die EKFF schlägt eine Elternzeit von maximal 24 Wochen bei einem 80-prozentigen Einkommensersatz vor. Um zu gewährleisten, dass auch Familien mit knappem Einkommen von der Elternzeit Gebrauch machen können, soll auch eine kürzere Bezugsdauer bei 100-prozentigem Erwerbssersatz möglich sein. Vier Wochen müssten je von der Mutter oder dem Vater bezogen werden, während die restlichen sechzehn Wochen flexibel zwischen den Eltern aufteilbar sind. Bezogen werden kann die Elternzeit zwischen Geburt und Einschulung des Kindes. Der Bezug soll auch in durch Erwerbsarbeit unterbrochenen Blöcken möglich sein. Die EKFF zeigt zwei Finanzierungsmöglichkeiten auf. Würde die Elternzeit via Lohnprozente finanziert, bräuchte es eine Abgabe von je 0,2 Lohnprozenten von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden. Soll die Elternzeit über die Mehrwertsteuer finanziert werden, wäre eine Erhöhung derselben um 0,4 bis 0,5 Prozent nötig.<sup>168</sup> In der Frühjahrsession 2011 wurde eine Ständeinitiative des Kantons Genf, welche die Einführung eines solchen Modells auf Kantonsebene zulassen wollte, vom Nationalrat verworfen.<sup>169</sup> Eine parlamentarische Initiative verlangt nun die Konkretisierung und Umsetzung des von der EKFF vorgeschlagenen Modells.<sup>170</sup> Schon vor der Behandlung im Parlament wird die Kontroverse deutlich. Während der Vorschlag der EKFF einer mehr oder weniger solidarisch finanzierten öffentlichen Elternversicherung entspricht, fordert eine Motion die Steuerbefreiung für individuelles Sparen für Elternzeit via private Versicherungen.<sup>171</sup> Letzteres entspräche einer unsozialen Absicherung, die für gut bezahlte

Eltern attraktiv sein könnte, jedoch familien- und sozialpolitisch die falschen Signale sendet. Ein Elternzeitmodell muss so gestaltet sein, dass es auch für Familien mit geringem Einkommen verwirklichtbar ist. Es kann dann mithelfen, zu verhindern, dass ein Elternteil die Erwerbsarbeit für die Kinderbetreuung vollständig aufgibt und das Familieneinkommen dadurch sinkt.

Vielen dieser Vorschläge ist gemeinsam, dass sie hauptsächlich auf die Betreuung von Kindern fokussiert sind. An einer breiten öffentlichen Diskussion zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Pflege von kranken oder älteren Familienangehörigen hingegen mangelt es noch. Genaue Zahlen fehlen, aber es kann davon ausgegangen werden, dass zwischen 10 und 20 Prozent der Arbeitnehmenden Angehörige pflegen. «Im Gegensatz zur Kinderbetreuung, welche eine an sich erfüllende und zukunftsgerichtete Aufgabe darstellt, ist die Versorgung der Ältesten häufig mit einer hohen psychischen Belastung verbunden. So ist das Thema noch weitgehend tabuisiert.»<sup>172</sup> Vor dem Hintergrund des Arbeitskräftemangels dürfte die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit auch durch Pflegeurlaub an Gewicht gewinnen.

Die Familienpolitik war auch beliebter Tummelplatz der Parteien im Wahljahr 2011. Die SVP reichte im Juli eine Initiative ein, die forderte, dass auch Familien, welche ihre Kinder selber betreuen, steuerlich entlastet werden. Damit reagiert sie auf die oben erwähnten Neuerungen bei der Familienbesteuerung, welche Abzüge für die Fremdbetreuung von Kindern zulässt. Unter dem Deckmantel der Nichtdiskriminierung und Familienfreundlichkeit propagiert die SVP damit ihr traditionelles Familienbild. Unter dem Motto «Familien stärken» lancierte die CVP im Frühjahr 2011 zwei Initiativen. Einerseits will die CVP, dass verheiratete Paare bei der Besteuerung und bei den Sozialversicherungen gleich behandelt werden wie Konkubinatspaare. Heute zahlt ein Ehepaar mehr Steuern und erhält eine geringere AHV-Rente. Andererseits verlangt die CVP die steuerliche Befreiung von Kinder- und Ausbildungszulagen. Zwei Standesinitiativen mit der gleichen Forderung wurden vom Ständerat im Herbst 2010 abgelehnt und vom Nationalrat im Frühling 2011 angenommen. Es ist nicht zu erwarten, dass das Votum des Ständerats beim zweiten Durchgang anders ausfällt. Damit wären die Initiativen vom Tisch.<sup>173</sup> Weiter schlägt die CVP in einer Motion «Vaterschaftsurlaub statt WK» vor, dass militärische Wiederholungskurse, die innerhalb von zwölf Monaten nach der Geburt eines Kindes geleistet werden müssten, in Vaterschaftsurlaub umgewandelt werden können.<sup>174</sup> Die Parteien nutzen die Familienpolitik offensichtlich als Wahlkampfthema. Die Themen werden, da in Form von Initiativen und Motionen vorgebracht, jedoch auch nach den Wahlen für Diskussionen sorgen.

## 6. Demokratische Spielregeln für die globale Wirtschaft

Obwohl sich die Situationen in Grossbritannien, Portugal, Italien und Griechenland, aber auch jene in Ägypten und Tunesien oder Israel und Chile nur teilweise bis gar nicht vergleichen lassen, ist es kein Zufall, dass sich in all diesen und noch mehr Ländern Menschen jetzt gegen Armut, Arbeitslosigkeit, Ungleichheit und Perspektivenlosigkeit wehren. Es ist kein Zufall, dass auch in der Schweiz die Einkommens- und Vermögensungleichheit zugenommen hat. Was weitläufig als Folge der Krise dargestellt wird, ist systemimmanent. Die Politik der letzten Jahrzehnte hat vor allem an Vorteile für die Wirtschaft gedacht. Möglichst wenig staatliche Regulierung sollte das Wirtschaftswachstum begünstigen. Aufgrund der geringen Regulierung des Finanzmarktes haben Banken verantwortungslos Geld verliehen und sich dabei paradoxerweise darauf verlassen, dass der Staat einspringt, wenn unvorsichtig vergebene Kredite nicht mehr bedient werden. Dazu kommt, dass Steuerensenkungen zu wachsenden Defiziten in den Staatshaushalten führten, worauf mit Sparmassnahmen reagiert wurde. Diese treffen oft in erster Linie die Schwachen, da sie demokratisch zu wenig vertreten sind. Es braucht also strukturelle Veränderungen, wenn die Situation aller verbessert werden soll.

Verschiedene Änderungsvorschläge haben in den letzten Jahren und Monaten an Bedeutung gewonnen: von neuen Formen der Wohlstandsmessung – wie sie unter anderem die vom französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy eingesetzte «Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress»<sup>175</sup> vorgeschlagen hat – über die von zivilgesellschaftlichen Gruppen seit langem empfohlene Finanztransaktionssteuer bis hin zur Entkoppelung von Arbeit und Einkommen durch ein bedingungsloses Grundeinkommen. Weiterhin marginal bleiben Debatten um *décroissance* beziehungsweise für einen Wachstumsstopp. Auch «die Vorstellung, dass eine weitgehende Absenz des Staates in der Wirtschaft die richtige Wirtschaftspolitik sei, ist erschüttert worden, und die Idee von Staatsinterventionen ist zwangsläufig wieder erwacht.»<sup>176</sup>

Trotz dieser vermehrten Aufmerksamkeit für gewisse alternative Wirtschaftsmodelle hat gerade das letzte Jahr deutlich gemacht, dass viele Politikerinnen und Politiker den traditionellen Lösungsansätzen sowie den grossen Finanz- und Wirtschaftsakteuren verpflichtet sind. Die Wirtschaftspolitik dominiert alle anderen Politikfelder, Wachstum und Profit werden oft als Zweck an sich behandelt. Die Diskrepanz zwischen demokratischen Entscheidungen und undemokratischer Macht wird sichtbar.<sup>177</sup> Die Politologin Regula Stämpfli bringt es auf den Punkt, wenn sie darauf hinweist, dass wir in der Schweiz zwar über Minarette oder die Höhe von Kirchtürmen abstimmen können, «nicht aber über unser Volksvermögen, unsere Investitionen und unsere Bildung». Die Milliardenpakete für Banken und für die Wiederherstellung des Vertrauens haben, so Stämpfli, «nichts mehr mit Demokratie, dafür alles mit

einem mächtigen Glaubensmodell» zu tun. Spannend daran ist, «dass wir alle noch so tun, als lebten wir in einem rationalen Zeitalter»<sup>178</sup>. Unsere Gesellschaften haben sich neben Regeln für das Wirtschaften dringend vermehrt mit Demokratie und ihren Mechanismen auseinanderzusetzen. Dies wird für die Schweiz deutlich an der intensivierten Diskussion über das Verhältnis zur EU. Auch die Anliegen der Demokratiebewegungen in Tunesien, Ägypten und Syrien und in einer ganzen Reihe anderer Länder bewegen sich an diesem Schnittpunkt von wirtschaftlichen Perspektiven der Einzelnen einerseits und demokratischen Mechanismen für eine gerechte Wohlstandsverteilung und Entscheidungsfindung andererseits. Es ist höchste Zeit für neue Spielregeln, damit die globalisierte Wirtschaft demokratisch gefasst und in den Dienst der Menschen gestellt werden kann.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS\\_SEXAGE\\_I\\_R](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R) (10.8.2011).
- <sup>2</sup> Bundesamt für Statistik, 2010f.
- <sup>3</sup> «Neue Zürcher Zeitung online» vom 13. März 2011, «Ein Teil des Mittelstands muss zurückbuchstabieren» (22.7.2011).
- <sup>4</sup> Schweizerische Bundeskanzlei, 2010, S. 20.
- <sup>5</sup> «dene vos guet geit», aus: Mani Matter: Us emene lääre Gygechaschte. Berndeutsche Chansons. ©2011 Zytglogge Verlag Oberhofen am Thunersee.
- <sup>6</sup> «Echo der Zeit» vom 26. Januar 2011, DRS 1 (25.6.2011).
- <sup>7</sup> Zweimüller, 2011.
- <sup>8</sup> Lampart, Gallusser, 2011.
- <sup>9</sup> «Bilanz online» vom 4. Dezember 2009, «Reichlich reich: Die 300 Reichsten» (31.8.2011).
- <sup>10</sup> Mäder et al., 2010, S. 58.
- <sup>11</sup> Bundesamt für Statistik, 2011a, S. 34.
- <sup>12</sup> <http://www.travailsuisse.ch/de/node/2844> (3.8.2011) (12.8.2011).
- <sup>13</sup> Lampart, Gallusser, 2011.
- <sup>14</sup> Bundesamt für Statistik, 2011a, S. 5.
- <sup>15</sup> Ebd.
- <sup>16</sup> Bundesamt für Statistik, 2010e.
- <sup>17</sup> Bundesamt für Statistik, 2010f, S. 4.
- <sup>18</sup> <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/02/blank/dos/02.html> (24.8.2011).
- <sup>19</sup> Bundesamt für Statistik, 2010f, S. 3f.
- <sup>20</sup> Bundesamt für Statistik, 2010d.
- <sup>21</sup> Bundesamt für Statistik, 2010h.
- <sup>22</sup> «Neue Zürcher Zeitung» vom 31. Dezember 2010, S. 14.
- <sup>23</sup> Bundesamt für Statistik, 2011a, S. 5.
- <sup>24</sup> Lampart, Gallusser, 2011, S. 20.
- <sup>25</sup> <http://www.erbschaftssteuerreform.ch/> (25.8.2011).
- <sup>26</sup> Mäder et al., 2010, S. 49f.
- <sup>27</sup> «Beobachter online» vom 31. März 2011, «Millionäre sollen etwas abgeben» (26.7.2011).
- <sup>28</sup> «Neue Zürcher Zeitung» vom 16. Mai 2011, S. 13.
- <sup>29</sup> <http://www.juso.org/node/1117> (07.08.2011) (9.8.2011).
- <sup>30</sup> Oekobüro, 2011, S. 5.
- <sup>31</sup> «Neue Zürcher Zeitung» vom 21. Mai 2011, S. 11.
- <sup>32</sup> Europäische Kommission, Medienmitteilung vom 29. Juni 2011, «Investing today for growth tomorrow» (16.8.2011).
- <sup>33</sup> «Neue Zürcher Zeitung» vom 15. September 2010, S. 27.
- <sup>34</sup> «Neue Zürcher Zeitung online» vom 15. Mai 2011, «Die Waadt zeigt sich von ihrer sozialen Seite» (4.6.2011).
- <sup>35</sup> «Neue Zürcher Zeitung online» vom 28. Februar 2011, «Harmonisieren allein genügt nicht» (9.8.2011).
- <sup>36</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20070308](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20070308) (9.8.2011).
- <sup>37</sup> <http://www.stipendieninitiative.ch/drupal/content/die-stipendieninitiative> (9.8.2011).
- <sup>38</sup> Bundesamt für Statistik, 2010g.
- <sup>39</sup> Wilkinson, Pickett, 2009.
- <sup>40</sup> Fix, 2010.
- <sup>41</sup> Ebd.
- <sup>42</sup> Wilkinson, Pickett, 2009.

- <sup>43</sup> <http://www.smw.ch/content/smw-2011-13165/?0=> (24. 8. 2011).
- <sup>44</sup> Heggli, 2011b.
- <sup>45</sup> «Neue Zürcher Zeitung online», «Zürcher Notare warnen vor Immobilienblase» (24. 8. 2011).
- <sup>46</sup> Konferenz der Stadtammänner von Zürich, 2011, S. 12.
- <sup>47</sup> «Neue Zürcher Zeitung» vom 26. Mai 2011, S. 27.
- <sup>48</sup> Konjunkturforschungsstelle (KOF), 2011a, S. 7.
- <sup>49</sup> «Zeit online», «Europa ist auf einem guten Weg, die Krise zu lösen» (28. 7. 2011).
- <sup>50</sup> «Neue Zürcher Zeitung» vom 25. August 2011, S. 5.
- <sup>51</sup> Schulmeister, 2010.
- <sup>52</sup> Belke, Dreger, 2011.
- <sup>53</sup> Eidgenössisches Finanzdepartement, 2011a.
- <sup>54</sup> Eidgenössisches Finanzdepartement, 2011b. Brühlhart, 2011.
- <sup>55</sup> <http://www.parlament.ch/d/sessionen/sitzung-in-kuerze/rueckblick-sda-archiv/seiten/fruehjahrs-session-2011.aspx> und <http://www.parlament.ch/d/sessionen/sitzung-in-kuerze/rueckblick-sda-archiv/sommersession-2011/seiten/default.aspx> (16. 08. 2011).
- <sup>56</sup> Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), 2011c, S. 2.
- <sup>57</sup> Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), 2011a.
- <sup>58</sup> Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), 2010.
- <sup>59</sup> Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), 2011b.
- <sup>60</sup> Konjunkturforschungsstelle (KOF), 2011b.
- <sup>61</sup> Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), 2011b.
- <sup>62</sup> «Neue Zürcher Zeitung online» vom 5. August 2011, «Die Bedrohung war zu gross» (11. 8. 2011).
- <sup>63</sup> «Neue Zürcher Zeitung online» vom 16. Juli 2011, «Die Schweiz muss die Chancen der Frankenstärke nutzen» (29. 7. 2011).
- <sup>64</sup> «Neue Zürcher Zeitung» vom 8. August 2011, S. 8.
- <sup>65</sup> Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), 2011d.
- <sup>66</sup> Bundesamt für Statistik, 2011b.
- <sup>67</sup> Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), 2011d.
- <sup>68</sup> <http://www.SECO.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=39516>, Zugriff am 19. 7. 2011.
- <sup>69</sup> «Neue Zürcher Zeitung» vom 9. November 2010, S. 25.
- <sup>70</sup> «Neue Zürcher Zeitung» vom 1. Juli 2011, S. 29.
- <sup>71</sup> KMU-Portal, News vom 29. Juni 2011, «In der Schweiz gibt es mehr Lehrstellen als Lehrlinge» (21. 7. 2011).
- <sup>72</sup> «Neue Zürcher Zeitung online» vom 26. Juni 2011, «Die Lehrlingslücke» (21. 7. 2011).
- <sup>73</sup> Ebd.
- <sup>74</sup> Bundesverwaltung, «News online» vom 20. Juni 2011, «Schulabgänger/innen ohne Anschluss – Was tun Bund, Kantone und die Wirtschaft?» (21. 7. 2011).
- <sup>75</sup> Keller et al., 2010. Bergman et al., 2011.
- <sup>76</sup> Sacchi et al., 2011, S. 123.
- <sup>77</sup> Meyer Thomas, 2011, S. 59.
- <sup>78</sup> Sacchi et al., 2011, S. 120.
- <sup>79</sup> Meyer Thomas, 2011, S. 59.
- <sup>80</sup> Ebd.
- <sup>81</sup> Ebd., S. 60f.
- <sup>82</sup> Sacchi et al., 2011, S. 125.
- <sup>83</sup> Bertschy et al., 2007, S. 20.
- <sup>84</sup> Sacchi, Salvisberg, 2011, S. 32.
- <sup>85</sup> Ebd.
- <sup>86</sup> Sacchi, Salvisberg, 2011.

- <sup>87</sup> Manpower, 2011.
- <sup>88</sup> Büro BASS, 2011.
- <sup>89</sup> Fachstelle UND, 2011.
- <sup>90</sup> «Neue Zürcher Zeitung» vom 20. Mai 2011, S. 13.
- <sup>91</sup> Ecoplan, 2010.
- <sup>92</sup> Bundesamt für Statistik, 2010d.
- <sup>93</sup> Bundesamt für Statistik, 2011a, S. 88.
- <sup>94</sup> Bundesverwaltung, «News online» vom 20. Oktober 2010, «Mindestlohn für Hausangestellte» (20. 7. 2011).
- <sup>95</sup> Frick, 2010.
- <sup>96</sup> Bundesamt für Statistik, 2010c, S. 3.
- <sup>97</sup> Strub, Stocker, 2010, S. II.
- <sup>98</sup> Strub, Stocker, 2010, S. 47.
- <sup>99</sup> Strub, Stocker, 2010.
- <sup>100</sup> Schär Moser, Strub, 2011.
- <sup>101</sup> Stutz et al., 2010.
- <sup>102</sup> SP Schweiz, 2011.
- <sup>103</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20113714](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20113714) (25. 7. 2011).
- <sup>104</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20113638](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20113638) (25. 7. 2011).
- <sup>105</sup> StremLOW, Bieri, 2010.
- <sup>106</sup> Zeugin, 2011.
- <sup>107</sup> «Neue Zürcher Zeitung» vom 9. September 2010, S. 31.
- <sup>108</sup> «Neue Zürcher Zeitung online» vom 24. Januar 2010, «Risikogerechte Prämien sind bürokratisch und unsozial» (22. 8. 2011).
- <sup>109</sup> «Neue Zürcher Zeitung online» vom 28. Oktober 2010, «Dänemark verschärft seine Ausländerpolitik» (22. 8. 2011).
- <sup>110</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20113113](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20113113) (16. 8. 2011).
- <sup>111</sup> Bruchez, Matter Schaffner, 2011.
- <sup>112</sup> Longchamp, 2011, S. 3.
- <sup>113</sup> «Neue Zürcher Zeitung» vom 3. Januar 2011, S. 7.
- <sup>114</sup> Bundesamt für Sozialversicherungen, 2011a.
- <sup>115</sup> Heggli, 2011a.
- <sup>116</sup> «Neue Zürcher Zeitung» vom 6. November 2010, S. 15.
- <sup>117</sup> «Neue Zürcher Zeitung» vom 17. Dezember 2010, S. 11.
- <sup>118</sup> Bundesamt für Sozialversicherungen, 2011c.
- <sup>119</sup> Heggli, 2011a.
- <sup>120</sup> Ebd.
- <sup>121</sup> <http://www.bsv.admin.ch/themen/ahv/aktuell/01339/index.html?lang=de&msg-id=36551> (25. 8. 2011).
- <sup>122</sup> Bundesamt für Sozialversicherungen, 2011b.
- <sup>123</sup> «Neue Zürcher Zeitung» vom 1. Juli 2011, S. 11.
- <sup>124</sup> Ebd.
- <sup>125</sup> Bundesamt für Sozialversicherungen, 2011d, S. 68.
- <sup>126</sup> «Neue Zürcher Zeitung» vom 6. Juli 2011, S. 12.
- <sup>127</sup> <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/2010/04.html> (18. 7. 2011).
- <sup>128</sup> Bruchez, Matter Schaffner, 2011.
- <sup>129</sup> Bigotta et al., 2011, S. 51.
- <sup>130</sup> Düll, Tergeist, 2010.
- <sup>131</sup> Bundesamt für Statistik, 2010a.
- <sup>132</sup> Bundesamt für Statistik, 2011a, S. 73.

- <sup>133</sup> Bundesamt für Statistik, 2010a.
- <sup>134</sup> «Der Bund online» vom 22. Februar 2011, «Sozialämter spüren die Wirtschaftskrise» (23.2.2011).
- <sup>135</sup> Sozialdepartement Stadt Zürich, Medienmitteilung vom 7. Juni 2011, «Zürcher Sozialhilfe: Entwicklung 2010» (21.7.2011).
- <sup>136</sup> «Neue Zürcher Zeitung» vom 8. Juni 2011, S. 17.
- <sup>137</sup> Bundesamt für Statistik, 2010a.
- <sup>138</sup> Bundesamt für Statistik, 2011a, S. 78.
- <sup>139</sup> Ebd., S. 80.
- <sup>140</sup> Bundesamt für Statistik, 2010b, S. 1.
- <sup>141</sup> Bundesamt für Statistik, 2011a, S. 85.
- <sup>142</sup> Bundesamt für Statistik, 2011a, S. 79.
- <sup>143</sup> Müller, 2009.
- <sup>144</sup> Bundesamt für Statistik, 2011a, S. 86.
- <sup>145</sup> Guggisberg, 2011.
- <sup>146</sup> Medienmitteilung [www.nothilfe-kampagne.ch](http://www.nothilfe-kampagne.ch), «Nothilfe: Eine Sackgasse», 3. Februar 2011.
- <sup>147</sup> SKOS, «Teuerungsausgleich in der Sozialhilfe: Anpassung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt», 2011.
- <sup>148</sup> Elmiger, 2011.
- <sup>149</sup> Ebd.
- <sup>150</sup> <http://www.iiz.ch/> (10.8.2011).
- <sup>151</sup> [http://www.iiz.ch/Dokumente/DE/Aktuell/Einsetzungsbeschluss\\_IIZ.pdf](http://www.iiz.ch/Dokumente/DE/Aktuell/Einsetzungsbeschluss_IIZ.pdf) (2.8.2011).
- <sup>152</sup> [http://www.iiz.ch/Dokumente/DE/Aktuell/Einsetzungsbeschluss\\_IIZ.pdf](http://www.iiz.ch/Dokumente/DE/Aktuell/Einsetzungsbeschluss_IIZ.pdf) (2.8.2011).
- <sup>153</sup> Nadai et al., 2010.
- <sup>154</sup> Bundesamt für Sozialversicherungen, 2010.
- <sup>155</sup> Lindenmeyer, Walker, 2010, S. 84.
- <sup>156</sup> Düll, Tergeist, 2010, S. 50.
- <sup>157</sup> Caritas Schweiz, 2011, S. 3 f.
- <sup>158</sup> Ebd., S. 6.
- <sup>159</sup> Meierhofer, 2011.
- <sup>160</sup> <http://www.parlament.ch/d/sessionen/sitzung-in-kuerze/rueckblick-sda-archiv/sommersession-2011/Seiten/default.aspx> (8. 8. 2011).
- <sup>161</sup> <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00608/00631/index.html?lang=de> (15. 3. 2010) (8. 8. 2011).
- <sup>162</sup> «Neue Zürcher Zeitung online» vom 1. März 2011, «Auch Selbständige sollen Kinderzulagen erhalten» (8. 8. 2011).
- <sup>163</sup> «Neue Zürcher Zeitung» vom 18. Juni 2011, S. 14.
- <sup>164</sup> «Neue Zürcher Zeitung online» vom 15. Mai 2011, «Die Waadt zeigt sich von ihrer sozialen Seite» (22. 8. 2011).
- <sup>165</sup> <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/vernehmlassungen/07-419/seiten/default.aspx> (8. 8. 2011).
- <sup>166</sup> Schweizerischer Bundesrat, 2011.
- <sup>167</sup> «Neue Zürcher Zeitung online» vom 13. Januar 2011, «Bessere Stellung für Mütter», und «Neue Zürcher Zeitung» vom 26. Mai 2011, «Einlenken beim Sorgerecht» (8. 8. 2011).
- <sup>168</sup> Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen, 2010.
- <sup>169</sup> <http://www.parlament.ch/d/sessionen/sitzung-in-kuerze/rueckblick-sda-archiv/seiten/fruehjahrssession-2011.aspx#> (8. 8. 2011).
- <sup>170</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20110405](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20110405) (8. 8. 2011).
- <sup>171</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20113567](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20113567) (8. 8. 2011).
- <sup>172</sup> Meyer Iwona, 2011.

<sup>173</sup> <http://www.parlament.ch/d/sessionen/sitzung-in-kuerze/rueckblick-sda-archiv/seiten/fruehjahrssession-2011.aspx#> (8. 8. 2011).

<sup>174</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20113666](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20113666) (8. 8. 2011).

<sup>175</sup> <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm> (16. 8. 2011).

<sup>176</sup> Rudolf Strahm auf

<http://www.journal21.ch/wichtigen-wirtschaftspolitischen-fragen-wird-das-parlament-entmachtet> (9. 8. 2011)  
(29. 8. 2011)

<sup>177</sup> Mäder et al., 2011, S. 134.

<sup>178</sup> Ebd.

## Literaturhinweise

*Belke Ansgar, Dreger Christian*: Kommentar zum EU-Gipfel (22.7.2011).

URL: <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2011/07/kommentar-zum-eu-gipfel/> (3.8.2011).

*Bergman Manfred Max, Hupka-Brunner Sandra, Keller Anita, Meyer Thomas, Stalder Barbara E.* (Hrsg.): Transitionen im Jugendalter – Ergebnisse der Schweizer Längsschnittstudie TREE. Seismo-Verlag, Zürich, 2011.

*Bertschy Kathrin, Böni Edi, Meyer Thomas*: An der zweiten Schwelle: Junge Menschen am Übergang zwischen Ausbildung und Arbeitsmarkt. Ergebnisübersicht der Jugendlängsschnittstudie TREE, Update 2007. TREE, Bern, 2007.

*Bigotta Maurizio, Losa Fabio B., Ritschard Gilbert und Stephani Eric*: Berufsbiographien von Langzeitarbeitslosen in der Schweiz. In: Die Volkswirtschaft, Nr. 7/8, 2011, S. 51–54.

*Bruchez Pierre-Alain, Matter Schaffner Eva*: Fiskalregeln für die Sozialversicherungen. In: Die Volkswirtschaft, Nr. 1–2, 2011, S. 27–30.

*Brühlhart Adrian*: Die öffentlichen Finanzen der Schweiz 2009–2012. In: Die Volkswirtschaft, Nr. 4, 2011, S. 39–42.

*Bundesamt für Sozialversicherungen*: Armutskonferenz – Auswertung interaktiver Teil «Wie kann die IIZ wirksamer werden in Bezug auf die Armutsbekämpfung?» (24.11.2010). Bundesamt für Sozialversicherungen, 2010. URL: <http://www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/01610/02686/> (3.8.2011).

*Bundesamt für Sozialversicherungen*: Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2010. Bundesamt für Sozialversicherungen, 2011a.

*Bundesamt für Sozialversicherungen*: Neue Finanzperspektiven für die AHV (4.5.2011). Bundesamt für Sozialversicherungen, 2011b.

URL: <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/medien/00120/index.html?lang=de&msg-id=38960> (22.8.2011).

*Bundesamt für Sozialversicherungen*: 6. IV-Revision, 2. Massnahmenpaket: letzter Schritt zur nachhaltigen Sanierung der Invalidenversicherung (13.05.2011). Bundesamt für Sozialversicherungen, 2011c.

URL: <http://www.news.admin.ch/message/?lang=de&msg-id=39148> (13.7.2011).

*Bundesamt für Sozialversicherungen*: Sozialversicherungen 2010 – Jahresbericht gemäss Artikel 76 ATSG. Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern, 2011d.

*Bundesamt für Statistik*: Schweizerische Sozialhilfestatistik 2009 – Trotz schwieriger Wirtschaftslage nur leichte Zunahme der Sozialhilfequote. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2010a.

*Bundesamt für Statistik*: Nationale Ergebnisse der Schweizerischen Sozialhilfestatistik 2009 – Trotz schwieriger Wirtschaftslage nur leichte Zunahme der Sozialhilfequote. Medienmitteilung des Bundesamts für Statistik, Neuchâtel, 2010b.

*Bundesamt für Statistik*: Mehrfacherwerbstätigkeit in der Schweiz. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2010c.

*Bundesamt für Statistik*: Working-Poor-Quote 2008 tiefer als im Vorjahr (Medienmitteilung). Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2010d.

*Bundesamt für Statistik*: Lebensbedingungen in der Schweiz 2009 (Medienmitteilung). Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2010e.

*Bundesamt für Statistik*: Lebensbedingungen in der Schweiz 2009 – Resultate der Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen (SILC). Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2010f.

*Bundesamt für Statistik*: Kantonale Stipendien und Darlehen 2009. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2010g.

*Bundesamt für Statistik*: Krankenversicherungsprämien-Index 2010 – Prämienwachstum zwischen 2009 und 2010 dämpfte die Entwicklung der verfügbaren Einkommen um 0,6 Prozentpunkte (Medienmitteilung). Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2010h.

*Bundesamt für Statistik*: Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2011a.

*Bundesamt für Statistik*: Arbeitsangebot im 1. Quartal 2011 (Medienmitteilung). Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2011b.

- Büro BASS*: Arbeitskräftemangel 2010–2030. Büro BASS, 2011.
- Caritas Schweiz*: Migration: Ein Plus für die Schweiz – die Positionierung der Caritas zum Verhältnis von Migration und Sozialstaat. Caritas Schweiz, Luzern, 2011.
- Düll Nicole, Tergeist Peter*: Aktivierungspolitik in der Schweiz. In: Die Volkswirtschaft, Nr. 12, 2010, S. 47–50.
- Ecoplan*: Die Entwicklung atypisch-prekärer Arbeitsverhältnisse in der Schweiz. Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bern, 2010.
- Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen*: Elternzeit – Elterngeld. Ein Modellvorschlag der EKKF für die Schweiz. Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen, Bern, 2010.
- Eidgenössisches Finanzdepartement*: Bundesrechnung 2010 im Zeichen des Aufschwungs. Eidgenössisches Finanzdepartement, Bern, 2011a (22.8.2011).
- Eidgenössisches Finanzdepartement*: Öffentliche Finanzen der Schweiz 2009–2012: Erwartete Defizite bleiben vorerst aus. Eidgenössisches Finanzdepartement, Bern, 2011b (22.8.2011).
- Elmiger Max*: Dilemma um neues Sozialhilfegesetz im Kanton Zürich: Hälfte, 09.08.2011. URL: [http://www.haelfte.ch/pdf\\_pm/ZHSozialhilfeNewsletter.pdf](http://www.haelfte.ch/pdf_pm/ZHSozialhilfeNewsletter.pdf) (25.8.2011).
- Fachstelle UND*: Berufstätigkeit und Angehörigenpflege: Mitarbeitende wirksam unterstützen. UND aktuell, Nr. 1, 2011 (April 2011). URL: [http://www.und-online.ch/09\\_pdfs/UND-aktuell\\_1\\_11.PDF](http://www.und-online.ch/09_pdfs/UND-aktuell_1_11.PDF) (12.8.2011).
- Fix Liana*: Zusammenfassung des Buches von Kate Pickett und Richard Wilkinson «Gleichheit ist Glück – Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind». Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010.
- Frick Andres*: Quantitative Bedeutung der «Sans-Papiers» für die externe Hausarbeit in Privathaushalten im Kanton Zürich. KOF-Studien, Zürich, 2010.
- Guggisberg Doris*: Schwierige Arbeitsmarktintegration – Aktuelle Entwicklungen und Tendenzen in der Sozialhilfe. In: SozialAktuell, Nr. 2, 2011, S. 10–13.
- Heggli Regula*: Revision der Invalidenversicherung 6a – Spar- statt Sozialpolitik. In: Soziale Medizin, Nr. 2, 2011a, S. 68.
- Heggli Regula*: Wer hat Angst vor der schwarzen Liste? Mediendienst Caritas Schweiz, 2011b (28.04.2011). URL: [http://web.caritas.ch/page2.php?pid=60&fv\\_100\\_feature\\_id=780&fv\\_100\\_freecontentcategory\\_id=14814&fv\\_100\\_freecontententry\\_id=15546](http://web.caritas.ch/page2.php?pid=60&fv_100_feature_id=780&fv_100_freecontentcategory_id=14814&fv_100_freecontententry_id=15546) (10.8.2011).
- Keller Anita, Hupka-Brunner Sandra, Meyer Thomas*: Nachobligatorische Ausbildungsverläufe in der Schweiz: Die ersten sieben Jahre. TREE, Basel, 2010.
- Konferenz der Stadtammänner von Zürich*: Medienorientierung 2011. URL: <http://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/Betreibungsamter/Home/Weitere%20Dokumente/Pressekonferenzen/Pressekonferenz2011.pdf> (24.8.2011).
- Konjunkturforschungsstelle (KOF)*: Aufschwung setzt sich fort – Europäische Schuldenkrise noch ungelöst. Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2011. ETH Zürich, Zürich, 2011a.
- Konjunkturforschungsstelle (KOF)*: Starker Franken belastet Konjunktur. ETH Zürich, Zürich, 2011b (27.7.2011).
- Lampart Daniel, Gallusser David*: SGB-Verteilungsbericht. Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Dossier Nr. 77, 2011.
- Lindemeyer Hannes, Walker Katharina*: Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung. Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bern, 2010.
- Longchamp Claude*: Das Staatshandeln in Fragen der Finanz- und Steuerpolitik wird wieder besser beurteilt – Schlussbericht zum «Finanzmonitor» 2011. GfS Bern, Bern, 2011.
- Mäder Ueli, Aratnam Ganga Jay, Schilliger Sarah*: Wie Reiche denken und lenken. Reichtum in der Schweiz: Geschichten, Fakten, Gespräche. Rotpunktverlag, Zürich, 2010.
- Manpower*: Umfrage über Talentknappheit – Ergebnisse 2011. Manpower, Genf, 2011.
- Meierhofer Karin*: Der lange Weg von der Utopie zur Umsetzung – Das bedingungslose Grundeinkommen: Renaissance einer sozialpolitischen Vision. In: SozialAktuell, Nr. 6, 2011, S. 30–32.
- Meyer Iwona*: Eine Politik für alle Phasen des Familienlebens. In: Mediendienst Caritas Schweiz, 2011 (28.04.2011). URL: [http://web.caritas.ch/page2.php?pid=60&fv\\_100\\_feature\\_id=780&fv\\_100\\_freecontentcategory\\_id=14814&fv\\_100\\_freecontententry\\_id=15546](http://web.caritas.ch/page2.php?pid=60&fv_100_feature_id=780&fv_100_freecontentcategory_id=14814&fv_100_freecontententry_id=15546) (10.8.2011).
- Meyer Thomas*: On ne prête qu'aux riches: L'inégalité des chances devant le système de formation en Suisse. In: Bergman Manfred Max, Hupka-Brunner Sandra, Keller Anita, Meyer Thomas, Stalder Barbara E. (Hrsg.):

- Transitionen im Jugendalter – Ergebnisse der Schweizer Längsschnittstudie TREE. Seismo-Verlag, Zürich, 2011, S. 40–65.
- Müller Philipp*: Jetzt haben Junge ein Recht auf Berufsbildung. In: ZESO, Zeitschrift für Sozialhilfe, Nr. 3, 2009, S. 32.
- Nadai Eva, Canonica Alan, Koch Martina*: Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) im System der sozialen Sicherung. Fachhochschule Nordwestschweiz, 2010.
- Oekobüro*: «Umwelt SOzial BESSER – Umwelt- und Sozialpolitik besser verknüpfen!» URL: [http://neu.armutskonferenz.at/images/Broschueren/wendebroschuere\\_umsobesser.pdf](http://neu.armutskonferenz.at/images/Broschueren/wendebroschuere_umsobesser.pdf) (26.7.2011).
- Sacchi Stefan, Hupka-Brunner Sandra, Stalder Barbara E., Gangle Markus*: Die Bedeutung von sozialer Herkunft und Migrationshintergrund für den Übertritt in anerkannte nachobligatorische Ausbildungen in der Schweiz. In: Bergman Manfred Max, Hupka-Brunner Sandra, Keller Anita, Meyer Thomas, Stalder Barbara E. (Hrsg.): Transitionen im Jugendalter – Ergebnisse der Schweizer Längsschnittstudie TREE. Seismo-Verlag, Zürich, 2011, S. 120–153.
- Sacchi Stefan, Salvisberg Alexander*: Entwicklung des Arbeitsmarkts für Berufseinsteiger. In: Die Volkswirtschaft, Nr. 4, 2011, S. 31–34.
- Schär Moser Marianne, Strub Silvia*: Massnahmen und Instrumente zur Bekämpfung der geschlechtsspezifischen Lohndiskriminierung. Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB), 2011.
- Schulmeister Stephan*: New Deal für Europa. In: Le Monde diplomatique, September 2010, S. 3.
- Schweizerische Bundeskanzlei*: Perspektiven 2025 – Lage- und Umfeldanalyse sowie Herausforderungen für die Bundespolitik. Schweizerische Bundeskanzlei, Bern, 2011.
- Schweizerischer Bundesrat*: Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso. Schweizerischer Bundesrat, 2011.
- SP Schweiz*: Sozialpolitische Prioritäten der SP Schweiz. SP, 2011.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)*: Konjunkturtendenzen Winter 2010/2011. Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bern, 2010.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)*: Das Bruttoinlandprodukt im 4. Quartal. Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bern, März 2011a (26.7.2011).
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)*: Verstärktes Frankenhoch belastet den Schweizer Konjunkturausblick. Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bern, Juni 2011b.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)*: Konjunkturtendenzen Sommer 2011. Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bern, 2011c.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)*: Lage auf dem Arbeitsmarkt im Juli 2011. Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bern, 2011d.
- Stremlow Jürgen, Bieri Annegret*: Sozialhilfe: Die Schweiz im europäischen Vergleich – Arbeitsmarktmassnahmen, Sozialhilfe und Alterspflege in der Schweiz. Föderal geprägte Politikfelder im europäischen Vergleich. In: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Nr. 6, Bern, 2010, S. 57–91.
- Strub Silvia, Stocker Désirée*: Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturerhebung 2008. Büro BASS, Bern, 2010.
- Stutz Heidi, Sax Anna, Knöpfel Carlo*: Sozialpolitik mit Zukunft – Konzeptpapier. Büro BASS, Bern, 2010.
- Wilkinson Richard, Pickett Kate*: Gleichheit ist Glück – Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind. Tolke-mitt-Verlag bei Zweitausendundeins, Frankfurt, 2009.
- Zweimüller Josef*: Anmerkungen zu Wachstum und Wohlstand in der Schweiz. In: Die Volkswirtschaft, Nr. 6, 2011, S. 36.
- Zeugin Bettina*: Bericht über die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in der Schweiz 2009/2010. In: Caritas Schweiz: Sozialalmanach 2011. Caritas-Verlag, Luzern, 2011.

II. Teil

---

**Arm sein heisst ...  
Reportagen aus dem Alltag**

von Paula Lanfranconi

## «Ich bin Hello-Kitty-Fan!»

**Reja träumt von einem Koffer voller Gold und vielen, vielen Hello-Kitty-Sachen. «Reja und Elias», sagt ihre Mutter Sara T., «sollen nicht spüren, dass sie arm sind.»**

Ein herrschaftliches Haus mitten in der Bischofszeller Altstadt. Gerundete Steinstufen führen hinauf zum Eingangsportal. Ob man sich in der Adresse geirrt hat? Doch das Klingelschild stimmt. Die barocke Türe ist schwer, der dreijährige Elias wendet seine ganze Kraft auf, um die Besucherin hereinzulassen.

Man betritt eine grosse Halle und steigt die Sandsteintreppe hinauf zu Sara T.s Wohnung. Elias' Schwester Reja (6 Jahre) sitzt auf dem Balkon und ist mit Hilfe der Oma daran, ihre brandneuen Hello-Kitty-Schuhe anzuziehen. Energisch nimmt sie die Besucherin an der Hand. «Komm, ich zeig dir mein Zimmer.» Und dann taucht man ein in dieses Hello-Kitty-Reich – vom Bettbezug über den Vorhang, «Telefönlì» und Kuschelkätzchen bis zum Heftpflaster alles rosa, rosa, rosa.

Sara T., 32 und eine grazile Erscheinung, schmunzelt über die Verblüffung der Besucherin. Vor ein paar Tagen erst sind sie und ihre beiden Kinder eingezogen in dieses barocke Bijou. Viele Leute hatten sich beworben, den Zuschlag bekam ausgerechnet die alleinerziehende Sara T. Sie habe gespürt, sagt sie in ihrer selbstbewussten Art, dass sie jetzt Gas geben und dem Vermieter vermitteln müsse, dass diese Wohnung für sie wie ein Sechser im Lotto wäre. Jedes Kind hat nun sein eigenes Zimmer und die Miete ist erst noch 450 Franken günstiger als am alten Ort.

Sara T. ist eine Frau mit Prinzipien. Sie lasse es sich, sagt sie, nicht nehmen, schön zu wohnen. Dafür verzichte sie lieber auf anderes, Ferien zum Beispiel. Sie arbeitet als Spitexfrau in der Langzeitpflege,

ihr Pensum liegt zwischen 40 und 60 Prozent. Für Reja und Elias erhält sie Alimenterbevorschuß, die Väter zahlen nicht. Die Behörden-gänge erlebt die junge Frau als nervig, man werde als alleinerziehende Mutter richtiggehend bevormundet: «Arbeite ich zu viel, gelte ich als Rabenmutter und erhalte auch keine Bevorschuß mehr. Arbeitet man zu wenig, muss man aufs Sozialamt und bekommt zu hören: «Gehen Sie doch mehr arbeiten!» Auf einen grünen Zweig jedenfalls bringe man es nicht. Dieses Treten an Ort bringt die junge Mutter manchmal an den Rand der Verzweiflung.

Reja und Elias sollen nicht spüren, dass sie manchmal die Grosseltern anpumpen muss, um den Kühlschrank zu füllen. Sie versucht, ihren Ärger dort zu deponieren, wo er hingehört. Auf Ämtern lässt sie es auch mal auf ein kämpferisches Gespräch ankommen: Es hänge zu vieles an den Müttern: «Die Väter», fordert sie, «sollen auch mal den Arsch bewegen, äxgüsi!»

### **Der Armut Kreativität entgegensetzen**

Sara T. ist auf einem Bergbauernhof aufgewachsen. Sie versteht es, dem Mangel Kreativität entgegenzusetzen. «Für Kinder», sagt sie, «gibt es nichts Schöneres, als im Wald Beeren zu sammeln oder Holunderblüemli, und dann mitzuerleben, wie daraus Konfi oder Sirup wird.» Wenn die Kinder unterwegs Pommes möchten, sagt sie: «Mami hat kein Geld im Sack.» Inzwischen hat sie eine Friteuse angeschafft, jetzt kann man zuhause Pommes essen.

Und das Hello-Kitty-Zimmer? Das sei ein Wunsch von Reja gewesen, zum Umzug. Sie könnten, erklärt Reja, selber halt nicht so viele Hello-Kitty-Sachen kaufen. So sage sie immer vor Geburtstagen und zu Weihnachten: «Ich bin Hello-Kitty-Fan.» Sie könnte auch ihren Papi fragen. «Aber der», sagt sie leicht vorwurfsvoll, «braucht einfach megalange.» Zum Glück bringe die Nonna immer viele Hello-Kitty-Sachen, das Mami vom Papi. Sara T. ist glücklich, dass sie ihrer Tochter den rosa Zimmerwunsch erfüllen konnte: «Man schaut auf Aktionen, kauft einen heruntergesetzten Vorhang, sucht nach Alternativen, die ins Budget passen.» Ihren Kindern möchte sie mitgeben, dass man auch aus einfachen Dingen etwas Tolles machen könne.

«Ich wünsche mir einen Koffer voller Gold», sagt Reja. Was sie damit machen würde? «Ja, einkaufen, denk!» Oder nein, eigentlich möchte sie damit lieber in den Zoo. Nein, in die Badi. Und wenn sie zaubern könnte, wären es ganz viele Nintendo-Spiele. Ihre Freundin Anna\* habe, sagt sie, im Fall zwei Etuis voller solcher Spiele. Reja möchte einmal Coiffeuse werden. «Weil, dann lerne ich jeden Tag neue Leute kennen.»

Sara T. macht sich Gedanken über die Zukunft ihrer Kinder. «Wird sich die musisch begabte Reja in der Volksschule wohlfühlen?» Im Moment verdrängt sie diesen Gedanken noch. Es stört sie auch, dass man in eine Schublade gesteckt werde: «Aha, Reja T. kommt aus einer sozial schwachen Familie. Wie soll aus so einem Kind etwas werden?» Und schon bald würden die Wünsche der Kinder grösser. Sie möchten mehr Sackgeld, ein Töffli und, und, und.

Sara T. ist keine, die sich selber bemitleidet. Sie wolle, stellt sie klar, nicht alles auf die Gesellschaft abwälzen, schliesslich habe sie sich bewusst fürs Alleinerziehen entschieden. Im Grossen und Ganzen seien sie eine glückliche Familie: «Ich fühle mich nicht arm. Aber immer wieder wird man arm gemacht.»

\* Name geändert

## «Kaufen! Einen Ferrari. Ein Haus»

Hawa\*, Mansour und Adam sind mit ihren Eltern aus Tschetschenien geflüchtet. Armut bedeutet für sie: unterdrückt werden, ein Nichts sein im eigenen Land.

Als sie hörte, die Journalistin wolle mit ihr über Armut sprechen, verschlug es ihr ein wenig die Sprache. Armut – in der Schweiz? Lejla Idrisova, 31, quälen ganz andere Sorgen. Ihre mandelförmigen Augen blicken ruhig, doch die Art, wie sie ihren Jüngsten, Baby Adam, immer wieder an sich drückt, verrät höchste Anspannung. Auch Tochter Hawa spürt diesen Druck. Sie hat, extra für die Besucherin, ihr einziges Puma-Shirt angezogen. Das Mädchen wirkt ernst und älter als ihre zehn Jahre. Immer wieder hilft sie ihrer Mutter, den quirligen Adam zu beruhigen. Nur Mansour, ein charmanter Achtjähriger mit Zahnlücke und Wuschelkopf, spielt scheinbar unbeschwert mit dem Kleinen.

Adam ist ein besonderes Kind. Lebhaft, doch sein linkes Auge schielt stark, die linke Gesichtshälfte wirkt asymmetrisch, und auch auf seinem rechten Auge kann er nicht richtig sehen. Adam, sagt seine Mutter, sei für sie wie ein lebendiger Vorwurf: «Wenn ich ihn anschau, denke ich jedes Mal: «Wenn wir früher aus Tschetschenien geflüchtet wären, wäre Adam nicht behindert.»

Die Odyssee begann 2003. Damals war die junge Buchhalterin Lejla schwanger mit Mansour, die Familie lebte in Moskau. Ihr Alltag war schwierig, als Tschetschenen standen sie unter Terrorismusverdacht. Als dann tschetschenische Extremisten in einem Moskauer Theater 700 Geiseln nahmen, von denen 129 bei der «Befreiung» ums Leben kamen, hielt es die junge Mutter nicht mehr aus. Die Polizei hatte ihren Mann unter einem Vorwand verhaftet und nach Sibirien gebracht. «Ich weinte

so viel», sagt sie, «dass mir die Schweizer Botschaft ein Visum ausstellte.» Fünf Jahre lang lebte Lejla mit Hawa und Mansour in der Schweiz. 2008 kam der negative Asylentscheid. Sie mussten zurück, nach Tschetschenien. Vordergründig schien die Situation dort ruhig. Mansour ging in den Kindergarten. Da das Gebäude neben einer Kaserne stand, drohten Extremisten, den Gebäudekomplex in die Luft zu sprengen. Als Lejla auch noch mit ansehen musste, wie man auf offener Strasse eine schwangere Frau ermordete, geriet sie in Panik. Sie beschwor ihren inzwischen freigekommenen Mann: «Wir gehen, sofort!»

### **Die anderen lassen Mansour nicht mitspielen**

Seit einem Jahr lebt die Familie wieder in der Schweiz. Sie haben den N-Ausweis, wissen nie, wie lange sie bleiben können. Die Caritas bezahlt Wohnung, Krankenkasse, Lebensmittel, Kleider. Dafür ist die Familie dankbar. Doch Ende Monat wird das Geld knapp. Lejla und ihr Mann streiten oft. Ohne F- oder B-Bewilligung können sie keine normale Arbeit suchen. Sie spüre einen grossen Druck, sagt Lejla: «Ich bin bereits 30 und kann mich nicht verwirklichen, dabei würde ich sehr gerne arbeiten. Sehr!», fügt sie aufgewühlt hinzu. Auch wegen der Kinder. Sie möchte ihnen eine Perspektive bieten, wenigstens einen Schreibtisch kaufen, damit sie die Hausaufgaben in ihrem Zimmer machen können. Hawa geht gerne zur Schule. «Die Lehrerinnen hier», sagt sie, «sind gut zu uns. In Tschetschenien wurden wir geschlagen.» Hawa ist stolz auf ihre Brille, weil sie damit so gescheit aussehe. Sie möchte auch Lehrerin werden. Mansour tut sich schwerer. Er spricht noch wenig Deutsch. In Mansours Klasse, sagt Hawa, seien sie fies. «Sie lassen ihn nicht mitspielen, weil sie ihn hassen. Er schlägt sie, weil sie ihn nicht spielen lassen.» Mansour möchte Profifussballer werden. «Oder Arzt», fügt er bei, «weil ich dann viel Geld verdiene.» Und dann? «Kaufen! Einen Ferrari. Ein Haus mit vielen Zimmern.» Mansour ist geschickt, die Lehrerin hat ihn bei einem Turnverein angemeldet, doch wenn die Leute hören, dass sie Flüchtlinge seien, verlieren sie das Interesse. Lejla möchte nicht, dass ihre Kinder die schwierige Situation mitbekommen. Doch die Nerven der jungen Mutter liegen blank. Einmal, erzählt sie, sei Adam die steile Treppe hinuntergefallen. Ausgerechnet

Adam. Sie habe kaum noch atmen können und sei froh gewesen, dass Hawa den Kleinen aufgefangen habe. «Dann», sagt sie, «habe ich versucht, mich zu entspannen, mir zu sagen: ›Ich bin nicht mehr in Russland, ich bin in der Schweiz. Die Kinder sind in Sicherheit.‹»

Adams Schicksal ist Lejla wichtiger als alles andere. Sie fürchtet, dass sich die Behinderung noch verschlimmern könnte. Sie will alles unternehmen, damit sie in der Schweiz bleiben können und Adam von den Ärzten gut betreut wird. Mit einer F- oder B-Bewilligung hätten sie grössere Chancen. «Mami macht alles für Adam. Mami schuldet ihm etwas», sagt sie und wischt ihre Tränen weg.

Die Spannung im Zimmer ist förmlich greifbar geworden. Und doch sagt Lejla Idrisova beim Abschied, sie fühle sich, abgesehen von Adams Behinderung, glücklich, nicht arm. Arm sein bedeute, unterdrückt zu werden, um sein Leben fürchten zu müssen. In der Schweiz, sagt sie, hätten sie eine Chance zum Leben bekommen. «In Tschetschenien bist du ein Nichts. Wichtig ist, dass du lebst und dass du nie das Blut deiner Kinder sehen musst. Geld ist nur Papier.»

\* Alle Namen geändert

## «Mein Sohn schämt sich»

**Daniele\*, Sara und Matteo leben mit ihren Eltern in einem verwohnten Mietshaus. Daniele hasst alles, was nach Armut riecht.**

Es geht gegen halb eins, Daniele kommt aus der Schule. Er ist ein drahtiger Junge, dunkelhäutig, Brillenträger. Am Telefon hatte er gesagt, er finde es cool, zu erzählen, wie er das Armsein erlebe. Doch heute hat der Zwölfjährige keine grosse Lust dazu. Arme Leute? Das seien solche, die kein Essen haben und auf der Strasse leben, sagt er ein bisschen genervt.

Armut, sagt nun seine Mutter Sofia, sei für ihren Ältesten ein grosses Thema: «Er schämt sich.» Wenn sie jeweils im Caritas-Laden einkaufen gehe, bleibe Daniele im Auto. Es mache ihn wütend, dass sie nicht wie andere bei Coop oder Migros posten können. Dort gäbe es viel mehr Fleischsorten. Und viel mehr Süssigkeiten, überhaupt von allem mehr und Besseres. Dann sagt seine Mutter jeweils: «Hör mal, das ist nun mal unser Budget. Es gibt Leute, die trifft es viel härter.»

Sofia Okoye, 38, eine vollschlanke, in sich ruhende Frau, füttert gerade ihren Jüngsten, Baby Matteo. Immer wieder herzt sie den Kleinen. Er sitzt in seinem Laufmobil, das aussieht wie ein Ferrari. Ab und zu drückt er mit Wonne auf einen Knopf, dann heult das Gefährt auf wie ein richtiger Bolide. Fast. Ein wenig später kommt auch Sara nach Hause, eine grazile Siebenjährige. Sie hat eine Zeichnung mitgebracht, gelb und pink und mit Glitzer. «Ein Zebra», erklärt Sara stolz. «Das müssen wir dann aufhängen», sagt ihre Mutter.

Sofia Okoye ist italienisch-schweizerische Doppelbürgerin. Sie arbeitet zu 50 Prozent in der Kosmetikabteilung eines Dutyfree-Shops. Gewollt 50 Prozent, betont sie: «Mit drei Kindern! Ich will einfach wissen, was so läuft in der Schule, und am Mittag präsent sein.»

Sofias Mann stammt aus Schwarzafrika. Er arbeitet auf dem Bau. Reich wird er damit nicht, aber müde. Um Geld zu sparen, fahren sie manchmal zum Einkaufen nach Deutschland, und sie schauen auf alle möglichen Aktionen. Ihr Partner, sagt Sofia, sei sich gewohnt, mit wenig auszukommen. Trotzdem streiten sie sich manchmal wegen des Essens: In Nigeria koche man oft einfache Eintöpfe, esse aber viel Fleisch. In der Schweiz ist Fleisch teuer, ab und zu reicht das Geld am Monatsende kaum mehr für den Caritas-Laden. Sofia nervt das, besonders wenn sie den Kindern nicht das gewünschte Essen kaufen kann. «Aber», fügt sie gleich bei, «ich nehme es easy, Hauptsache, die Kinder sind gesund und machen eine gute Ausbildung, damit sie vielleicht einmal einen besseren Job finden als ich.»

### **Ferien machen im Schlaraffenland**

Wichtig ist ihr auch, dass die Kinder ein Hobby haben. Daniele spielt in einem lokalen Fussballclub mit, er ist Mittelfeldspieler. Kürzlich hat er den Verein gewechselt, nun braucht er einen neuen Trainingsanzug und immer wieder Schuhe. Auch die Clubmitgliedschaft kostet. Seine Schwester Sara geht in einen Akrobatikclub. «Megateuer» sei das alles, seufzt Sofia. Viele Leute kritisieren: «Bah, du gibst zu viel Geld dafür aus.» Doch dieses Geld reue sie nicht. Sie selber habe nie so ein Hobby gehabt. Ihr Vater investierte sein Geld lieber in den Hausbau in Italien. Inzwischen sind die Eltern in den Süden zurückgekehrt. «Jetzt», bedauert Sofia, «sind wir eine getrennte Familie, die Nonni kennen ihre Enkelkinder kaum.»

Ihre Arbeit im Dutyfree-Shop des Flughafens gefällt Sofia. Sie ist schon zehn Jahre dort. Durch die Arbeit kommt sie ein bisschen weg aus der engen Wohnung und kann für eine paar Stunden eintauchen in die Gegenwelt der Reichen und manchmal auch Arroganten. Bevor die Kinder kamen, sagt Sofia, sei sie auch oft gereist. Tauschen mit ihrer Kundschaft möchte sie aber nicht. Auch nicht mit jener Frau, die kürzlich

locker 2500 Franken für exklusive Hautcremes hinblättert. Zufrieden habe die Dame aber nicht ausgesehen: «Sie tat mir richtig Leid mit ihrem gelifteten Gesicht.»

Sohn Daniele hingegen ist hungrig auf Geld. Und Erfolg. Im Moment sind seine Wünsche noch bescheidener, eine Nintendo-Spielkonsole zum Beispiel. Er habe schon mal eine besessen, habe damit aber auch nachts gespielt, sagt seine Mutter. «Diese Sucht mussten wir abstellen – Nintendo-Verbot bis August.» Auch die entsprechenden Spiele wie Pokemon seien teuer. Aus Spargründen habe man sie jeweils von der Bibliothek ausgeliehen, doch wenn so ein Spiel kaputtging, sei es auch wieder teuer geworden.

Daniele erhält jede Woche fünf Franken Sackgeld. Dafür muss er den Kehrriecher entsorgen, Männerarbeiten halt. Mit dem Geld will er sich sein eigenes Nintendo kaufen. Und er möchte Ferien am Meer machen. Wo? In einem tollen Hotel. Im Schlaraffenland, wo es alle Süßigkeiten der Welt gibt.

Später will Daniele Fußballprofi werden. Bei Bayern München spielen und nachher bei Barcelona und Juventus Turin. Er wird ein Star werden und sie werden ihn holen kommen, davon ist er überzeugt. Möchte er denn nichts anderes lernen? «Doch», antwortet der Zwölfjährige, «lernen, zu verlieren.»

\* Alle Namen geändert

## «Mami, warum hat Sven so viele Bagger?»

**Leos\* Mami war früher drogenabhängig. Nun ist sie finanziell abhängig von ihren Eltern, von Götti und Gotte. Leo fragt: «Warum hat Sven so viele Bagger und ich nicht?»**

Ihre Wohnung ist hell und geräumig, auf den weissen Stoffsofas liegen Decken in frischen Farben. Diese Frau soll arm sein, diese eloquente Frau mit dem guten Geschmack und dem offenen, festen Blick? Sie sei, präzisiert Alexandra Steiger, 37, gleich zu Beginn unseres Gesprächs, nicht das, was man landläufig als arm bezeichne: «Es ist eine versteckte Armut.»

Ihr Umfeld, alles gut verdienende Leute, weiss nichts von ihren finanziellen Nöten. Man erwartet, dass sie überall mithalte. Das gibt Druck und führt auch zu Konflikten. Manchmal, wenn ihre Freunde klagen, sie kämen mit dem Geld nirgends hin, kann sich Alexandra Steiger nicht zurückhalten und sagt: «Hey, mit 10 000 Franken im Monat werdet ihr doch wohl zurechtkommen!» Sie selber muss ganz anders haushalten. Ohne die Unterstützung durch ihre Eltern könnte sie sich und Leo (3 Jahre) nicht über Wasser halten.

Dabei hatte es so gut begonnen. Alexandra Steiger arbeitet nach der dreijährigen Handelsschule beim Bund. Dann macht sie eine Ausbildung in der Kommunikationsbranche. Als ihr Chef wechselt, wird sie entlassen. Sie legt eine berufliche Pause ein und geht dann ins Gastgewerbe.

Dort lernt sie einen Mann kennen. Durch ihn gerät sie in die Drogen, verjubelt im Kokainrausch ihr Erspartes. Die Polizei sucht sie wegen unbezahlter Rechnungen. Nach zwei Jahren gibt sie sich einen Ruck, beginnt eine Entzugstherapie und meldet sich bei der Schuldenberatung.

In dieser Zeit erfährt sie, dass sie schwanger sei und in ihrem Unterleib eine Geschwulst wachse. «Es war», sagt sie nachdenklich, «wie wenn ich im Schnellzug durch sämtliche Themen des Lebens rasen würde.» Sie muss allein entscheiden: «Will ich das Kind, auch ohne Partner?» Würde sie es überhaupt behalten können? Der Tumor bedroht den Fötus, operieren kann man erst nach vier Monaten, vorher ist die Schwangerschaft nicht stabil genug.

Doch das Kind will leben, es übersteht die mehrstündige Operation des glücklicherweise gutartigen Tumors und kommt später per Notfallkaiserschnitt zur Welt. Es ist ein grosses Baby, doch es schläft und trinkt kaum. Extrem stressig sei es gewesen. «Aber ohne das Baby», sagt Alexandra Steiger, «wäre ich nicht so radikal von den Drogen weggekommen.»

### **Leos Wünsche in vernünftige Bahnen lenken**

Inzwischen ist Leo drei und sehr lebhaft. Alexandra Steiger hat wieder eine Stelle, sie arbeitet im Kommunikationsbereich. Halbtags, für 2800 Franken. Sie fühlt sich ausgenützt. Dank der Unterstützung durch ihre Eltern schafft sie es knapp bis zum betriebsrechtlichen Existenzminimum. Leo habe bisher nichts entbehren müssen, sagt seine Mutter. Sie habe das Glück, dass der Bub ein extremer Autonarr sei: «Auf dem Flohmi gibt's Säckli mit zehn «Autöli» für fünf Franken.» Auch Freunde und Nachbarn bringen «Autöli» und Spielzeug. Doch Leo fragt: «Warum hat Sven so viele Bagger und ich nicht?» Seine Mutter sagt dann: «Weil diese Bagger für uns zu teuer sind. Wenn du grösser bist, können wir schauen, ob der Grosspapi dir so einen Bagger schenken könnte.»

Sie versucht, Leos Wünsche von klein auf in vernünftige Bahnen zu lenken, ihm zu vermitteln, dass Geld nicht alles ist. Sie gehen regelmässig in den Zoo, sie hat sich von ihren Eltern eine Jahreskarte gewünscht. Mit dem Caritas-Ausweis erhalten sie 50 Prozent Ermässigung. Meistens nehmen sie ein selbstgemachtes Picknick mit, kleine Überraschung inklusive. «Leo», sagt seine Mutter, «zeigt dann viel mehr Freude als Kids, die ihre Pommes ganz selbstverständlich in sich hineinschaufeln.» Doch es wird eine Gratwanderung. Von Kolleginnen hört sie, wie schon Sechsjährige ausgegrenzt werden, wenn sie die falschen Turnschuhe

tragen. Und da, sagt Alexandra Steiger, sei noch ein weiteres Risiko: Leos Hautfarbe ist dunkel. Sie fürchtet, dass er der «Neger» werde in der Schule: «Wenn er dann auch noch der Neger mit den falschen Hosen wäre – da werde ich Kompromisse machen müssen.»

Sobald Leo in den Kindergarten kommt, wird sie mehr arbeiten müssen. Und bleibt trotzdem finanziell abhängig. Schon bald braucht der Kleine neue Winterschuhe, das kostet rasch einmal 100 Franken. Von seinem Vater ist nichts zu erwarten. Er hat mit einer anderen Frau bereits ein weiteres Kind. Mit 37 noch auf die Eltern angewiesen zu sein, sagt Alexandra Steiger, verursache Versagergefühle: «Ich bringe einfach nichts zustande.»

Manchmal fühlt sie sich «wie ein Hamsterli im Tretrad». Theoretisch könnte sie zwar mehr arbeiten, aber sie läuft schon jetzt am Limit. Es ist einfach zu viel zusammengekommen in den letzten fünf Jahren. Wenn sie mehr arbeitet, hat sie weniger Energie und Geduld für Leo, muss aber mehr bezahlen für den Hort und erhält weniger Krankenkassenvergünstigung.

Was wünscht sie ihrem Sohn? Sie denkt nach, sagt dann: «Dass er es schafft, sein Leben so einzurichten, dass er ein Grundgefühl der Zufriedenheit hat.»

\* Alle Namen geändert

III. Teil

---

## **Arme Kinder**

Rund eine Viertelmillion Kinder sind in der Schweiz von Armut betroffen. Die Armut beeinträchtigt ihre Gesundheit und ihr psychisches Wohl. Viele von ihnen fühlen sich gestresst. Sie verlieren an Selbstwert, entwickeln Schulschwächen und betreiben einen hohen Aufwand, um den familiären Zusammenhalt und die gesellschaftliche Zugehörigkeit zu sichern. Der erfahrene Mangel prägt arme Kinder zeitlebens. Wir plädieren für Bedingungen, die Kinder vor Armut schützen und ihnen soziale Teilhabe ermöglichen.

En Suisse, la pauvreté touche plus d'un quart de million d'enfants. Elle compromet leur santé physique et psychique. Beaucoup de ces enfants vivent dans un stress constant. Ils n'ont pas confiance en eux, rencontrent des problèmes scolaires et perdent beaucoup d'énergie à sauvegarder la cohérence familiale et l'appartenance sociale. Cette expérience marquera toute leur existence. Nous plaidons pour des conditions qui permettent de protéger les enfants de la pauvreté et leur donnent une chance de participer à la vie sociale.

Ueli Mäder

## Kinderarmut existiert

Nicole war im Jahr 2004 siebzehnjährig. Sie besuchte damals das Gymnasium und stand kurz vor dem Abitur, als wir uns erstmals begegneten. Ihre alleinerziehende Mutter arbeitete Vollzeit als Wäscherin und verdiente netto weniger als 3000 Franken. «Es ist nicht leicht, unter solchen Umständen zu leben», erklärte mir Nicole. «Oft muss ich mich in Sachen einschränken, die für andere selbstverständlich sind.» So habe sie vor einigen Monaten letztmals ein neues Kleidungsstück gekauft. «Andere gehen jedes Wochenende shoppen.» Auch beim Ausgange schränkte sie sich stark ein: «Schon nur für einen Abend im Kino oder im Theater muss man zwanzig Franken ausgeben. Da ich monatlich ein Taschengeld von sechzig Franken habe, das für Kleider, Freizeit, Geschenke und alles andere reichen muss, kann ich mir dieses Vergnügen höchstens einmal im Monat leisten. Durch meinen guten Kollegenkreis wird mir jedoch oft etwas spendiert, sodass ich nicht immer zuhause bleiben muss, während andere ihren Spass haben. Doch diese Hilfe ist für mich nicht immer leicht.»

Um weniger auf Unterstützung angewiesen zu sein, führte Nicole zweimal in der Woche Hunde aus. Mit diesem Job sei ihr «ein richtiger Glücksgriff» gelungen. Manchmal hadere sie zwar damit, «aus solchen sozialen Verhältnissen zu kommen», aber die schwierige Situation habe auch positive Seiten: «Da meine Eltern schon seit meinem zehnten Lebensjahr geschieden sind und meine Mutter als Alleinerziehende arbeiten gehen muss, lernte ich schon früh, selbständig zu werden. Bereits in der vierten Primarklasse musste ich selbst dafür sorgen, dass ich etwas zu Mittag zu essen hatte, während andere zuhause ein fertig zubereitetes Essen vorgesetzt bekamen. Dies war nicht immer leicht für mich, doch mittlerweile bin ich froh. Ich habe viel aus all dem gelernt und werde es später bestimmt leichter haben als Kinder, die ihr ganzes Leben lang mit Geld verwöhnt wurden und dann

plötzlich auf eigenen Beinen stehen müssen.» Als hilfreich beschrieb Nicole auch, «zu wissen, nicht alleine zu sein». Sie verfasste ihre Maturaarbeit über *working poor* in der Schweiz. Inzwischen hat Nicole ihr Soziologiestudium abgeschlossen und bei einem Chemiekonzern eine gute Anstellung gefunden. Das ist erfreulich, aber bei Kindern, die von Armut betroffen sind, leider eher selten der Fall.

## 1. Sich entfalten

Kinderarmut existiert, obwohl sie oft wegdefiniert wird und der Begriff heikel ist. Mit «Kinderarmut» ist die Armut von Kindern gemeint. Verbreitet ist auch der Begriff «arme Kinder». Aber eigentlich geht es bei all diesen Begriffen einfach um Kinder, die von Armut betroffen sind.

In der Schweiz sind mindestens eine Viertelmillion Kinder von Armut betroffen. Sie leben in Haushalten, die auf Sozialhilfe angewiesen sind oder laut Bundesamt für Statistik zu den *working poor* gehören. Das sind erwerbstätige Arme, auf die ich später zurückkomme. Die Armut beeinträchtigt die Gesundheit der Kinder und ihr psychisches Wohl. Viele armutsbetroffene Kinder fühlen sich gestresst. Sie verlieren an Selbstwert, entwickeln Schulschwächen und betreiben einen (auch emotional) hohen Aufwand, um den familiären Zusammenhalt und die gesellschaftliche Zugehörigkeit zu sichern. Der erfahrene Mangel prägt arme Kinder zeitlebens. Vordringlich sind Bedingungen, die Kinder vor Armut schützen und ihnen soziale Teilhabe ermöglichen.

Kinder, die von Armut betroffen sind, lassen sich jedenfalls nicht bloss über den Einkommensmangel ihrer Familie definieren. Die Grundsicherung umfasst mehr. Dazu gehören nebst Essen, Wohnen und Kleidung auch die physische Gesundheit und das psychische Wohl.<sup>1</sup> Hinzu kommen kulturelle Ressourcen wie die Bildung, kognitive Entwicklungspotenziale, sprachliche und kulturelle Kompetenzen, zudem die soziale Teilhabe, soziale Kontakte und soziale Kompetenzen. Kinder brauchen Gestaltungsräume und Teilhabechancen, um sich entfalten zu können.

## 2. Früh erwachsen sein

Armut braucht finanzielle Reserven auf und strapaziert die Beziehungen. Eine mehrmonatige Erwerbslosigkeit der Eltern kann das Lernverhalten und Selbstwertgefühl der Kinder auf Jahre hinaus beeinträchtigen. Um den familiären Zusammenhalt zu sichern, leisten Kinder emotionale Hilfe, die sie selbst benötigen würden.

Wenn Eltern in Niedriglohnbereichen viel arbeiten und wenig verdienen, erbringen die Kinder zusätzliche Leistungen. Sie übernehmen Haus- und Betreuungsarbeiten und

müssen früh erwachsen sein und ihre Eltern unterstützen. Familien, die in unserer individualisierten Gesellschaft den Anschluss verpassen, scheinen selbst dafür verantwortlich zu sein. Das erhöht den Druck auf alle Mitglieder. Auch auf die Kinder. Sie wollen dazugehören und stolz auf ihre Eltern sein.

In einer Gesellschaft des Wohlstands verbergen viele Kinder ihre Armut. Sie tun, als sei alles normal. Diese Unstimmigkeit stresst. Kinder erfüllen Erwartungen, um Fassaden zu erhalten. Sie beschönigen ihre Betroffenheit und entlasten sich so vom Druck, etwas zu verändern, was neue Defiziterfahrungen mit sich bringen könnte. Wer sich ohnmächtig fühlt, empfindet das Bessere zuweilen als Bedrohung. Es fordert zum Handeln auf, von dem befürchtet wird, dass es scheitern könnte. Kinder lernen so früh, sich zurückzunehmen. Sie strecken sich nach der Decke, passen sich an. Und sie dienen auch immer wieder als Prellbock. Denn ihre Eltern sind oft überfordert. Sie lasten sich selbst Schwierigkeiten an, die gesellschaftlich mitverursacht sind. Wenn der finanzielle oder psychische Druck zu gross wird, setzt das Treten nach unten ein. Dann laden sozial Benachteiligte ihre Bürden auf andere ab, die noch mehr benachteiligt sind. Zum Beispiel auf Kinder. Sie werden als Ventil missbraucht und geraten so mehrfach in Mitleidenschaft. Kinder sind das schwächste Glied der Armutskette.

### **3. Kinder übernehmen viel**

Kinder, die von Armut betroffen sind, übernehmen viel. Sie erfahren öfters kritische Lebenssituationen, mit denen sie früh einen Umgang finden müssen. Dazu benötigen sie eine Handlungsfähigkeit, die hohe Anforderungen stellt und sich keineswegs von alleine ergibt. Wer mit Problemen belastet ist, zieht sich zunächst gerne zurück. Er verkriecht sich ins Schneckenhaus oder flüchtet vorwärts. Die Flucht nach vorne ist die Kehrseite des Rückzugs. Wer Hals über Kopf davonstürmt, unternimmt viel, um Probleme zu bewältigen. Aber angstbesetzte Aktivitäten sind oft schlecht kanalisiert. Sie kommen selten zum Tragen und dienen zuweilen dazu, sich mit Alibis selbst zu beruhigen. So werden pro forma unzählige Bewerbungen verfasst, die nie zu einer Anstellung führen. Die vielen Briefe belegen den Schreibenden und den Kontrollinstanzen, dass guter Wille vorhanden ist, aber kein Weg weiterführt. Kinder erleben diese Bemühungen als wenig motivierend. Denn offenbar lohnt es sich kaum, sich anzustrengen.

Wenn Kinder familiäre Einschränkungen erleben, reagieren sie allerdings recht unterschiedlich. Verbreitet ist der Versuch, Probleme zu vermeiden, keine Ansprüche zu stellen und sich anzupassen.<sup>2</sup> Diese Haltung wirkt bescheiden und selbstauferlegt. Die Kinder tun scheinbar freiwillig, was von ihnen erwartet wird. Statt wirksam zu handeln, begründen sie, weshalb sie nicht handeln (wollen). Sie rationalisieren ihre Zurückhaltung und kompensieren ihren Verzicht, indem sie andere abwerten und sich selbst ein wenig erhöhen, um

sich besser zu fühlen. Das ist zwar trügerisch, funktioniert aber vordergründig. Der Mechanismus ist auch anerkannt. In einer durch Konkurrenz geprägten Gesellschaft machen wir alle von Kindesalter an die Erfahrung, wie wir auf Kosten von anderen profitieren. Wenn Mitschüler keine guten Leistungen erbringen, wertet das eigene Anstrengungen auf. Wenn sich mein Freund schlecht präsentiert, der sich für dieselbe Lehrstelle wie ich interessiert, dann nützt mir das. Dieser Mechanismus unterläuft aber Prozesse der Solidarität. Das gilt ebenfalls für den Versuch, nach aussen die Fassade hochzuhalten, alles sei in Ordnung. Wer das tut, täuscht sich und andere. Er hat davon aber einen kleinen Gewinn. Wenn ich mir nämlich eine missliche Situation eingestehe, dann ist das auch ein Appell an mich selbst, zu handeln und etwas zu verbessern. Wenn ich mich aber davor fürchte, etwas zu ändern, dann hilft mir die Verklärung, alles sei gut. Denn sie entbindet mich von der mühsamen Verpflichtung, zu handeln. So bleibt zwar alles beim alten. Aber das scheint zumindest kalkulierbar zu sein und setzt mich weniger der Gefahr aus, neue Defizite zu erleben. Kinder lernen so, Herausforderungen zu vermeiden und sich zurückzunehmen.

#### **4. Vielfältige Muster**

Kinder reagieren allerdings unterschiedlich auf Einschränkungen. Einige verhalten sich gerade in misslichen Situationen sehr sozial und solidarisch. Sie versuchen, ihre Probleme möglichst direkt anzusprechen und gemeinsam zu bewältigen. Diese Kinder haben offenbar erfahren, wie schwierig der Alleingang ist. So unterstützen sich von Armut betroffene Mädchen öfter sehr substanzuell und emotional. Sie vernetzen sich geschickt, verbünden sich nach aussen und stellen kollektive Forderungen. Das unterschiedliche Verhalten hängt stark von konkreten Lebenslagen, vom Ausmass der Einschränkungen und von der Dauer der Armut ab. Daher sind immer die gesamten Lebenswelten der Kinder in den Blick zu nehmen: Für Kinder ist der familiäre Hintergrund von zentraler Bedeutung. Über ihn erhalten sie Zugang zu materiellen und immateriellen Ressourcen. Der elterliche Umgang mit dem Mangel hat für die Kinder Vorbildfunktion. Gleichwohl resultieren daraus unterschiedliche Muster im Umgang.

Reduktive Bewältigungsstrategien äussern sich in der Bereitschaft, zu verzichten, zu sparen und sich einzuschränken.<sup>3</sup> Der Rückgriff auf kostenlose Angebote kennzeichnet adaptive Bewältigungsstrategien. Dazu gehören auch möglichst günstige Alternativen wie zum Beispiel der Flohmarkt oder Tauschbörsen. Als konstruktive Bewältigungsstrategien gelten jene, die darauf abzielen, zusätzliche Ressourcen zu erschliessen, an Selbsthilfeinitiativen mitzuwirken, Nebenjobs anzunehmen und Prioritäten im Umgang mit den beschränkt vorhandenen Ressourcen zu setzen. Für die Kinder ist das Gefühl entscheidend, ob ihre Eltern die Situation einigermaßen selbst unter Kontrolle haben.

Überhaupt erweist sich die Qualität der Eltern-Kind-Beziehung als entscheidend für die Entwicklung kindlicher Bewältigungsstrategien. Sie zeigt sich in der fürsorglichen

Zuwendung sowie in Formen der Anteilnahme. Hinzu kommen die Förderung der Kinder durch die Eltern sowie verlässliche Alltagsstrukturen. Belastend wirken Gefühle der Überforderung. Wenn Eltern selbst mehrfach und über längere Dauer überfordert sind, bekunden sie Mühe damit, ihre Kinder zu entlasten. Sie laufen vielmehr Gefahr, den Druck weiterzugeben, sich auf Defizite zu konzentrieren und diese zu verstärken. Betroffene Kinder tendieren dann dazu, sich zurückzuziehen und soziale Kontakte zu meiden, weil ihnen ohnehin alles schon zu viel ist. Probleme in der Schule und in den Beziehungen mit Gleichaltrigen kumulieren sich dann. Und wer Kontakte vermeiden will, wird auch von den anderen gemieden. Offener reagieren Kinder, wenn sie direkt konkrete Tipps erhalten; zum Beispiel, wie sie Taschengeld sparen, kleine Nebeneinkünfte erzielen oder ein Geschenk selbst basteln können. In materiell eingeschränkten Verhältnissen zu leben, wirkt sich also auf betroffene Kinder recht unterschiedlich aus. Die Lebenslage von armen Kindern gestaltet sich je nach Armutform, elterlichen Bewältigungsstrategien, familiärem Binnenklima und gesellschaftlichem Umfeld, das auch eigene Wahrnehmungen beeinflusst.

## **5. Folgen wahrnehmen**

Armut wirkt sich auf die gesundheitliche, kognitive und soziale Entwicklung betroffener Kinder aus. Folgen können sich erst später einstellen. Sie überdauern auch überwundene Armutsphasen und reichen von körperlichen Einschränkungen über emotionale Belastungen bis hin zu ausgrenzenden Prozessen.<sup>4</sup>

Arme Familien schränken sich insbesondere bei den Ausgaben für Kleidung und Nahrungsmittel ein. Damit erhöht sich das Risiko für Fehlernährung, für Kreislauf- und Atembeschwerden. Die Folgen sind teilweise irreversibel. Das Wachstum kann sich verzögern. Es kommt zu Störungen der motorischen, perzeptiven, kognitiven und emotionalen Entwicklungen. Therapien sind dabei von beschränkter Reichweite. Dies auch deshalb, weil die Bereitschaft dazu eher gering ist. Feststellbar sind auch neurologische Veränderungen. Sie können die Kapazität und Funktionsweise des Gehirns vermindern. Der Befund, dass Arme früher sterben, hat die Caritas selbst weithin popularisiert. Personen in Mangelagen weisen eine höhere Morbidität und Mortalität auf. Diese Entwicklung setzt schon im Kindesalter ein. Armutsbetroffene Kinder leiden häufiger unter psychosozialen Beschwerden. Die psychosozialen Belastungen erhöhen das Risiko für belastende Konflikte und beeinträchtigen hilfreiche innerfamiliäre Interaktionen.

Arme und Erwerbslose machen häufiger Suizidversuche. Lebenspartnerinnen und Kinder zeigen mit zeitlicher Verzögerung ähnliche psychische Reaktionen. Infektionen und chronische Erkrankungen häufen sich. Die Armut beeinträchtigt die Gesundheit der Kinder. Sie erhöht das Risiko von Krankheiten – von der Karies bis zu Aids. Die Lebens-

erwartung sinkt von der obersten zur untersten Einkommensschicht. Schlechte Ernährung, Übergewicht und Konsum von Fast Food kommen in armen Familien häufiger vor.<sup>5</sup> Sie weisen eine deutlich höhere postnatale Säuglingssterblichkeit auf, zudem eine zweimal höhere unfallbedingte Mortalitätsrate.

## 6. Familiärer Hintergrund

Deprivierte Lagen wirken sich auch auf die kognitive und intellektuelle Entwicklung von Kindern aus. Als Beleg dienen allgemeine Schulschwächen und ungenügende Leseleistungen, wobei das Verhalten der Lehrkräfte positiv oder negativ ins Gewicht fällt und auch eine gewisse Autoritätsgläubigkeit mitspielt. Was nämlich die Orientierung an Werten betrifft, scheinen bei armutsbetroffenen Kindern harte Gangarten sowie fremdenängstliche Einstellungen verbreitet zu sein. Viele haben auch eine pessimistische Einschätzung der Zukunft und Gefühle der Anomie, also der existenziellen Bedrohung durch Verlust von Sicherheiten.

Wie Kinder in die Fussstapfen ihrer Eltern treten, zeigt sich deutlich bei Fragen von Schulübertritten. Der Bildungsstand der Eltern und deren finanzielle Möglichkeiten tragen zur Reproduktion der sozialen Ungleichheit bei, aber auch Einstellungen und Vorurteile des Lehrpersonals sowie schulische Inhalte, die sich an Lebensstilen und Erwartungen höherer Mittelschichten orientieren. Und die so hergestellte niedrigere Qualifikation wirkt sich dann wiederum auf den späteren Lebensstandard aus.

Kinder, die von Armut betroffen sind, halten sich auch bei ihren Beziehungen zu Gleichaltrigen zurück. Sie folgen dem Beispiel der Eltern, die sich etwa weniger an Vereinsaktivitäten beteiligen. Soziale Kontakte werden heute oft konsumorientiert realisiert. Dabei entscheiden das Taschengeld und die Enge der Wohnung mit.

## 7. Keine Perspektive

«Mein Vater ist daheim, weil er krank ist», sagt eine achtjährige Schülerin. Sie verheimlicht, dass er vor sechs Monaten seine Stelle verloren hat. Seither lädt die Zweitklässlerin keine Freundin mehr zu sich ein. Dies auch aus Platzgründen. Der Vater erträgt keinen Lärm. Er ist gestresst. Familien, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind, verlieren ihre gewohnte Alltagsstruktur. Die Rollen werden neu verteilt. Beziehungsprobleme verschärfen sich.<sup>6</sup> Vera ist dreizehn Jahre jung, ihr Vater arbeitslos. Er hat nun mehr Zeit, unternimmt mit seinen beiden Töchtern aber weniger als früher. Das Leben der Familie B. verändert sich. Kommt unerfreuliche Post, entsteht oft Streit. In ihrer Freizeit hütet Vera Kinder. Ist das Haushaltsportemonnaie leer, hilft sie mit ihrem Sackgeld aus. Die Familie lebt von der

Sozialhilfe. Der Vater verzichtet aufs Fotografieren. In der Stube schaut er immer wieder alte Fotos an. Die Wohnung ist eng. Vera und ihre elfjährige Schwester erledigen ihre Hausaufgaben am Küchentisch. Sie sind froh, wenn ihr Vater, der gesundheitliche Probleme hat, zum Arzt muss. Von einem Tag auf den andern weigert er sich, Medikamente zu nehmen, und stirbt an Herzversagen. «Vor lauter Hoffnungslosigkeit», sagt seine Frau. «Wenn ich nicht mehr bei euch bin», habe er vor seinem Tod ein paar Mal erwähnt, «dann geht es euch besser; dann könnt ihr wieder vorwärtsschauen.»

Frau Felber ist alleinerziehend und erwerbslos. Hält sie ihre beiden Kinder zum Sparen an, reagieren diese manchmal mit Forderungen. Vermutlich aus Angst. Sie fürchten, ihre Tiere weggeben zu müssen. Der Auszug des Vaters ist noch lange nicht verdaut. Die Schulleistungen verschlechtern sich. Das Selbstvertrauen sinkt. Die Leute im Dorf grüssen freundlich. Aber niemand fragt, wie es wirklich geht. Bei der Arbeitssuche folgt eine Absage nach der andern. Sie geben der Mutter das Gefühl, ausgeliefert und überflüssig zu sein.

Herr Roth, Vater von drei Kindern, sucht seit zwei Jahren vergeblich eine neue Stelle. Jeden Tag versucht er, sich zu motivieren. Das braucht viel Kraft. Die Perspektivlosigkeit raubt ihm den Atem. Die Familie ist für ihn eine Stütze und zugleich eine Belastung. Er wird gebraucht, wirft sich aber vor, ein Versager zu sein. Der ältere Bub ignoriert die Arbeitslosigkeit seines Vaters. Vielleicht, weil er sie als zu bedrohlich erlebt. Der jüngere weiss nicht mehr recht, wie er sich verhalten soll. Der Vater hilft ihm bei den Hausaufgaben und schimpft, die Mutter sei zu streng. Sitzt der Vater einfach auf dem Sofa und liest selber ein Buch, hat er ein schlechtes Gewissen. Beim Kino- oder beim seltenen Theaterbesuch sei's noch schlimmer. Der Feierabend fehlt, das Gefühl, etwas geleistet zu haben und sich entspannen zu dürfen. Die Kinder leiden mit. Dass die durchschnittliche Arbeitslosigkeit «nur ein paar Monate dauert», wird oft verharmlost. Für mitbetroffene Kinder ist das ein schwacher Trost. Wenn ihre Eltern keine Stelle haben, verlieren sie an Selbstwertgefühl. Schulschwächen nehmen unter diesen Umständen zu, und zwar mit lang anhaltender Wirkung.

## 8. Wegdefiniert

Nach offiziellen Angaben gibt es in der Schweiz derzeit 240 000 Sozialhilfeabhängige sowie 180 000 Erwerbslose und Jugendliche, die keine Stelle haben, zudem 120 000 erwerbstätige Arme.<sup>7</sup> Zu diesen *working poor* gehört, wer mindestens 90 Prozent erwerbstätig ist und weniger Lohn erhält, als das Existenzminimum ausmacht. Aber was ist mit den Kindern und weiteren Familienangehörigen in diesen Haushalten von *working poor*? Wenn wir sie ebenfalls berücksichtigen, dann gibt es schon mehr als doppelt so viele Betroffene. Hinzu kommen dann noch die alleinerziehenden Mütter, die wegen ihrer Betreuungspflichten weniger als 90 Prozent Lohnarbeit verrichten und deswegen statistisch nicht als *working*

*poor* gelten. Werden sie ebenfalls einbezogen, dann leben schon fast eine halbe Million Menschen in *Working-poor*-Verhältnissen. Und das bei einer Bevölkerung von 7,8 Millionen Personen. Noch höher ist die Zahl der Betroffenen, wenn wir die 400 000 Arbeitnehmenden berücksichtigen, die weniger als 4000 Franken im Monat verdienen.<sup>8</sup>

Die Schweiz verharmlost diese Armut und definiert sie teilweise einfach weg. Aber einer Gesellschaft geht es gut, wenn es möglichst allen gut geht. Und das ist auch in der reichen Schweiz nicht der Fall. Viele sozial Benachteiligte meinen allerdings, ihre missliche Lage selber verschuldet zu haben. Sie sagen, sie hätten halt in der Schule besser aufpassen müssen, dann stünden sie heute auch besser da. Je nachdem ziehen sie sich dann resigniert zurück oder flüchten nach vorn. Sie strengen sich an, gelangen aber auf keinen grünen Zweig. Und wenn sie dann Schlagzeilen über die hohen Boni lesen, verstärken sich Gefühle der Ohnmacht und Empörung. Dies auch im Vergleich mit Kindern, die privilegiert aufwachsen.

## 9. Behütet

«Ja, und ich konnte hier von der Grosszügigkeit meiner Eltern profitieren. Ich erhielt dann schon als junges Mädchen ein Pferd», erzählt Margret B. über ihre Kindheit.<sup>9</sup> «So ein Pferd war ja immens teuer, schon damals, auch die Reitstunden und so. Ich wurde in eine Welt geboren, in der von Armut nichts zu spüren war. Die Geschenke an Weihnachten waren fast so gross wie der Weihnachtsbaum. Und wir hatten immer einen riesigen Weihnachtsbaum. Und auch grosse Wünsche wurden uns erfüllt.» Margret B. wuchs in einer reichen Familie auf. Ihre Eltern leiteten ein Unternehmen. «Ich glaube, dass ich mir der Privilegien sehr bewusst war», erzählt sie weiter. «Einerseits habe ich sie genossen, andererseits habe ich auch Eifersucht gespürt. Auch, weil ich in einem grossen Haus mit Hallenschwimmbad wohnte und ein Pferd und viele andere schöne Sachen hatte. Aber ich war sehr dickköpfig und liess mich von all diesen Emotionen nicht sehr beeindrucken. Ich hatte nicht viele Freunde oder Freundinnen.»

Lucy K. wuchs ebenfalls «enorm behütet» auf, finanziell sowieso: «Wir hatten alles, es fehlte uns an nichts, im Gegenteil.» Das Landleben bot grosse Freiheiten. «Wir durften halt strolchen.» Mit den Kindern vom Dorf. Und das Personal gehörte zur Familie. Allerdings mit feinen Unterschieden. «Denn die mit uns befreundeten Angestellten waren ja trotzdem noch die Angestellten.» Das Protestantische vom Vater war auch prägend. «Also, dass wir nie das Gefühl bekamen, dass wir etwas Besseres wären. Wir waren sogar schäbiger angezogen. Auch, weil es meine Mutter nicht wirklich interessiert hat. Statussymbole waren ihr egal. Aber beide, Mutter und Vater, vermittelten ein starkes Leistungsdenken. «Du musst immer dein Bestes geben», lautete die Botschaft. Wir sind auch nur selten exotisch in die Ferien geflogen. Wir sind eigentlich immer nach England gefahren oder

nach Wengen. Da hatten wir eine Wohnung. Und uns wurde schon eingebläut, dass Ferien ein Privileg sind. Wie silberne Löffel. Sie zeichnen einen nie aus. Das ist nur über persönliche Leistung möglich.» Lucy K. ist, wie sie weitererzählt, «finanziell behütet geblieben». Sie hatte auch «das Selbstverständnis, über ein soziales Netz zu verfügen». Da bekomme man schon so eine gewisse Unverwüstlichkeit mit. «Das Vertrauen auf die eigenen Gaben, das ist wirklich subkutan mitgegeben worden. Und ich habe ein Netz, das ich mehr und mehr wahrnehme und mittlerweile auch enorm schätze.» Aber ihr sei «erst im reifen Alter von vierzehn oder fünfzehn langsam aufgegangen, was es bedeutet, aus einer reichen Industriellenfamilie zu kommen». Sie wollte das lange nicht wahrhaben und habe das weggeschoben.

Leonhard B. hat früher auch viel Grosszügiges erlebt. Im Gegensatz zu einer reichen Kollegin, die als Kind keine Mitschülerinnen ins private Schwimmbad einladen durfte, tummelte sich bei Leonhard B. zuhause jeweils eine ganze Schar. Er war sich seiner besonderen Position bewusst, ohne daraus übermässig Selbstvertrauen zu schöpfen. Die These, den Reichen werde das Selbstvertrauen in die Wiege gelegt, hält er von seiner persönlichen Erfahrung her für viel zu einfach. Er kenne viele Gegenbeispiele. Auch für sich selbst hat Leonhard B. den Eindruck, ohne Reichtum vielleicht sogar energischer und durchsetzungsfähiger geworden zu sein. Und doch verfügte er stets über erhebliche finanzielle Ressourcen. Seine Herkunft verhalf ihm zudem zu wichtigen sozialen Beziehungen und zu einer vorzüglichen Ausbildung. Sie öffnete ihm auch viele Türen und stützt seine heutige Machtposition, die sich ganz erheblich von der Ohnmacht unterscheidet, die arme Kinder plagt.

## 10. Impulse von aussen

Was armen Kindern helfen kann, Selbstbewusstsein zu erlangen, schildert Marianne Grommeyer am Beispiel einer «Schülerschule».<sup>10</sup> Pater Lorenzo di Milani gründete in der Toscana eine «Scuola di Barbiana» für arme Kinder von Landarbeitern, die in der offiziellen Schule «versagten». Er nahm die Kinder in einem Internat zusammen und schuf so Distanz zu einem Elternhaus, das den Kindern immer wieder ihre Mängel vorhielt. Statt an Defizite knüpfte der Pater an vorhandene Kompetenzen der Kinder und Jugendlichen an. Zum Beispiel an das Wissen eines älteren Schülers darüber, wie ein Motor funktioniert. Di Milani schaffte auch die Noten ab. Er nahm die Langsamsten zum Massstab für das Tempo, setzte ältere Schülerinnen und Schüler als Lehrende ein und orientierte den Unterricht an dem, was die Kinder interessierte. Das führte dazu, dass nun alle Kinder die Abschlussprüfung bestanden, bei der vorher die meisten durchgefallen waren. Zunächst vermittelte der Pater den Kindern ein Bewusstsein, am bisherigen «Schulversagen» nicht selber schuld zu sein. Die Einsicht in ungerechte soziale Strukturen liess Empörung aufkommen. Doch diese Wut blieb so lange machtlos gegen die eigene innere Resignation,

bis neu angeeignete Fähigkeiten konkrete Handlungsmöglichkeiten eröffneten und Gefühle der Unzulänglichkeit eindämmten. Ohne Impuls von aussen wäre das kaum möglich gewesen, denn soziale Benachteiligungen werden oft über lange Zeit hingenommen. Sie motivieren nicht von sich aus zu Veränderungen. Der Mangel an Selbstwert verstellt den Blick auf neue Horizonte. Benachteiligte interpretieren Defizite als persönliches Versagen, nicht als Unrecht. Wichtig ist deshalb die Vermittlung des Bewusstseins, dass eine missliche Situation kein Schicksal, sondern veränderbar ist. Der Hinweis auf gemeinsame Betroffenheit entlastet von persönlichen Schuldgefühlen, die gerade bei armen Kindern unter Bedingungen der Vereinzelung besonders ausgeprägt sind.

Arme empfinden ihre Ohnmacht oft als individuelle Schwäche. So lassen sich gesellschaftliche Probleme einfacher auf jene abwälzen, die unauffällig bleiben (wollen). Wer sich mit dem Vorhandenen abfindet, schützt sich gegen weitere Enttäuschungen. Die Angst führt zum Rückzug und zu einem Pakt mit dem Verzicht, der so einfacher zu akzeptieren ist. Dagegen helfen Erfahrungen gelungener Lebenspraxis. Das Zutrauen in eigene Kompetenzen erfordert allerdings kleine Schritte. Grosse Ziele sind deshalb in Teilziele zu zerlegen, die sich möglichst bald erreichen lassen. Die konkrete Erfahrung zeigt dann, dass Veränderungen möglich sind: heute und morgen. Das motiviert und lenkt den Blick zum Möglichen. Die innerliche Blockade verwandelt sich so in eine «Ich-kann-etwas»-Haltung. Sie knüpft an eigene Interessen und Fertigkeiten an. Das ist bei armen Kindern besonders wichtig.

## **11. Was hilft?**

Der Schweizerische Bundesrat will nun Kinder in armutsbetroffenen Familien beim Schuleintritt, bei den Hausaufgaben und während der ganzen Schulzeit unterstützen.<sup>11</sup> Er will auch die soziale Integration armer Kinder und Familien fördern. Das ist erfreulich und wichtig, aber von beschränkter Reichweite, wenn finanzielle Schwierigkeiten viel Stress mit sich bringen und den Zusammenhalt gefährden. Grundlegend sind zunächst die materielle Existenzsicherung und soziale Sicherheiten. Sie sind von hohem Wert. Sie fördern die Lebensqualität und die Teilnahme am gesellschaftlichen Geschehen. Trotzdem gibt die reiche Schweiz, gemessen am Bruttoinlandprodukt, seit dem Jahr 2005 weniger Geld für die soziale Sicherheit aus. Im Jahr 2008 sind die Einnahmen der Sozialversicherungen mit 3,4 Prozent wiederum stärker gestiegen als die Ausgaben (2,7 Prozent) von insgesamt 124 Milliarden Franken (2008). Und die Sozialleistungsquote ist von 22,3 Prozent (2005) auf 20,5 Prozent (2008) gesunken.<sup>12</sup> Das bedeutet, dass sich die soziale Sicherheit selbst finanziert und die Anteile der Ausgaben am Bruttosozialprodukt rückläufig sind. Dieser Befund mag erstaunen; denn populistisch geführte Debatten erwecken immer wieder den trügerischen Anschein, die soziale Sicherheit liesse sich kaum mehr finanzieren. Sie unter-

schlagen den Einnahmenüberschuss. Und sie vernachlässigen auch, wie die Renten rentieren und über Konsumausgaben viel Arbeit schaffen. Die sozialen Leistungen sind allerdings auch sonst wichtig und dem Wandel der Lebensformen anzupassen. Sie müssen beispielsweise die Lebenslagen alleinerziehender Mütter berücksichtigen. Ein Ausbau der sozialen Sicherung ist auch finanzierbar! Zum Beispiel über die privaten Vermögen der 300 Reichsten, die in den letzten zwanzig Jahren um rund 600 Prozent auf 470 Milliarden Franken zugenommen haben.<sup>13</sup>

Geld ist in der reichen Schweiz genug vorhanden. Aber mit der Verteilung hapert es. Das gefährdet den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Wichtig ist eine soziale Sicherheit, die auch populistischen Ideologien viel Nährboden entzieht. Eine konkrete Möglichkeit sind Ergänzungsleistungen für Familien mit Kindern, wie sie der Kanton Tessin schon lange kennt. Das Tessiner Modell sieht unabhängige Kinder- und Ausbildungszulagen vor, zudem Bedarfzulagen für Kinder aus einkommensschwachen Familien. Das Modell lässt sich auf die ganze Schweiz ausweiten. Wichtig sind auch höhere Grundlöhne. Sie könnten die finanzielle und gesundheitliche Situation armutsbetroffener Familien zusätzlich verbessern. Mehr Egalität und sozialer Ausgleich erhöhen auch das psychische Wohl und die Verbundenheit mit der Gesellschaft. Für die berufliche Integration sind ferner der Zugang zu Ausbildung und die schulischen Bedingungen entscheidend. Unsere Gesellschaft sollte allen Jugendlichen eine qualifizierte Ausbildung ermöglichen. Ebenfalls wichtig sind kommunikative und gestaltbare Quartierstrukturen. Wenn Kinder im öffentlichen Raum spielen, selber Hand anlegen dürfen und sich einfach treffen können, entwickeln sie soziale Fertigkeiten, die dann zeitlebens zum Tragen kommen. Kinder animieren und motivieren sich so gegenseitig dazu, immer wieder neue Erfahrungen zu machen. Sie müssen dann auch eigene Verunsicherungen weniger mit Konsum, einseitiger Anpassung oder Auffälligkeit kompensieren. Das würde nicht nur arme und benachteiligte Kinder sehr entlasten. Was dabei hilft, sind gelassene Erwachsene, die sich ab und zu auch selbst fragen, was wirklich wichtig ist im Leben.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Holz, 2010.
- <sup>2</sup> Richter, 2000.
- <sup>3</sup> Nach Chassé et al., 2010.
- <sup>4</sup> Nach Drilling, 2004.
- <sup>5</sup> Butterwegge, 2003.
- <sup>6</sup> Kane, 1996.
- <sup>7</sup> BFS, 2011, S. 87.
- <sup>8</sup> Lampard, Gallusser, 2011.
- <sup>9</sup> In: Mäder et al., 2010, S. 175.
- <sup>10</sup> Marianne Gronemeyer, 1976, S. 9.
- <sup>11</sup> Schweizerischer Bundesrat, 2010, S. 3.
- <sup>12</sup> BSV, 2010.
- <sup>13</sup> «Bilanz», 3. 12. 2010.

## Literaturhinweise

- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)*: Schweizerische Sozialversicherungsstatistik. Bern, 2010.
- Bundesamt für Statistik (BFS)*: Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011. EDI, Neuenburg, 2011.
- Butterwegge Christoph*: Armut und Kindheit. Campus, Opladen, 2003.
- Chassé Karl August, Zander Margherita, Rasch Konstanze*: Meine Familie ist arm. Wie Kinder im Grundschulalter Armut erleben und bewältigen. Opladen und Wiesbaden, 4. Auflage, 2010.
- Drilling Matthias*: Young Urban Poor. Abstiegsprozesse in den Zentren der Sozialstaaten. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2004.
- Gronemeyer Marianne*: Motivation und politisches Handeln. Campus, Frankfurt a. M., 1976.
- Holz Gerda*: Frühe Armutserfahrungen und ihre Folgen. In: Zander Margherita (Hrsg.): Kinderarmut. Einführendes Handbuch für Forschung und soziale Praxis. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2010, S. 88–109.
- Kane Yvonne*: Familien ohne Arbeit. Pro Juventute, Zürich, 1996.
- Lampard Daniel, Gallusser David*: Verteilungsbericht. Dossier Nr. 77, SGB, Bern, 2011.
- Mäder Ueli*: Wie Kinder ihre Armut bewältigen. In: Neue Zürcher Zeitung, 30. März 2004.
- Mäder Ueli, Aratnam Ganga Jey, Schilliger Sarah*: Wie Reiche denken und lenken. Rotpunktverlag, Zürich, 2010.
- Richter Antje*: Wie erleben und bewältigen Kinder Armut? Eine qualitative Studie über die Belastungen aus Unterversorgungslagen und ihre Bewältigung aus subjektiver Sicht von Grundschulkindern einer ländlichen Region. Shaker-Verlag, Aachen, 2000.
- Schweizerischer Bundesrat*: Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung. EDI, Bern, 2010.
- Walper Sabine*: Auswirkungen von Armut auf die Entwicklung von Kindern. In: Lepenies Annette et al.: Kindliche Entwicklungspotentiale. Normalität, Abweichung und ihre Ursachen. DJI, München, 1999, S. 297–360.

Armut zu messen ist schwierig. Hinzu kommt das Problem, dass über die Verteilung von Gütern innerhalb von Haushalten wenig bekannt ist. Studienergebnisse lassen vermuten, dass weniger die finanziellen Ressourcen über die Zukunftschancen von Kindern entscheiden als emotionale Unterstützung und Förderung. Dies spricht für eine Strategie, welche die Eltern in ihrer Erziehungsaufgabe stützt und sich an den Bedürfnissen der Kinder orientiert.

Il est d'autant plus difficile de mesurer la pauvreté que l'on ne sait presque rien de la répartition des biens au sein des ménages. Certaines études laissent penser que ce sont moins les ressources financières qui déterminent les chances d'avenir des enfants que le soutien émotionnel et l'encouragement qu'on leur prodigue. Cette hypothèse accrédite l'idée qu'il faut mettre en œuvre des stratégies de soutien des parents dans leur tâche d'éducation en se basant sur les besoins des enfants.

Ludwig Gärtner

## Wie gross ist die Kinderarmut in der Schweiz?

Die Frage, wie gross die Kinderarmut in der Schweiz ist, hängt von der verwendeten Armutsdefinition und der Messmethode ab. Zurzeit sind die Unsicherheiten bezüglich der korrekten Erfassung von Armut und die Unterschiede zwischen verschiedenen statistischen Quellen derart gross, dass keine sinnvollen Aussagen dazu möglich sind. Empirische Studien zeigen jedoch, dass die finanzielle Situation einer Familie nur ein Aspekt all jener Faktoren ist, welche die Entwicklungschancen von Kindern beeinflussen. Dazu gehören stabile emotionale Beziehungen ebenso wie ein Umfeld, das sie fördert und fordert. Dies spricht dafür, gegen die Folgen von Benachteiligungen von Kindern vor allem auf differenzierte Massnahmen zur Förderung der Kinder selbst und Stärkung der Erziehungskompetenzen der Eltern zu setzen.

### 1. Wann gilt ein Haushalt als arm?

Armut wird meist definiert als ein Mangel an finanziellen Ressourcen. Wer über weniger finanzielle Mittel verfügt, als die Armutsgrenze vorgibt, ist arm. Die Festlegung der Armutsgrenze basiert dabei auf Wertvorstellungen. Armutsgrenzen lassen sich deshalb nicht objektiv festlegen, sondern nur argumentativ mehr oder weniger überzeugend begründen. Entsprechend kontrovers wird denn auch die Höhe der Armutsgrenzen diskutiert.

Die Armutsgrenze kann auf drei Arten festgelegt werden: erstens als fixe Grenze, zweitens als relative Grösse und drittens als subjektive Einschätzung der Haushalte.

*Fixe Grenze:* Es gab Versuche, diese Grenze anhand der biologisch zum Überleben notwendigen Güter – Nahrung, Obdach, medizinische Versorgung – zu definieren. In der

Schweiz ist allerdings unbestritten, dass die zur Verfügung stehenden Mittel mehr als das nackte Überleben sicherstellen sollen. Häufig werden die in den Normen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) festgelegten Ansätze als Armutsgrenze verwendet. Gestützt auf die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung, weist das Bundesamt für Statistik eine *Working-poor-Quote*<sup>1</sup> aus, die diese Armutsgrenze verwendet. Danach verfügten im Jahr 2008 3,8 Prozent der erwerbstätigen Personen über ein Einkommen unter der Armutsgrenze.<sup>2</sup>

Die Richtlinien der SKOS werden zwar in keinem Bundesgesetz verbindlich festgeschrieben. Allerdings empfiehlt die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) den Kantonen, diese Richtlinien anzuwenden, was auch viele Kantone tun. De facto stellen die Richtlinien damit eine politisch anerkannte Armutsgrenze dar. Trotzdem sind die Beiträge, die als Armutsgrenzen in den Normen der SKOS festgehalten sind, umstritten. Sie implizieren Vorstellungen darüber, welche minimale Ausstattung für ein menschenwürdiges Leben notwendig ist. Derzeit wird auf politischer Ebene und medial etwa die Frage diskutiert, ob eine von der Sozialhilfe unterstützte Person ein Auto besitzen dürfe, selbst wenn sie dafür nicht zusätzliche finanzielle Mittel erhält.<sup>3</sup>

*Relative Grösse:* Als Armutsgrenze definiert werden hier häufig 50 oder 60 Prozent des Medianeinkommens.<sup>4</sup> Das Bundesamt für Statistik geht in seiner Publikation «Lebensbedingungen in der Schweiz 2009» von relativen Armutsgrenzen aus<sup>5</sup>: Als armutsgefährdet werden dabei Haushalte bezeichnet, deren verfügbares Äquivalenzeinkommen unter 60 Prozent des verfügbaren medianen Einkommens<sup>6</sup> aller Haushalte liegt.<sup>7</sup> Danach sind 14,6 Prozent der in der Schweiz lebenden Personen armutsgefährdet. Nimmt man die Grenze von 50 Prozent des verfügbaren medianen Einkommens – das Bundesamt spricht von einer «strikten Armutgefährdung» –, so verfügen 8 Prozent der Bevölkerung über ein Einkommen, das unter dieser Grenze liegt. Auch in international vergleichenden Studien werden oft relative Armutsgrenzen verwendet. Gemäss OECD liegt die Armutsquote in der Schweiz bei 8,7 Prozent (Anteil Haushalte mit einem Einkommen unter 50 Prozent des Medianeinkommens). Sie liegt damit deutlich unter dem Durchschnitt der OECD-Länder von 11,1 Prozent, ist aber höher als die Armutsquoten in vielen europäischen Ländern.<sup>8</sup> Bezüglich der Entwicklung der Kinderarmut stellt die OECD zudem fest, dass sich das Einkommen der Familienhaushalte in den letzten 20 Jahren erhöht hat, die (relative) Kinderarmut jedoch nicht gesunken, sondern vielmehr leicht gestiegen ist.<sup>9</sup> Dieses Ergebnis lässt sich nur vor dem Hintergrund der verwendeten Armutdefinition als relative Grösse verstehen.

Relative Armutsgrenzen orientieren sich also nicht an einem festzulegenden Bedarf, sondern an der Verteilung des Einkommens in der Bevölkerung. Sie abstrahieren damit vom konkreten Bedarf an Gütern und postulieren, dass sich Armut am Abstand vom durchschnittlichen Einkommen in einer Gesellschaft definiert. Die Grenze wird dabei – mindestens in den hochentwickelten Ländern – willkürlich festgesetzt. Ob nun 50 oder

60 Prozent des Medianeinkommens die Armutsgrenze bilden sollen, lässt sich nur schwer begründen, hat aber grosse Auswirkungen auf die Armutsquote. Die Verwendung einer relativen Armutsgrenze hat zur Folge, dass ein global höheres Einkommen nicht zu einer Reduktion von Armut führt. Umgekehrt sinkt die Armutsquote, wenn Haushalte mit einem Einkommen, das über dem Medianeinkommen liegt, auswandern. Die von der OECD ausgewiesene Armutsquote der Schweiz von 8,7 Prozent liegt deutlich höher als jene von Ungarn mit 6,4 Prozent, obwohl das kaufkraftkorrigierte verfügbare Äquivalenzeinkommen pro Haushalt in der Schweiz dreimal höher ist als in Ungarn<sup>10</sup> und Ungarn den höchsten Bevölkerungsanteil aufweist, der Schwierigkeiten hat, mit dem verfügbaren Einkommen zu leben.<sup>11</sup>

*Subjektive Einschätzung der Haushalte:* Hier werden die Personen gefragt, welches Einkommen sie benötigen würden, um knapp über die Runden zu kommen. Anhand der Angaben aller Haushalte lässt sich dann eine Armutsgrenze berechnen. Diese liegt, verglichen mit den absoluten Grenzen, relativ hoch.<sup>12</sup> Das bedeutet, dass das Einkommen, welches für sich selbst als notwendig erachtet wird, um über die Runden zu kommen, höher ist, als was unterstützungsbedürftigen Haushalten als minimales Einkommen zugestanden wird. Vermutlich spielen hier verschiedene Faktoren eine Rolle, etwa die Vorstellung, dass diese Haushalte mindestens teilweise selbstverschuldet in ihre prekäre Situation geraten sind, dass sie ihr Einkommen nicht über Erwerbsarbeit und damit ohne Anstrengung erhalten und sie wegen der tiefen Leistungen ihre Situation durch die Aufnahme einer bezahlten Arbeit zu verbessern trachten.

Zum Teil wird Armut auch als Bezug sozialstaatlicher Grundsicherungsleistungen definiert. In der Tat werden verschiedene finanzielle Unterstützungsleistungen für einkommensschwache Haushalte gewährt (Sozialhilfe im weiteren Sinn), wobei die entsprechenden Einkommensgrenzen von Kanton zu Kanton und innerhalb eines Kantons bezüglich der verschiedenen Leistungen stark variieren. Würde man beispielsweise den Bezug der individuellen Prämienverbilligung in der Krankenversicherung als Massstab heranziehen, müssten 29,3 Prozent der Haushalte in der Schweiz als arm bezeichnet werden.<sup>13</sup> Stützt man sich hingegen auf den Bezug von Leistungen der Sozialhilfe im engeren Sinn, haben Ende 2009 3 Prozent der Bevölkerung Sozialhilfe bezogen.

Auch der Bezug sozialstaatlicher Grundleistungen als Armutsindikator geht von einer fixen Armutsgrenze in der Höhe der Anspruchsvoraussetzungen für diese Leistungen aus. Allerdings sprechen einige Gründe gegen diesen Armutsindikator: Erstens kommen bei den verschiedenen Leistungen der Sozialhilfe im weiteren Sinn unterschiedliche Einkommensgrenzen zum Tragen. Zweitens lassen sich die verschiedenen sozialstaatlichen Leistungen nicht klar voneinander abgrenzen. Die Sozialhilfe im engeren Sinn kommt dann zum Tragen, wenn aufgrund der vorgelagerten Systeme kein Einkommen über der Armutsgrenze erreicht wird. Dabei sind die vorgelagerten Systeme in den Kantonen unterschiedlich stark ausgebaut. Was in einen Kanton durch eine spezifische Leistung der Sozialhilfe im weiteren Sinn aufgefangen

wird (beispielsweise durch Ergänzungsleistungen für Familien), ist im anderen Kanton Aufgabe der Sozialhilfe im engeren Sinn. Drittens sind jene Personen streng genommen nicht mehr als (finanziell) arm zu bezeichnen, wenn ihr Haushaltseinkommen dank der Sozialhilfeleistungen über der Armutsgrenze liegt. Sie mögen zwar in anderer Hinsicht benachteiligt sein oder Einschränkung erfahren, verfügen aber definitionsgemäss über ein ausreichendes (Nachtransfer-)Einkommen. Schliesslich ist bekannt, dass ein grosser Teil der Haushalte, die Anspruch auf solche Leistungen hätten, sie nicht in Anspruch nehmen.<sup>14</sup> Die Gründe dafür sind die geringe Höhe der Ansprüche, die Angst vor Stigmatisierung bei einem Sozialhilfebezug sowie die erwartete kurze Dauer des Bezugs.<sup>15</sup>

## 2. Welchen Bedarf haben arme Familien?

Die Messung von Armut ist mit dem Problem konfrontiert, die wirtschaftliche Situation von Haushalten unterschiedlicher Zusammensetzung vergleichbar zu machen: Auf der einen Seite steigt der Bedarf eines Haushaltes, je mehr Personen er umfasst. Andererseits steigt der Bedarf nicht linear mit jedem Haushaltsmitglied an, weil sich die Haushaltsmitglieder die gemeinsame Infrastruktur wie Wohnung, Einrichtung, Fahrzeuge usw. teilen und auch hinsichtlich von Verbrauchsgütern Skaleneffekte zum Tragen kommen. Diesem Umstand wird mit einer sogenannten «Äquivalenzskala» Rechnung getragen. Sie erlaubt es, das Haushaltseinkommen verschiedenen zusammengesetzter Haushalte (in der Regel auf einen Einpersonenhaushalt) zu normieren. Gewisse dieser Skalen differenzieren zwischen Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen im Haushalt, andere berücksichtigen lediglich die Anzahl der Haushaltsmitglieder. Die Wahl der Äquivalenzskala hat einen grossen Einfluss auf die Armutsquote. Misst sie einem zusätzlichen Haushaltsmitglied ein (vergleichsweise) grosses Gewicht zu, sinkt das Äquivalenzeinkommen von Mehrpersonenhaushalten, wodurch deren Armutsquote steigt. Umgekehrt steigt das Äquivalenzeinkommen von Mehrpersonenhaushalten bei einem (vergleichsweise) geringen Gewicht eines zusätzlichen Haushaltsmitgliedes und damit sinkt deren Armutsquote. Dies ist insbesondere für die Frage der Kinderarmut von Bedeutung, denn eine hohe Gewichtung von Kindern in der Äquivalenzskala führt zu einer höheren Armutsquote von Familienhaushalten, eine tiefe zu einer niedrigeren.

Die Äquivalenzskala, die den SKOS-Richtlinien zugrunde liegt, ist anlässlich einer Revision der Richtlinien evaluiert worden. Die entsprechende Studie kommt zum Schluss, dass die Skala nicht zu steil sei, also die Gewichte für zusätzliche Haushaltsmitglieder nicht zu hoch ansetze.<sup>16</sup> Eine andere Studie gelangt aufgrund der Einschätzung der Haushalte selbst zu einer deutlich flacheren Skala.<sup>17</sup> Unter Verwendung der SKOS-Äquivalenzskala weisen Kinder die höchste Armutsquote aller Altersgruppen auf. Bei Verwendung der flacheren Skala halbieren sich die Armutsquoten für Haushalte mit Kindern wie auch jene

für Kinder.<sup>18</sup> Dass durch die Einschätzung der Haushalte selbst die Äquivalenzskala flacher verläuft und damit die Armutsquote tiefer ausfällt, wird zudem durch die Ergebnisse zu den Lebensbedingungen in der Schweiz des Bundesamtes für Statistik gestützt: Danach nimmt die Armutsgefährdung der Haushalte mit zunehmender Kinderzahl deutlich zu, die Zufriedenheit mit der eigenen finanziellen Situation verändert sich aber praktisch nicht.<sup>19</sup> Mit anderen Worten: Haushalte mit mehreren Kindern schätzen ihre finanzielle Situation selbst besser ein, als aufgrund der erhobenen Einkommensdaten und der verwendeten Äquivalenzskala zu erwarten wäre. Die Wahl der Äquivalenzskala ist mit anderen Worten entscheidend bei der Schätzung der Anzahl von Armut betroffener Menschen, besonders aber von Armut betroffener Kinder.<sup>20</sup>

### 3. Wie genau lässt sich Armut messen?

Bei der Messung von Armut müssen das Einkommen und – bei Verwendung einer fixen Armutsgrenze – die Ausgaben möglichst genau erfasst werden. Auch kleine systematische Messfehler wirken sich nämlich stark auf die ausgewiesene Armutsquote aus. Schon die Senkung der Armutsgrenze um 100 Franken pro Monat und erwachsene Person (Fr. 3.30 pro Tag und erwachsene Person) verringert die Armutsquote von 8,5 auf 7,1 Prozent, das heisst um rund 16 Prozent.<sup>21</sup> Eine geringfügige Verschiebung der Armutsgrenze oder kleine systematische Messfehler haben deshalb so grosse Auswirkungen, weil sehr viele Haushalte über ein Einkommen rund um die Armutsgrenze verfügen. Verändert sich die Grenze oder das gemessene Einkommen nur leicht, wechseln viele Haushalte ihren Status von «arm» zu «nicht arm» oder umgekehrt.

Bei der Erhebung des Einkommens besteht die Schwierigkeit darin, tatsächlich alle Einkommensbestandteile zu erfassen. Dazu gehören neben dem Erwerbseinkommen auch Unterstützungsleistungen wie die individuelle Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, Stipendien, Alimente, Wohnbeihilfe usw. Die Erfassung dieser kantonalen Bedarfsleistungen bietet allerdings Probleme, weil die Angaben der Haushalte bei einer telefonischen Befragung, wie sie etwa die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) darstellt, unvollständig sind.<sup>22</sup> Ein weiteres Problem stellt die Erfassung und Berücksichtigung von Vermögen dar. Die SKOS-Richtlinien sehen grundsätzlich vor, dass Vermögen, abgesehen von einem geringfügigen Vermögensfreibetrag, für den Lebensunterhalt verwendet wird. Wird das Vermögen überhaupt nicht berücksichtigt, wie dies bei der SAKE oder der Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILK) der Fall ist, so besteht vor allem bei Personen im Rentenalter die Gefahr einer deutlichen Überschätzung der Armutsgefährdung. In der Regel bauen die Haushalte während der Phase der Erwerbstätigkeit ein Vermögen auf, das sie im Rentenalter teilweise für die Bestreitung des Lebensunterhaltes verwenden. Es wäre deshalb richtig, einen angemessenen Anteil des Vermögens als Einkommen zu berücksichtigen.

Es stellt sich zudem die Frage, wieweit regionalen Unterschieden bei der Festlegung der Armutsgrenzen Rechnung getragen werden soll. Sowohl die Einkommen als auch die Ausgaben variieren regional, wobei höhere oder tiefere regionale Einkommen nicht unbedingt entsprechend höhere beziehungsweise tiefere Lebenshaltungskosten bedeuten. Die SKOS-Richtlinien berücksichtigen bis zu einer Obergrenze den tatsächlichen Mietzins und die Krankenkassenprämien als Ausgabe und tragen damit der individuellen Situation und damit regionalen Unterschieden in gewissem Ausmass Rechnung. Bei den Analysen aufgrund der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) stehen diese Angaben auf individueller Ebene nicht zur Verfügung. Anstelle der tatsächlichen Ausgaben werden deshalb Modellwerte verwendet.<sup>23</sup> Wieweit diese angenommenen Werte im Schnitt tatsächlich mit den realen Werten übereinstimmen oder ob damit ein systematischer Schätzfehler eingeführt wurde, ist nicht bekannt. Auch bei den relativen Armutsgrenzen, die sich nicht an einem konkreten Bedarf, sondern an einem durchschnittlichen Einkommen orientieren, stellt sich die Frage, welchen Referenzpunkt die Betroffenen selbst wählen.<sup>24</sup>

Die unterschiedlichen Armutsgrenzen und Erhebungsmethoden führen teilweise zu äusserst grossen Unterschieden bei der Einschätzung des Ausmasses von Armut. Das Bundesamt für Statistik weist aufgrund der Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen in der Schweiz<sup>25</sup> für die Gesamtbevölkerung eine Armutsquote von 14,6 Prozent aus, der Kanton Luzern, der die wirtschaftliche Situation in seinem Kanton anhand von Steuerdaten und Angaben aus den Registern zu den Bedarfsleistungen untersucht hat<sup>26</sup>, eine Quote von 4,9 Prozent. Bei Paaren mit Kindern liegt die Armutsquote laut Bundesamt für Statistik bei 15 Prozent<sup>27</sup>, gemäss Angaben des Kantons Luzern bei 2 Prozent, bei den Alleinerziehenden gemäss Bundesamt für Statistik bei 31,7, laut Kanton Luzern bei 20,6 Prozent. Laut Bundesamt für Statistik sind 26,4 Prozent der Altersrentnerinnen und -rentner armutsgefährdet; der Kanton Luzern weist für Rentnerhaushalte eine Armutsquote von 2,4 Prozent aus.

Diese riesigen Differenzen lassen sich durch die unterschiedlichen konzeptionellen und methodischen Vorgehensweisen erklären: Das Bundesamt für Statistik verwendet die relative Armutsgrenze von 60 Prozent des Medianeinkommens, der Kanton Luzern die absolute Armutsgrenze gemäss SKOS-Richtlinien. Die Daten des Bundesamtes für Statistik beruhen auf einer telefonischen Umfrage mit den erwähnten Einschränkungen, der Kanton Luzern verwendet Steuerdaten in Verbindung mit den Daten zu Sozialleistungen (Sozialversicherungen und Bedarfsleistungen). Die Daten des Bundesamtes für Statistik beziehen sich auf die gesamte Schweiz, jene des Kantons Luzern nur auf das Kantonsgebiet. Und die Angaben des Bundesamtes für Statistik beziehen sich auf Personen, jene des Kantons Luzern auf Haushalte. Aber offensichtlich lässt sich mit Daten aus diesen offiziellen Statistiken sowohl ein dringender Handlungsbedarf – etwa bei der Bekämpfung der Familien- oder Altersarmut – ausmachen als auch die Bestätigung finden, dass das System der sozialen Absicherung äusserst erfolgreich bei der Bekämpfung von Familien- und

Altersarmut ist. Selbst bei der Beurteilung der Situation der Alleinerziehenden sind die Unterschiede beträchtlich, auch wenn beide Statistiken darin übereinstimmen, dass sie überdurchschnittlich häufig von Armut betroffen sind.

#### **4. Welche Auswirkungen hat Armut**

Die Forschung zeigt übereinstimmend, dass Armut nicht nur dadurch gekennzeichnet ist, dass den Haushaltsmitgliedern wenig finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, sondern dass ein Zusammenhang mit der Situation in anderen Lebensbereichen besteht. So bestimmt das Einkommen nicht nur die materielle Ausstattung der Haushalte<sup>28</sup>; auch bezüglich Ernährung und Wohnsituation sind armutsgefährdete Haushalte schlechtergestellt und weisen bei verschiedenen Dimensionen der Lebenszufriedenheit tiefere Werte auf.<sup>29</sup> Belegt sind auch der generell schlechtere Gesundheitszustand von Personen mit einem tieferen sozioökonomischen Status<sup>30</sup> und eine tiefere Lebenserwartung für Personen mit tieferem Einkommen.<sup>31</sup>

In der wissenschaftlichen Diskussion wird der Begriff «Armut» deshalb in zwei Bedeutungen verwendet: einerseits als ein Mangel an finanziellen Ressourcen (Ressourcenansatz), andererseits als Begriff für die Lebenslage selbst, das heisst die Benachteiligung in verschiedenen Lebensbereichen (Lebenslagenansatz).<sup>32</sup> So wurde etwa vorgeschlagen, Armut als «unerträgliche Ausgrenzung» zu definieren, welche auf eine stark eingeschränkte Ressourcenausstattung zurückzuführen ist und die es nicht erlaubt, aus der Armut auszuweichen. Ein so definierter Armutsbegriff hat den Vorteil, dass er die gesellschaftliche Teilhabe und die Veränderbarkeit der Situation ins Zentrum der Überlegungen stellt.<sup>33</sup> Er hat gleichzeitig den Nachteil, dass er an die empirische Erfassung des so definierten Phänomens hohe Anforderungen stellt.

In der politischen Diskussion werden die beiden Ansätze nicht scharf auseinandergehalten. So übernimmt der Bundesrat die Definition der EU, welche zwar zwischen materieller Armut und sozialer Ausgrenzung unterscheidet, aber beide in die Definition mit einschliesst: «Personen, Familien und Gruppen sind arm, wenn sie über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist.»<sup>34</sup> In ähnlichem Sinn wird der Begriff von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) verwendet.<sup>35</sup> Das hat den Vorteil, dass schon in der Definition darauf verwiesen wird, dass Einschränkungen bei den finanziellen Ressourcen Folgen weit über die rein materielle Ausstattung haben können. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass damit die komplexen Zusammenhänge zwischen materieller Armut und sozialer Ausgrenzung ausgeblendet werden.

Die Ressourcenlage beeinflusst die gesellschaftlichen Partizipationschancen, aber sie determiniert sie nicht, wie Studien zum Zusammenhang zwischen finanzieller Armut und

Lebenslage belegen. Selbst bei der materiellen Ausstattung, bei welcher ein besonders enger Zusammenhang vermutet werden kann, ist zwar die Wahrscheinlichkeit, dass ein armutsgefährdeter Haushalt von materieller Entbehrung betroffen ist, viermal höher als bei nicht armen Haushalten.<sup>36</sup> Aber über 80 Prozent der armutsgefährdeten Haushalte sind davon nicht betroffen, hingegen 5 Prozent der nicht armutsgefährdeten schon. Gemäss Bundesamt für Statistik sind junge und alte Personen besonders oft armutsgefährdet. Gleichzeitig sind sie überdurchschnittlich häufig zufrieden mit der eigenen finanziellen Situation. Auch der Zusammenhang zwischen Ausbildungsstatus und Lebenslage ist deutlich: Personen, die lediglich die obligatorische Schule abgeschlossen haben, sind viermal stärker armutsgefährdet als Personen mit tertiärem Abschluss. Aber lediglich 25 Prozent der Personen ohne nachobligatorische Ausbildung sind armutsgefährdet, gleichzeitig aber auch 6,9 Prozent der Personen mit einem tertiären Bildungsabschluss.<sup>37</sup>

Dass diese Zusammenhänge zwar deutlich, aber bei weitem nicht bestimmend sind, hat verschiedene Ursachen. Zum einen stellt Armut nur einen ganz groben Indikator für die wirtschaftliche und soziale Situation eines Haushaltes dar. Haushalte mit einem Einkommen um die Armutsgrenze herum dürften sich in sehr ähnlichen Situationen befinden, sind aber einmal arm und einmal nicht von Armut betroffen. Auch unbedeutende Änderungen beim Einkommen oder bei den Ausgaben, welche die wirtschaftliche und soziale Situation des Haushaltes nicht grundlegend beeinflussen, können einen Wechsel seines Status bewirken. Zum andern befinden sich armutsgefährdete Haushalte nicht in derselben Situation, sie haben unterschiedliche Erfahrungshintergründe und Lebensperspektiven, ihre Armutssituation ist von unterschiedlicher Dauer und sie reagieren unterschiedlich auf ihre Situation.

Was die unterschiedliche Dauer der Armutsbetroffenheit oder der Dauer des Bezugs von Sozialhilfeleistungen betrifft, so liegen für die Schweiz nur wenige Daten vor. Für die Zeit zwischen 1992 und 1999 wurde gezeigt, dass rund die Hälfte der Armutsbetroffenen eines Jahres im Folgejahr immer noch arm ist, die andere Hälfte ist dies nicht mehr.<sup>38</sup> Neuere Studien liegen – soweit bekannt – nicht vor. Hinweise auf den Verbleib von Personen in Armutssituationen gibt auch die Sozialhilfestatistik: In den Jahren 2005 bis 2007 wurden 34 Prozent der Beziehenden nach maximal 12 Monaten, 17 Prozent nach einer Bezugsdauer von 12 bis 24 Monaten von der Sozialhilfe abgelöst. Bei 37 Prozent der Fälle dauert der ununterbrochene Sozialhilfebezug mehr als zwei Jahre und in 12 Prozent der Fälle kommt es zu einer Ablösung mit anschliessendem Wiedereintritt in die Sozialhilfe.<sup>39</sup> Es kann also davon ausgegangen werden, dass für etwa die Hälfte der Betroffenen die Armutsperiode weniger als zwei Jahre dauert. Allerdings ist nicht bekannt, ob dieselben Personen nach längerer Zeit wieder in eine Armutssituation geraten. Zudem ist zu vermuten, dass nicht nur die Dauer der Armut variiert, sondern auch die Gründe für sie. Für Deutschland identifiziert Meier-Gräwe vier Typen von armutsbetroffenen Haushalten, die sich durch unterschiedliche Ursachen und Verhaltensweisen unterscheiden.<sup>40</sup>

## 5. Wie viele Kinder sind von Armut betroffen?

In der Armutforschung werden die Haushalte als Einheiten betrachtet: Sämtliche Einkünfte eines Haushalts werden dem Bedarf des gesamten Haushalts gegenübergestellt. Ein Kind gilt als arm, wenn es in einem von Armut betroffenen Haushalt lebt. Die meisten Studien weisen für Kinder und Jugendliche eine höhere Armutsquote aus als für die Gesamtbevölkerung. Gemäss der Erhebung über Löhne und Lebensbedingungen in der Schweiz sind 18,3 Prozent der Kinder und Jugendlichen armutsgefährdet gegenüber 14,6 Prozent der Gesamtbevölkerung; bei einer strikten Armutsgefährdung sind es 9,1 Prozent gegenüber 8,0 Prozent der Gesamtbevölkerung. Und materielle Entbehrungen erleben 8,9 Prozent der Kinder und Jugendlichen gegenüber 6,7 Prozent der Gesamtbevölkerung.<sup>41</sup> Kinder und Jugendliche bis 17 Jahre werden auch deutlich häufiger von der Sozialhilfe unterstützt als die Gesamtbevölkerung: Die Bezugsquote liegt bei 4,5 Prozent gegenüber der Quote von 3 Prozent der Gesamtbevölkerung.<sup>42</sup> Bezüglich der Armuts- und *Working-poor*-Quote werden die Anteile der betroffenen Kinder und Jugendlichen zwar nicht direkt ausgewiesen, da aber Alleinerziehende und Familien mit drei und mehr Kindern ein höheres Risiko aufweisen, ist zu erwarten, dass überproportional viele Kinder und Jugendliche von Armut betroffen sind.<sup>43</sup> Armutsstudien in der Schweiz kommen deshalb übereinstimmend zum Schluss, dass Scheidung und Kinder in der Schweiz ein Armutsrisiko darstellen und die Armutsgefährdung von Kindern besonders hoch ist.

Auf die besondere Bedeutung der verwendeten Äquivalenzskala für die Bestimmung der Armutsquote und damit der Anzahl von Armut betroffener Kinder wurde bereits hingewiesen. In der erwähnten Studie werden die Armutsquoten von Kindern (0–17 Jahre) auf unterschiedliche Arten berechnet, aber unter Beibehaltung derselben Armutsgränze.<sup>44</sup> Die verschiedenen Armutsquoten liegen für das Jahr 2002 zwischen 11,8 und 14,2 Prozent, also in einem recht engen Bereich. Interessanterweise sind es jedoch je nach verwendeter Berechnungsart immer andere Kinder, die von Armut betroffen sind. Lediglich 5 Prozent der Kinder sind arm gemäss allen Definitionen und 23 Prozent sind arm gemäss einer oder mehrerer Definitionen. Es wird vorgeschlagen, die 5 Prozent als untere Grenze der Armutsquote zu betrachten, weil diese Kinder nach allen Berechnungsmethoden als arm gelten. Und die 23 Prozent seien als obere Grenze zu betrachten, weil hier die Kinder mindestens hinsichtlich einer Armutsdefinition arm seien. Diese Ergebnisse zeigen jedoch vor allem, dass bei leichten Verschiebungen bei der Berechnungsart von Armut andere Kinder als arm gelten, selbst wenn dies keinen grossen Einfluss auf die Armutsquote hat.

Haushalte als wirtschaftliche und soziale Einheiten zu betrachten, hat weitere Implikationen. So ist über die Ressourcenverteilung innerhalb von Haushalten kaum etwas bekannt. Sind es vor allem die Kinder, welche in diesen Haushalten zu kurz kommen? Erfahrungsberichte und Studienergebnisse legen eher das Gegenteil nahe, nämlich dass Eltern, besonders Mütter, die Folgen von Armut mildern: «Auch wenn meine Mutter sehr

gut einteilen muss, sie macht dies wirklich so gut, dass wir kaum etwas davon merken.»<sup>45</sup> Eine deutsche Studie kommt zum Schluss, «dass viele Eltern im prekären Einkommensbereich ‹knappes› zusätzliches Einkommen zunächst einmal ihren Kindern zugutekommen lassen und so deren Lebenslage verbessern können. Doch gibt es offenbar Bewältigungsgrenzen.»<sup>46</sup>

## 6. Wie wirkt sich Armut auf Kinder aus?

Weitet man das Blickfeld über die direkten Folgen geringer finanzieller Ressourcen auf die generelle Lebenslage armutsbetroffener Kinder aus, wird in der Literatur übereinstimmend von Defiziten und Beeinträchtigungen im Bereich der Gesundheit, des Arbeits- und Sozialverhaltens sowie der sozialen Integration berichtet. Im gesundheitlichen Bereich treten vermehrt Essstörungen, Übergewicht, Karies und psychische Auffälligkeiten auf. Zudem sind armutsbetroffene Kinder häufiger von Verkehrsunfällen betroffen, weil sie häufiger in einem nicht kindergerechten Wohnumfeld leben. Kinder aus benachteiligten Familien sind auch öfter in ihrer körperlichen und sprachlichen Entwicklung im Hintertreffen.<sup>47</sup> Beim Sozialverhalten zeigen sie weniger Interaktionen mit anderen Kindern, sie nehmen weniger an Gruppenaktivitäten teil, werden aber auch häufiger durch andere Kinder ausgeschlossen. Sie machen seltener in Vereinen mit, sind weniger in ‹Peer›-Gruppen integriert und haben weniger die Möglichkeit, Kinder zu sich nach Hause einzuladen.<sup>48</sup>

Von besonderer Bedeutung sind die Auswirkungen von Armut auf die Bildungschancen von Kindern. Mit der Globalisierung und dem damit verbundenen Strukturwandel sind die Qualifikationsanforderungen an die Erwerbstätigen deutlich gestiegen. Eine gute Ausbildung wird damit zu einer Schlüsselgrösse für die Integration in den Arbeitsmarkt. Personen, die lediglich über eine Grundausbildung verfügen, sind deutlich häufiger arbeitslos oder auf Sozialhilfeleistungen angewiesen. Reduziert Armut die Bildungschancen von Kindern, bedeutet dies, dass diese Kinder auch im Erwachsenenalter ein höheres Risiko haben, selbst arm zu sein.

Dass die Wahrscheinlichkeit von Kindern aus sozioökonomisch benachteiligten Familien kleiner ist, eine höhere Ausbildung zu absolvieren, ist gut belegt. So wurde anhand der Volkszählungsdaten 2000 gezeigt, dass nur 8 Prozent der Kinder von Eltern, die nur über die obligatorische Schulbildung verfügen, eine Fachhochschule, Hochschule oder Universität besuchen. Bei Kindern von Eltern mit einem Fachhochschul-, Hochschul- oder Universitätsabschluss sind es 34 Prozent.<sup>49</sup> Auch die bisherigen PISA-Studien<sup>50</sup> zeigen für die Schweiz und alle anderen Länder einen deutlichen Einfluss der sozioökonomischen Situation wie auch der Muttersprache und des Migrationshintergrunds auf die Leistungen der Schülerinnen und Schüler.<sup>51</sup> Eine soeben veröffentlichte Studie für den Kanton Zürich belegt, dass das Leistungsniveau von Schülerinnen und Schülern umso besser ist, je höher

der Index der sozialen Herkunft<sup>52</sup> ist. Diese Differenzen bestehen bereits beim Schuleintritt und verringern sich während der Primarschulzeit nicht.<sup>53</sup>

Als Erklärung für diese Differenzen werden verschiedene Faktoren ins Feld geführt: Verschiedene der erwähnten Benachteiligungen und Defizite wirken sich direkt oder indirekt auf das Leistungsverhalten in der Schule aus. Zudem wird davon ausgegangen, dass Eltern mit einer höheren Bildung mehr Wert auf die Ausbildung ihrer Kinder legen, diesen die für eine erfolgreiche Schulkarriere notwendigen Fähigkeiten und Verhaltensweisen besser vermitteln und sie bei schulischen Problemen auch besser selbst unterstützen oder eine solche Unterstützung organisieren können. Aber auch die bessere materielle Ausstattung kann unterstützend wirken, indem mit ihr eine geeignete Lernumgebung zur Verfügung gestellt und Lernhilfen oder sogar der Besuch einer Privatschule finanziert werden können.<sup>54</sup> Aufgrund des Zusammenhangs zwischen dem sozioökonomischen Status der Eltern und dem Bildungsabschluss ihrer Kinder sprechen verschiedene Autoren von einer «Vererbung der Armut»<sup>55</sup>. Auch der Bundesrat verweist darauf, dass beim längerfristigen Sozialhilfebezug von Alleinerziehenden «die Gefahr [entsteht], den sozialen Status auf die Kinder zu «vererben», so dass diese nur ungenügend auf ein Leben in wirtschaftlicher Selbstständigkeit vorbereitet werden».<sup>56</sup>

Um einen Bezug zur Armut herzustellen, muss allerdings zwischen verschiedenen Faktoren, die den schulischen Erfolg beeinflussen, unterschieden werden. So umfasst der sozioökonomische Status verschiedene Aspekte, sowohl die finanziellen Ressourcen als auch den Bildungshintergrund und die berufliche Position der Eltern. Gehen wir bei der Definition von Armut vom Ressourcenansatz aus, steht die Frage im Zentrum, wieweit die finanzielle Ausstattung eines Haushaltes den Bildungserfolg der Kinder bestimmt. Nimmt man den Lebenslagenansatz als Ausgangspunkt, stehen die gesamten Lebensumstände – wobei die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen nur ein Aspekt unter anderen sind – im Zentrum des Interesses. Stamm und Lamprecht haben gezeigt, dass die Bildung der Eltern einen stärkeren Einfluss auf die Bildung des Kindes hat als ihr Beruf (wobei das Haushaltseinkommen bei der Analyse nicht zur Verfügung stand).<sup>57</sup> Auch eine Studie, welche die Ausbildungs- und Erwerbsverläufe junger Frauen und Männer rekonstruiert hat, kommt – wenn auch auf schmaler empirischer Basis – zur Einschätzung, dass eher Personen aus bildungsfernen Haushalten ein höheres Risiko für kritische Verläufe beim Übergang von der Schule zum Beruf haben, weniger die einkommensschwachen Haushalte.<sup>58</sup> Schliesslich belegen Daten zur beruflichen Mobilität der Migrationsbevölkerung, dass Kinder von Eltern mit geringer beruflicher Qualifikation den beruflichen Aufstieg schaffen: «Die Mobilität im beruflichen Bereich nimmt von einer Generation zur nächsten relativ stark zu: Während ihre Eltern als unter- oder gar unqualifizierte Arbeiter/innen in die Schweiz gekommen sind, sind die 25- bis 34-jährigen Mitglieder der zweiten Generation der Einwanderer und Einwanderinnen aus Italien, Spanien und der Türkei häufiger in qualifizierten Stellen beschäftigt. Die zweite Generation erhält ausserdem häufiger

Zugang zu verantwortungsvollen Stellen (selbständige Erwerbstätigkeit, Direktion etc.) als die erste Ausländergeneration.»<sup>59</sup>

Eine Studie aus der Schweiz hat versucht, den Einfluss weiterer Familienmerkmale auf den Besuch einer weiterführenden Schule zu bestimmen, unabhängig von der sozio-ökonomischen Situation der Eltern.<sup>60</sup> Untersucht wurde das anhand von Zwillingen, die bei ihren Eltern wohnten und so denselben familiären Einflüssen ausgesetzt waren.<sup>61</sup> Erwartungsgemäss steigt mit höherer Ausbildung und beruflicher Position der Eltern die Wahrscheinlichkeit, dass die Kinder eine weiterführende Ausbildung absolvieren. Auffällig ist aber, dass meistens beide Zwillinge eine höhere Ausbildung absolvierten oder keines, und zwar unabhängig vom sozioökonomischen Familienstatus. Dies kann nur damit erklärt werden, dass andere Familienmerkmale einen entscheidenden Einfluss auf den Bildungserfolg ausüben.

Dass der Bildungserfolg nur begrenzt durch die finanzielle Situation der Familie bestimmt wird, belegen auch Daten zur beruflichen Mobilität der Migrationsbevölkerung. Sie zeigen, dass Kinder von Eltern mit geringer beruflicher Qualifikation häufig in qualifizierten Stellen beschäftigt sind und öfter anspruchsvolle Stellen innehaben.<sup>62</sup> Das erstaunt nicht angesichts der Faktoren, die die kindliche Entwicklung fördern. Kinder jeden Alters brauchen emotionale Stabilität für ihre gesunde körperliche, psychische und geistige Entwicklung. Sie brauchen Experimentierfelder und Herausforderungen, aber auch Geborgenheit und Sicherheit, um ihre Fähigkeiten weiterzuentwickeln. Sie müssen mit Gleichaltrigen, älteren Kindern und Erwachsenen interagieren und kommunizieren können, um die Regeln des Zusammenlebens zu erlernen und ihre Persönlichkeit zu entwickeln.<sup>63</sup> Diese Faktoren spielen auch für die schulische Entwicklung eine wichtige Rolle.<sup>64</sup> Dabei ist wichtig, wie die Eltern oder andere Bezugspersonen ihre Aufgaben wahrnehmen und das familiäre Umfeld gestalten.<sup>65</sup> Allerdings gibt es eine minimale materielle Ausstattung, ohne die Eltern ihre Beziehungs-, Förderungs- und Erziehungsaufgabe gegenüber ihren Kindern nicht wahrnehmen können. Mehr finanzielle Mittel bieten den Eltern grössere Freiräume, auf die Entwicklungsbedürfnisse ihrer Kinder einzugehen.

## **7. Welche Massnahmen für arme Kinder?**

Die Unterscheidung, welche Faktoren für die Entwicklung der Kinder von Bedeutung sind, ist nicht nur von akademischem Interesse. Sind es in erster Linie die finanziellen Ressourcen einer Familie, so wird den Kindern vor allem durch eine finanzielle Unterstützung der Familie geholfen. Sind es jedoch in erster Linie andere Faktoren, so tritt die finanzielle Unterstützung in den Hintergrund und andere Massnahmen sind geeigneter, um Benachteiligungen von Kindern auszugleichen. Aufgrund der bisherigen Ausführungen ist auch klar geworden, dass die finanzielle Situation die für die kindliche Entwicklung relevanten

Faktoren nur sehr unvollständig und ungenau erfasst. Dies gilt umso mehr für den (Ressourcen-)Begriff der Armut, welcher eine scharfe Grenze zwischen armen und nicht armen Familien setzt, die aber für Familien mit Ressourcen rund um die Armutsgrenze in der Realität wenig Bedeutung hat.

Verschiedene Autoren gelangen zur Einschätzung, dass die Ressourcenlage nur eine relative, je nach Umständen sogar untergeordnete Bedeutung bezüglich der Frage der Benachteiligung von Kindern hat. «Für sich genommen zeigt selbst ein geringes verfügbares Haushaltseinkommen keine negativen Effekte. Hier erweist sich der Bildungshintergrund der Eltern in der Regel als die relevantere Grösse: Je höher die Bildung der Eltern ausfällt, desto positiver fällt das Familienklima aus und desto geringer ist das Risiko von Verhaltensproblemen der Kinder.»<sup>66</sup>

Dies bedeutet nicht nur, dass finanzielle Transferleistungen nicht oder nicht alleine ausreichen, um benachteiligte Kinder zu fördern. Da die Benachteiligungen aus unterschiedlichen Konstellationen resultieren, sind auch differenzierte Hilfestellungen gefragt: «Sowohl aus historischen Längsschnittstudien [...] wie aus aktuellen Studien [...] ist jedoch bekannt, dass die Frage der relativen ökonomischen Deprivation im Lebenslauf von Kindern je nach Dauer und Ausmass ganz unterschiedliche Effekte haben kann [...] Darüber hinaus spielen auch Faktoren des Umgangs der Eltern und der Familie mit ihrer ökonomischen Lebenslage eine erhebliche Rolle für die kindliche Entwicklung. Die wenigen deutschen Arbeiten [...] zeigen deutlich, dass Familien auf ökonomisch prekäre Lebenslagen sehr unterschiedlich reagieren und daher auch differenzierte, der Lebenssituation entsprechende Unterstützung brauchen.»<sup>67</sup>

Die Förderung benachteiligter Kinder und ihres Umfeldes stellt demnach eine komplexe Aufgabe dar, die sich nicht auf finanzielle Transfers zugunsten armer Familien reduzieren lässt. Gefragt ist vielmehr ein ausdifferenziertes Angebot einer (breit verstandenen) Kinder- und Jugendhilfe, die sowohl Leistungen zur allgemeinen Förderung von Kindern, Jugendlichen und Familien umfasst als auch Beratung und Unterstützung zur Bewältigung besonderer Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen.<sup>68</sup> Von besonderer Bedeutung sind dabei zwei Aspekte: Erstens ist wichtig, dass die Kinder bereits im Kleinkindalter erreicht werden. Defizite, die beim Schuleintritt festgestellt werden, lassen sich nur schwer beheben.<sup>69</sup> Zweitens braucht es, um benachteiligte Familien zu erreichen, niederschwellige Angebote, welche die Eltern in ihrer Erziehungskompetenz stärken und die Kinder wirkungsvoll fördern. Entsprechende Modelle existieren und die Erfahrungen damit sind sehr ermutigend.<sup>70</sup>

Die Unterstützung armutsbetroffener Familien fällt in der Schweiz in die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden. Auf Bundesebene hat der Nationalrat den Vorschlag zur Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien während über zehn Jahren diskutiert und konnte sich nicht auf ein Modell einigen. Die entsprechenden parlamentarischen Initiativen wurden vor kurzem abgeschlossen und werden nicht weiterverfolgt. Ob diese

Diskussion auf Bundesebene in absehbarer Zeit wieder aufgenommen wird, ist deshalb ungewiss. Einige Kantone haben in der Zwischenzeit jedoch solche Leistungen eingeführt oder entsprechende Vorhaben sind in Vorbereitung.<sup>71</sup>

Auch für die Kinder- und Jugendhilfe sind in erster Linie die Kantone und Gemeinden zuständig, dem Bund kommt laut Bundesverfassung lediglich eine subsidiäre Rolle zu.<sup>72</sup> Zurzeit wird im Parlament eine Totalrevision des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes beraten. Sie sieht unter anderem vor, dass der Bund die Kantone bei der Weiterentwicklung ihrer Kinder- und Jugendpolitik unterstützt. Er schliesst zu diesem Zweck mit jenen Kantonen, die dies wünschen, Vereinbarungen ab.<sup>73</sup> Damit böte sich den Kantonen die Gelegenheit, ihre Strukturen und Strategien im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zu überprüfen und anzupassen. Eine bessere Förderung und Unterstützung der benachteiligten Kinder und ihrer Eltern würde die Folgen der Benachteiligung reduzieren oder ausgleichen und so die Teilhabechancen der Kinder auch längerfristig deutlich erhöhen.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Das Bundesamt für Statistik definiert *working poor* als jene Personen, die erwerbstätig sind und in einem Haushalt leben, in welchem alle Haushaltsmitglieder zusammen mindestens 36 Stunden pro Woche arbeiten und dessen Einkommen unter der Armutsgrenze liegt (Bundesamt für Statistik, 2010c).
- <sup>2</sup> Bundesamt für Statistik, 2010c. In früheren Publikationen (u. a. Bundesamt für Statistik, 2007a) hat das Bundesamt gestützt auf die Ergebnisse der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung auch eine Armutquote für die gesamte Bevölkerung zwischen 20 und 59 Jahren ausgewiesen. Diese Quote war rund 1,5-mal so hoch wie die *Working-poor*-Quote.
- <sup>3</sup> Vgl. «Kein Auto für Sozialhilfeempfänger», NZZ vom 20. 6. 2011; «Sozialhilfe: Auto inklusive?», «Arena» vom 24. 6. 2011 von SF 1; «Mit dem Ferrari aufs Sozialamt», «Die Weltwoche» vom 30. 6. 2011.
- <sup>4</sup> Die Hälfte der Bevölkerung verfügt über ein tieferes Einkommen, die andere Hälfte über ein höheres Einkommen.
- <sup>5</sup> Bundesamt für Statistik, 2010a.
- <sup>6</sup> Das mediane Einkommen teilt die Haushalte in zwei Hälften; die eine Hälfte verfügt über weniger, die andere Hälfte über mehr Einkommen.
- <sup>7</sup> Bundesamt für Statistik, 2010a, S. 4.
- <sup>8</sup> OECD, 2011b, S. 69.
- <sup>9</sup> OECD, 2011a, S. 42.
- <sup>10</sup> OECD, 2011b, S. 43.
- <sup>11</sup> OECD, 2011b, S. 43 und 71.
- <sup>12</sup> Leu et al., 1997, S. 14 f. und 33 f.
- <sup>13</sup> Bundesamt für Gesundheit, 2009.
- <sup>14</sup> Bundesamt für Statistik, 2009.
- <sup>15</sup> Wilde, Kubis, 2004.
- <sup>16</sup> Gerfin, 2004.
- <sup>17</sup> Falter, 2005a. Auch bei Leu et al., 1997, verläuft die subjektive Äquivalenzskala wesentlich flacher als die übrigen Skalen (S. 32).
- <sup>18</sup> Falter, 2005b. Allerdings ist anzumerken, dass die flachere Skala auf den Einschätzungen aller Haushalte beruht. Es ist nicht auszuschliessen, dass sich die Einschätzung von Haushalten nahe der Armutsgrenze davon unterscheidet.
- <sup>19</sup> Bundesamt für Statistik, 2010a.
- <sup>20</sup> Zu ähnlichen Verschiebungen hat die Veränderung der OECD-Skala geführt: Mit der neuen Skala, welche flacher verläuft, sind weniger Kinder armutsbetroffen als nach der alten Skala. Vgl. Hübenthal, 2009, S. 9.
- <sup>21</sup> Bundesamt für Statistik, 2007b. Die Angabe bezieht sich auf das Jahr 2005.
- <sup>22</sup> Bei der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) wird zumindest die individuelle Prämienverbilligung in der Krankenversicherung ungenügend erfasst und deren armutsreduzierender Effekt unterschätzt. Streuli, Bauer, 2002, S. 7 und S. 37 f.
- <sup>23</sup> Bundesamt für Statistik 2009, S. 9.
- <sup>24</sup> Für die Unterschiede innerhalb Deutschlands vgl. dazu Bertram, 2006, S. 30 f.
- <sup>25</sup> Bundesamt für Statistik, 2010a.
- <sup>26</sup> Lang, Frisullo, 2011.
- <sup>27</sup> Bundesamt für Statistik, 2010a, eigene Berechnungen.
- <sup>28</sup> Gestützt auf die Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen in der Schweiz (Bundesamt für Statistik, 2010a) wird ein Mass der materiellen Entbehrung ausgewiesen. Diese wird definiert als das Fehlen von mindestens drei Gebrauchsgütern von einer Liste von Gütern, über welche eine Mehrheit der Bevölkerung verfügt.

- <sup>29</sup> Bundesamt für Statistik, 2010.
- <sup>30</sup> Butterwegge, Klundt, o.J. Trabert, 2002. Schweizerischer Bundesrat, 2011, S. 49 ff.
- <sup>31</sup> Mackenbach 2006.
- <sup>32</sup> Vgl. Leu et al., 1997.
- <sup>33</sup> Marazzi, 2002.
- <sup>34</sup> Schweizerischer Bundesrat 2010, S. 15.
- <sup>35</sup> «Armut enthält nicht nur eine materielle Komponente. Arm zu sein bedeutet auch, ungenügende Möglichkeiten der Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben zu haben, und hängt zudem immer auch von der Vergleichsgruppe ab (relative Armut)». Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, 2010.
- <sup>36</sup> Vgl. Fussnote 28.
- <sup>37</sup> Bundesamt für Statistik, 2010a.
- <sup>38</sup> Streuli, Bauer, 2002, S. 101.
- <sup>39</sup> Schweizerischer Bundesrat, 2011, S. 83 f.
- <sup>40</sup> Meier-Gräwe 2007, S. 76 ff.
- <sup>41</sup> Bundesamt für Statistik, 2010a.
- <sup>42</sup> Bundesamt für Statistik, 2010b.
- <sup>43</sup> Branger, 2008, S. 12 f. Für ältere Studien vgl. zusammenfassend Farago, 1995.
- <sup>44</sup> Verwendung des Haushaltseinkommens oder der Haushaltsausgaben, mit und ohne Berücksichtigung der Krankenversicherungsprämie, Verwendung der Äquivalenzskala gemäss SKOS oder aufgrund der Einschätzung der Haushalte, Falter 2005, S. 23 ff.
- <sup>45</sup> Zimmermann, 2007, S. 21.
- <sup>46</sup> Holz, 2006.
- <sup>47</sup> Butterwegge, Klundt, o.J. Hübenthal, 2009, S. 24. Trabert, 2002.
- <sup>48</sup> Holz, 2006, S. 29 und 31. Walper, Riedel, 2011, S. 14. Hübenthal, 2009.
- <sup>49</sup> Stamm, Lamprecht, 2005, S. 29 ff.
- <sup>50</sup> Das «Programme for International Student Assessment» (PISA) wurde von der OECD lanciert und erhebt die schulischen Grundkompetenzen von Schülerinnen und Schülern.
- <sup>51</sup> Branger et al., 2008, S. 75 ff.
- <sup>52</sup> Der Index umfasst die Anzahl Zimmer der Wohnung oder des Hauses pro darin lebende Person, die Anzahl Bücher im Haushalt sowie den höchsten Bildungsabschluss im Haushalt. Moser et al., 2011, S. 126.
- <sup>53</sup> Moser et al., 2011.
- <sup>54</sup> Branger et al., 2008, S. 75 ff. Stamm, Lamprecht, 2005, S. 29.
- <sup>55</sup> Vgl. dazu auch den Artikel von Carlo Knöpfel und Regula Heggli in diesem Band.
- <sup>56</sup> Schweizerischer Bundesrat, 2011, S. 86.
- <sup>57</sup> Stamm, Lamprecht, 2005, S. 34.
- <sup>58</sup> Fluder, Stohler, 2010.
- <sup>59</sup> Wanner, Fibbi, 2002, S. 33.
- <sup>60</sup> Besuch einer Maturitätsschule oder Ausbildung auf der tertiären Stufe. Falter, 2005c.
- <sup>61</sup> Dieser setzt sich aus gleichen oder ähnlichen genetischen Anlagen sowie sonstigen gemeinsamen familialen Einflüssen zusammen. Die vorliegende Studie lässt eine Differenzierung zwischen diesen beiden Faktoren nicht zu.
- <sup>62</sup> Wanner, Fibbi, 2002.
- <sup>63</sup> Vgl. dazu Viernickel, Simoni, 2008. Hafen, 2011, S. 17 ff.
- <sup>64</sup> Neuenschwander et al., 2008.
- <sup>65</sup> Meier-Gräwe 2007, S. 37 f.
- <sup>66</sup> Walper, Riedel, 2011, S. 15. Bertram, 2006, S. 27.
- <sup>67</sup> Bertram, 2006, S. 28. Meier-Gräwe, 2007, S. 81 f.
- <sup>68</sup> Vgl. dazu auch Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion Kanton Basel-Landschaft, 2010.

<sup>69</sup> OECD, 2011a.

<sup>70</sup> Amt für Jugend und Berufsberatung Kanton Zürich, 2010. Direktion für Bildung, Soziales und Sport Stadt Bern, 2011.

<sup>71</sup> Vgl. <http://www.sodk.ch/fachbereiche/familien-generationen-gesellschaft/familien-ergaenzungsleistungen.html> (Stand: 12. 7.2011).

<sup>72</sup> Vgl. dazu Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen vom 17. September 2010, BBl 2010 6817.

<sup>73</sup> Ebd., BBl 2010 6823 f und 6852.

## Literaturhinweise

- Amt für Jugend und Berufsberatung Kanton Zürich*: Bericht Projekt Zeppelin – Machbarkeitsstudie. Amt für Jugend und Berufsberatung, Zürich, 2010.
- Bertram Hans*: Zur Lage der Kinder in Deutschland – Politik für Kinder als Zukunftsgestaltung. UNICEF Innocenti Working Paper No. 2006-2. Innocenti Research Center, Florence, 2006.  
[http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp2006-02\\_germ.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp2006-02_germ.pdf) (Stand: 15. 6. 2011).
- Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion Kanton Basel-Landschaft*: Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Basel-Landschaft: Bestandaufnahme und Entwicklungsperspektiven. Entwurf für das Konsultationsverfahren. 2010.  
<http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/polit-rechte/vernehmml/vern2011/kinderhilfe/bericht.pdf> (Stand: 15. 6. 2011).
- Branger Katja et al.*: Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2008. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2008.
- Bundesamt für Gesundheit*: Statistik der obligatorischen Krankenversicherung. 2009. <http://www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/01156/index.html> (Stand: 15. 6. 2011).
- Bundesamt für Statistik*: Armut von Personen im Erwerbsalter. Armutsquote und Working-Poor-Quote der 20- bis 59-jährigen Bevölkerung in der Schweiz zwischen 2000 und 2005. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2007a.
- Bundesamt für Statistik*: Armut von Personen im Erwerbsalter. Armutsquote und Working-Poor-Quote der 20- bis 59-jährigen Bevölkerung in der Schweiz zwischen 2000 und 2005. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2007b.
- Bundesamt für Statistik*: Armut von Personen im Erwerbsalter. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2008.
- Bundesamt für Statistik*: Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich. Konzepte und Ergebnisse. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2009.
- Bundesamt für Statistik*: Lebensbedingungen in der Schweiz 2009. Resultate der Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC). Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2010a.
- Bundesamt für Statistik*: Schweizerische Sozialhilfestatistik 2009. Trotz schwieriger Wirtschaftslage nur leichte Zunahme der Sozialhilfequote. BFS Aktuell, 2010b.
- Bundesamt für Statistik*: Working-Poor-Quote 2008 tiefer als im Vorjahr. Medienmitteilung vom 4. 11. 2010. 2010c.
- Bundesamt für Statistik*: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2011. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 2011.
- Butterwegge Christoph, Klundt Michael*: Kinderarmut und Generationengerechtigkeit. O.J. [http://www.aba-fachverband.org/fileadmin/user\\_upload/user\\_upload\\_2009/kindheit/Butterwegge\\_Kindheitsforschung-Kinderarmut.pdf](http://www.aba-fachverband.org/fileadmin/user_upload/user_upload_2009/kindheit/Butterwegge_Kindheitsforschung-Kinderarmut.pdf) (Stand: 4. 6. 2011).
- Direktion für Bildung, Soziales und Sport Stadt Bern*: Zwischenbericht zur Frühförderung in der Stadt Bern. Ergebnisse und Erfahrungen 2007–2010. Direktion für Bildung, Soziales und Sport, Bern, 2011.
- Eidgenössische Kinder- und Jugendkommission (Hrsg.)*: Jung und arm: das Tabu brechen! Armut von Kindern und Jugendlichen verhindern und ihre Folgen bekämpfen. Eidgenössische Kinder- und Jugendkommission, Bern, 2007.
- Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (Hrsg.)*: Familie – Erziehung – Bildung. Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen, Bern, 2008.
- Falser Jean-Marc*: Equivalence scales and subjective data in Switzerland. 2005a. [http://www.nfp52.ch/d\\_dieprojekte.cfm?Projects.Command=download&file=15\\_05\\_2006\\_04\\_20\\_39-NFP52\\_falter\\_scales.pdf&name=NFP52\\_falter\\_scales.pdf](http://www.nfp52.ch/d_dieprojekte.cfm?Projects.Command=download&file=15_05_2006_04_20_39-NFP52_falter_scales.pdf&name=NFP52_falter_scales.pdf) (Stand: 4. 6. 2011).
- Falser Jean-Marc*: Child Poverty in Switzerland. 2005b. [http://www.nfp52.ch/d\\_dieprojekte.cfm?Projects.Command=download&file=15\\_05\\_2006\\_04\\_19\\_17-NFP52\\_falter\\_childpoverty.pdf&name=NFP52\\_falter\\_childpoverty.pdf](http://www.nfp52.ch/d_dieprojekte.cfm?Projects.Command=download&file=15_05_2006_04_19_17-NFP52_falter_childpoverty.pdf&name=NFP52_falter_childpoverty.pdf) (Stand: 4. 6. 2011).
- Falser Jean-Marc*: Educational attainment in Switzerland: the role of observable and non-observable family factors. 2005c. [http://www.nfp52.ch/d\\_dieprojekte.cfm?Projects.Command=download&file=15\\_05\\_2006\\_04\\_21\\_37-NFP52\\_falter\\_twins.pdf&name=NFP52\\_falter\\_twins.pdf](http://www.nfp52.ch/d_dieprojekte.cfm?Projects.Command=download&file=15_05_2006_04_21_37-NFP52_falter_twins.pdf&name=NFP52_falter_twins.pdf) (Stand: 15. 6. 2011).
- Farago Peter*: Verhütung und Bekämpfung der Armut: Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Massnahmen. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 3/95. Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern, 1995.
- Fluder Robert, Stohler Renate*: Rekonstruktion von Ausbildungs- und Erwerbsverläufen junger Frauen und Männer. In: Soziale Sicherheit CHSS, Nr. 5/2010, S. 279–284.

- Gefin Michael*: Evaluation der Richtlinien der SKOS. Schlussbericht zuhanden der SKOS. SKOS, Bern, 2004.
- Hajfen Martin*: «Better Together» – Prävention durch frühe Förderung. Präventionstheoretische Verortung der Förderung von Kindern zwischen 0 und 4 Jahren. Luzern: Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, 2011.
- Holz Gerda*: Lebenslagen und Chancen von Kindern in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 26/2006, S. 3–18.
- Hübenthal Maksim*: Kinderarmut in Deutschland. Empirische Befunde, kinderpolitische Akteure und gesellschaftspolitische Handlungsstrategien. Expertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts. Deutsches Jugendinstitut, München, 2009.
- Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)*: Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Programm der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) vom 25. Juni 2010.
- Lang Edith, Frisullo Roberto*: Wohlstand und Armut im Kanton Luzern. Finanzielle Situation der Luzerner Haushalte; Angebot und Nutzung von Sozialleistungen. Luzern: LUSTAT Statistik Luzern, 2011.
- Leu Robert E., Burri Stefan, Priester Tom*: Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Haupt-Verlag, Bern/Stuttgart/Wien, 1997.
- Mackenbach, Johan*: Health Inequalities: Europe in Profile. Rotterdam: Erasmus University Medical Center. [http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/socio\\_economics/documents/ev\\_060302\\_rd06\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/socio_economics/documents/ev_060302_rd06_en.pdf) (Stand: 18. 8. 2011).
- Marazzi Christian*: Armut. In: Wörterbuch der Sozialpolitik, Stichwort «Armut». 2002. <http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicoposode/alpha.cfm> (Stand: 15. 6. 2011).
- Meier-Gräwe Ute*: Gedeihen trotz widriger Umstände!?! Förderung von Resilienz bei armen Kindern und Jugendlichen. In: Interdisziplinäre Fachzeitschrift der Deutschen Gesellschaft gegen Kindesmisshandlung und -vernachlässigung, Jahrgang 10, Heft 1, 2007, S. 70–89.
- Moser U. et al.*: Nach sechs Jahren Primarschule. Deutsch, Mathematik und motivational-emotionales Befinden am Ende der 6. Klasse. Bildungsdirektion des Kantons Zürich, Zürich, 2011.
- Neuenschwander P. Markus, Lanfranchi Andrea, Ermert Claudia*: Spannungsfeld Schule – Familie. In: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen, 2008, S. 68–79.
- OECD*: Doing Better for Families. OECD Publishing, Paris, 2011a.
- OECD*: Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators. OECD Publishing, Paris, 2011b.
- Schweizerischer Bundesrat*: Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion der Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit NR (SGK-N) vom 13. Januar 2006. Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern, 2010.
- Schweizerischer Bundesrat*: Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011. Bericht des Bundesrates vom 18.05.2011 in Erfüllung des Postulats «Legislatur. Sozialbericht» (2002 P 01.3788). Bundesamt für Statistik. Neuchâtel, 2011.
- Stamm Hanspeter, Lamprecht Markus*: Entwicklung der Sozialstruktur. Eidgenössische Volkszählung 2000. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2005.
- Streuli Elisa, Bauer Tobias*: Working Poor in der Schweiz. Konzepte, Ausmass und Problemlagen aufgrund der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2002.
- Trabert Gerhard*: Kinderarmut. Zwei-Klassen-Gesundheit. In: Deutsches Ärzteblatt, Nr. 3/2002, S. 93–95.
- Viernickel Susanne, Simoni Heidi*: Frühkindliche Erziehung und Bildung. In: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen, 2008, S. 22–32.
- Walper Sabine, Riedel Birgit*: Was Armut ausmacht. In: Impulse, Nr. 1/2011, hrsg. vom Deutschen Jugendinstitut, S. 13–15.
- Wanner Philippe et al.*: Familien und Migration. Beiträge zur Lage der Migrationsfamilien und Empfehlungen der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen. Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen, Bern, 2002.
- Wanner Philippe, Fibbi Rosita*: Familien und Migration, Familien in der Migration. In: Wanner et al., 2002, S. 9–51.
- Wilde Joachim, Kubis Alexander*: Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe. Eine empirische Analyse des Unerwarteten. Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. 31, März 2004. Volkswirtschaftliches Institut der Martin-Luther-Universität, Halle-Wittenberg, 2004.
- Zimmermann Adrian*: Kinder und Jugendliche kommen zu Wort. In: Jung und arm: das Tabu brechen; hrsg. von der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen, Bern, 2007, S. 15–23.

In der Kinderrechtskonvention gehören Sozialrechte zum normativen Programm. Mit dieser Legitimation lassen sich für armutsbetroffene Kinder Ansprüche formulieren, die bei Armutsgefährdung quer durch alle Lebensbereiche geltend gemacht werden können. Kinder und Jugendliche haben auch gegenwartsbezogene Ansprüche, die nicht mit der Prävention künftiger Armut begründet werden müssen. Kinder und Jugendliche müssen aber darin unterstützt und gestärkt werden, eigene Bewältigungsstrategien wirkungsvoll umzusetzen.

Les droits sociaux font partie du programme de la convention relative aux droits de l'enfant. On peut donc légitimement formuler des revendications en matière de prévention de la pauvreté qui soient valables de manière transversale dans tous les domaines de la vie. Les enfants et les jeunes ont également des revendications liées à leur époque qui ne se justifient pas seulement par le souci de prévenir une pauvreté future. Il faut cependant les aider à mettre en œuvre au mieux leurs propres stratégies de maîtrise de la pauvreté.

Michael Marugg

## Kinderrechte gegen die Armut

Wie auch immer man die Sozialstatistiken dreht und wendet, sie zeigen mit glaubhafter Konstanz, dass Kinder und Jugendliche überdurchschnittlich stark von Armut betroffen sind. Es trifft nicht alle Kinder gleichmässig. Vielmehr lassen sich recht klar Gruppen besonders betroffener Kinder und Jugendlicher bilden: Kinder mit alleinerziehenden Eltern, Kinder mit mehr als zwei Geschwistern und Kinder mit Migrationshintergrund. Es gibt zudem den räumlichen Befund, wonach sich die statistisch erfasste Armut in den urbanen Zentren konzentriert. Kinder- und Jugendarmut ist nicht nur ein individuelles, sondern auch ein strukturelles Problem.

### 1. Dünnes Recht gegen Kinderarmut

Es gibt Kinder und Jugendliche, denen es faktisch schlechter geht als anderen. Da interessiert die Frage, wie das Recht darauf reagiert. Reproduziert es diese Ungleichheit oder unterstützt es Korrekturen? Rechtsordnungen widerspiegeln in demokratischen Rechtsstaaten die mehrheitsfähige Haltung und enthalten gleichzeitig menschenrechtliche Schranken zum Schutz von Personengruppen, die als besonders verletzlich gelten: Kinder, Jugendliche, Behinderte oder arme und ältere Menschen. Übers Ganze gesehen ist die Haltung gegenüber Kindern und Jugendlichen in der Schweiz nicht hartherzig. In der Benchmark der UNICEF<sup>1</sup> zum Wohlbefinden von Kindern in 24 westlichen Industriestaaten steht die Schweiz auf dem vierten Rang. Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), das betriebsrechtliche Existenzminimum, die Familienzulagen, die kantonalen Familienergänzungsleistungen und die Renten der Alters- und Invalidenversicherung berücksichtigen den materiellen Bedarf von Kindern.

Aus dem Hintergrund schimmert aber ganz besonders gegenüber Kindern das Almosenmodell durch. Kinder in Not wecken Helferwillen. Im Gegenzug wird zum Teil Wohlverhalten erwartet, und Anspruchshaltungen von Bedürftigen werden als anmassend empfunden. Das geht am Menschen- und Gesellschaftsbild vorbei, das im Konzept der Menschenrechte zum Ausdruck kommt. Das Menschenrechtsregime macht individuelle Mangellagen zum Thema von Rechtsansprüchen auf den Ebenen internationaler Vereinbarungen, der Verfassung und von Gesetzen.

## **2. Menschenrechte gegen Armut**

Beim Aufbau des internationalen Menschenrechtsregimes nach dem Zweiten Weltkrieg standen für die politischen Mehrheitskräfte der westlichen Hemisphäre klassische bürgerliche Freiheitsrechte wie die Meinungsäusserungs-, Versammlungs- oder Medienfreiheit im Vordergrund. Allmählich setzte sich die Erkenntnis durch, dass Freiheitsrechte nicht wahrnehmen kann, wer nichts zu «beissen» hat. Heute wird von der Einheit der Menschenrechte ausgegangen, wonach sich die Bürger- und Sozialrechte qualitativ nicht kategorisch unterscheiden. Und bei den Sozialrechten ist Armut ein zentrales Thema.

Nur die Schweiz will dem nicht richtig folgen. Sozialrechtliche Gehalte sind zwar punktuell als im Einzelfall einklagbare Ansprüche anerkannt, etwa das Recht auf Nothilfe<sup>2</sup> oder ein Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht.<sup>3</sup> Bei den sozialen Menschenrechten steht aber ein grundsätzlicher Haltungswechsel weg vom Almosenzuspruch hin zum statuierten Recht noch aus. Der Bundesrat und das Parlament anerkennen soziale Menschenrechte grundsätzlich nur als programmatische Normen. Danach bedürfen «die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte des Kindes normalerweise der Konkretisierung durch den Gesetzgeber und sind kaum direkt anwendbar».<sup>4</sup> Das Bundesgericht folgt dieser Doktrin. Eine Beschwerdeführerin machte beispielsweise geltend, eine Erhöhung von Studiengebühren sei unzulässig, weil Artikel 13 Absatz 2c des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte die allmähliche Einführung eines unentgeltlichen Hochschulunterrichts verlange. Das Bundesgericht trat auf diese Rüge nicht ein, weil die Bestimmung nicht direkt einklagbar sei, sondern nur im Rahmen des schweizerischen Rechts über die Hochschul- und Studienfinanzierung berücksichtigt werde.<sup>5</sup>

## **3. Kinderrechte gegen Armut**

Die Schweiz hat das Übereinkommen über die Rechte des Kindes<sup>6</sup> ratifiziert mit Wirkung seit Ende März 1997. Die Kinderrechtskonvention (KRK) führte wirtschaftliche, soziale,

kulturelle, bürgerliche und politische Rechte erstmals in einer Menschenrechtsvereinbarung zusammen. Die Vertragsstaaten müssen die in 40 Artikeln festgehaltenen Rechte als Menschenrechte für Kinder achten, schützen, gewährleisten und ohne Diskriminierung umsetzen.<sup>7</sup>

Diese Rechte begleiten Kinder in allen erdenklichen Lebenslagen. Von Armut betroffene Kinder gelten wegen ihrer sozioökonomischen Vulnerabilität als besonders verletzbare Gruppe.<sup>8</sup> Die Kinderrechtskonvention schützt sie auf zwei Ebenen. Artikel 26 KRK hält Rechte im Bereich der materiellen sozialen Sicherheit fest. Ergänzend greift Artikel 27 KRK mit dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard viel weiter und richtet sich gegen arbeitsbedingte Beeinträchtigungen von Grundbedürfnissen des Kindes.

Armut bedeutet zunächst materielle Unterversorgung. Deren Ausgleich über Transferzahlungen spricht Artikel 26 KRK<sup>9</sup> mit dem Recht auf Leistungen der sozialen Sicherheit an. Dazu gehören einerseits Leistungen der Sozialversicherungen und andererseits solche der Sozialhilfe. Als Massstab gilt der Katalog des Übereinkommens 102 der Internationalen Arbeitsorganisation über Mindestnormen der sozialen Sicherheit<sup>10</sup> mit neun Gruppen, die von der ärztlichen Betreuung bis hin zu Leistungen für Hinterbliebene reichen.

Das zentrale armutsrechtliche Konzept ist in Artikel 27 KRK<sup>11</sup> enthalten mit einem Recht des Kindes auf einen Lebensstandard, der seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessen ist. Das verweist auf Grundbedürfnisse des Kindes, die Jörg Maywald in Anlehnung an den amerikanischen Kinderarzt T. Berry Brazelton und den Kinderpsychiater Stanley L. Greenspan anschaulich in sieben Gruppen darstellt<sup>12</sup> und die ein weites Feld für eine Politik zur Bekämpfung von Kinderarmut darstellen. Es sind dies das Bedürfnis nach 1. beständigen liebevollen Beziehungen, 2. körperlicher Unversehrtheit und Sicherheit, 3. individuellen Erfahrungen, 4. entwicklungsgerechten Erfahrungen, 5. Grenzen und Strukturen, 6. stabilen und unterstützenden Gemeinschaften, 7. einer sicheren Zukunft für die Menschheit.

In beiden Artikeln veranschaulicht der 2. Absatz die sozialpolitischen Präferenzen der Kinderrechtskonvention. Zum einen tendieren die Bestimmungen zu bedarfsorientierten Lösungen, wenn es darum geht, die Höhe von Ansprüchen auf soziale Leistungen zu bestimmen. Das schliesst bedarfsunabhängige Leistungen – beispielsweise pauschale Kinderzulagen – keineswegs aus, wenn sich diese Leistungsart als zweckmässig und sinnvoll erweist.<sup>13</sup> Zum anderen betonen sie die primäre Verantwortung der Eltern, für den Unterhalt der Kinder zu sorgen, und eine sekundäre Pflicht des Staates, die Eltern dabei zu unterstützen. Das schliesst den direkten Anspruch des Kindes auf staatliche Leistungen nicht grundsätzlich aus.<sup>14</sup>

## 4. Armutsbegriff der Kinderrechtskonvention

Die Kinderrechtskonvention selber verwendet den Begriff «Armut» nicht direkt. Aber schon im engeren normativen Umfeld des Übereinkommens wird Kinderarmut zu einem sehr präsenten Thema. Es wird in zahlreichen abschliessenden Bemerkungen des Ausschusses für die Rechte des Kindes zu Staatenberichten oder in allgemeinen Bemerkungen<sup>15</sup> angesprochen. Kinderarmut war im Zusammenhang mit der Entwicklungszusammenarbeit ein zentraler Diskussionspunkt an den beiden Weltkindergipfeln von 1990 und 2002.

Aus diesem Kontext kann in Verbindung mit den Bestimmungen der Kinderrechtskonvention ein kinderrechtlicher Armutsbegriff rekonstruiert werden. Ausgangspunkt ist eine materielle Unterversorgung des betroffenen Kindes, die durch Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Familie gemindert werden soll. Dieser materielle Aspekt wird mit einer Verbindung zu den Grundbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen ergänzt. Armut erscheint dann als Mangellage bei den Grundbedürfnissen, die auf finanzielle Engpässe im Familienkreis zurückzuführen ist. Mangellagen bei den Grundbedürfnissen verweisen in der Regel auf weitere Konventionsrechte. Beispielsweise gelten permanent prekäre finanzielle Verhältnisse in Familien als Stress- und Risikofaktor für Kindesmisshandlungen oder als Ursache gesundheitlicher Fehlentwicklungen. Damit können Massnahmen zur Bekämpfung von Armut auch gemäss Artikel 19 KRK (Recht auf Schutz vor Misshandlung) oder Artikel 24 KRK (Recht auf Gesundheit) nötig sein.

## 5. Kinderrechtsansatz einer Strategie zur Armutsbekämpfung

In der internationalen Entwicklungszusammenarbeit begann sich um die Jahrtausendwende konzeptionell der «Human Rights Based Approach» (HRBA) durchzusetzen. Entwicklungszusammenarbeit soll dazu beitragen, die Adressaten menschenrechtlicher Verpflichtungen («Duty-Bearers») in der Fähigkeit zu stärken, ihre Verpflichtungen wahrzunehmen, und gleichzeitig die Trägerinnen und Träger von Menschenrechten zu befähigen, ihre Rechte einzufordern. Projekte und Programme der Entwicklungszusammenarbeit sollen so konzipiert sein, dass sie strukturelle Benachteiligungen nicht fortführen oder gar verstärken, sondern korrigieren. Zu menschenrechtlich begründeten Ansätzen gehören immer Überlegungen, wie staatliche Institutionen zu stärken sind, damit sie ihre Verpflichtungen aus Menschenrechtsvereinbarungen erfüllen können. Gleichzeitig sollen einzelne Menschen dazu beitragen und ihre Menschenrechte einfordern können. Inhaltlich ist die Armutsbekämpfung ein zentrales Thema der menschenrechtlich ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit.<sup>16</sup>

In Anlehnung an dieses Konzept begann in internationalen Kreisen früh eine kinderrechtliche Adaptation als «Child Rights Based Approach» (Kinderrechtsansatz). Da mag theoretisch und im Detail noch einiges offen sein. Dennoch kreisen kinderrechtliche Ansätze

um einen festen Kern. Analog zum «Human Rights Based Approach» sollen die Adressaten kinderrechtlicher Verpflichtungen in der Fähigkeit gestärkt werden, diese Verpflichtungen einzulösen, und die Trägerinnen und Träger von Kinderrechten, ihre Kinderrechte auch wahrzunehmen.

Nun sind bei dieser kinderrechtlichen Adaptation zwei besondere Herausforderungen zu bewältigen. Während sich der «Human Rights Based Approach» in der Entwicklungspolitik vom Geberstaat an den Nehmerstaat und dessen Bevölkerung richtet, hat der Kinderrechtsansatz den binnenorientierten Anspruch eines Gestaltungs Konzeptes für die nationale Kinder- und Jugendpolitik. Die zweite Herausforderung liegt beim Anspruch, Kinder und Jugendliche als Rechtsträger zu unterstützen, ihre Rechte einzufordern und wahrzunehmen.

## **6. Ein Beispiel aus Grossbritannien: Der «Child Poverty Act» 2010**

Unter der Regierung Blair wurde im Vereinigten Königreich am 25. März 2010 der «Child Poverty Act» mit dem Ziel verabschiedet, bis ins Jahr 2020 die Kinderarmut auszumerzen. Auf Gesetzesebene wurden unter anderem quantitative Ziele gesetzt. So soll der Anteil Kinder, die in relativer Armut leben (in Familien mit weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens), auf unter 10 Prozent oder der Anteil in absoluter Armut lebender Kinder auf unter 5 Prozent gesenkt werden. Ergänzend wurde die Regierung zur Entwicklung einer Strategie gegen Kinderarmut verpflichtet, Berichterstattungspflichten wurden verankert und regionale Behörden zu Massnahmen in offener Form gegen Kinder- und Jugendarmut verpflichtet. Inzwischen liegt eine Strategie unter dem Titel «Ending child poverty: mapping the route to 2020» vor.

Der «Child Poverty Act» setzt vielleicht nicht unmittelbar materielle, armutsbezogene Rechte der Kinderrechtskonvention um. Bemerkenswert ist das angestrebte verbindliche Vorgehen. Für die staatlichen Akteure werden Verantwortlichkeiten bestimmt, Rechenschaftspflichten und Umsetzungsstrukturen festgelegt. Bei der Entwicklung der lokalen oder regionalen Strategien zur Armutsbekämpfung wird ausdrücklich das partizipatorische Element festgehalten, dass betroffene Kinder, Eltern und Organisationen einbezogen werden müssen. Darin sind zentrale Elemente des «Human Rights Based Approach» zu erkennen, beispielsweise die Verbindlichkeit des Vorgehens, die Rechenschaftspflicht der Verantwortlicher und die Partizipation der Betroffenen.

## 7. Der Kinderrechtsansatz zur Bekämpfung von Armut in der Schweiz

Das führt zur Überlegung, was ein den «Human Rights Based Approach» (HRBA) reflektierender Kinderrechtsansatz zur Bekämpfung von Kinder- und Jugendarmut in der Schweiz leisten kann. Das wird hier nur angedacht. Dem konzeptionellen Muster des HRBA entlang wird die Ebene der staatlichen Akteure als Träger der Verpflichtungen aus der Kinderrechtskonvention von derjenigen der Kinder und Jugendlichen als Rechtsträger unterschieden.

Diesem Ansatz steht in der Schweiz vorab eine veraltete Doktrin im Weg. Die Schweiz soll sich von ihrem überholten Dogma verabschieden und soziale Menschenrechte endlich als vollwertige Menschenrechte anerkennen. Der Bundesrat muss sein in der Botschaft zur Ratifizierung des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte festgehaltenes Credo revidieren, soziale Menschenrechte hätten generell nur programmatischen Charakter. Das Bundesgericht muss seine Auffassung differenzieren, wonach soziale Menschenrechte grundsätzlich keine individuell einklagbaren Rechte begründen. Dieser Paradigmenwechsel hat eine konkrete politische Agenda. Es geht um die Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta und die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Ganz neu und für Kinderrechte besonders wichtig steht die Unterzeichnung und Ratifizierung des 3. Fakultativprotokolls zur Kinderrechtskonvention an. Mit dieser Ergänzung der Kinderrechtskonvention wird die Möglichkeit geschaffen, dem internationalen Vertragsüberwachungsorgan (Kinderrechtsausschuss) Mitteilungen über die Missachtung von Konventionsrechten in Einzelfällen zu machen. Am weiten Horizont steht dann die Aufgabe, aus den salbungsvollen Worten über Sozialziele in Artikel 41 der Bundesverfassung soziale Grundrechte zu formulieren.

Der Kinderrechtsansatz kann dazu beitragen, Blockaden bei der Bekämpfung von Kinderarmut in der Schweiz zu lösen. Ein Blick in die jüngste Vergangenheit zeigt einige zähe sozialpolitische Prozesse, die kaum Fortschritte brachten, weil den politischen Akteuren die (Un-)Zuständigkeitsfragen im Föderalismus wichtiger waren als die Bezeichnung klarer Verantwortlichkeiten und Rechenschaftspflichten bei der Bekämpfung von Kinder- und Jugendarmut. Während sich beispielsweise die Kantone für Familienergänzungsleistungen als Bundeslösung einsetzten, konnten sich die eidgenössischen Räte nicht auf einen konkreten Vorschlag einigen. Eine vergleichbare Blockade zeichnet sich bei der Harmonisierung der Alimentenhilfe ab. Die Kantone sprechen sich grundsätzlich für den bundesrechtlichen Weg mit einer entsprechenden Verfassungsgrundlage aus.<sup>17</sup> Ein konkreter Vorschlag war aber bereits in der vorberatenden Kommission des Nationalrates umstritten.<sup>18</sup> Der Bericht des Bundesrates über eine gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung beschränkt sich bei den Massnahmen zur Bekämpfung der Kinder-, Jugend- und Familienarmut auf unverbindliche Empfehlungen an die Kantone und Gemeinden.

## 8. Der Kinderrechtsansatz in der staatlichen Armutspolitik der Schweiz

Streiflichtartig kann jetzt beleuchtet werden, was eine kinderrechtliche Strategie zur Armutsbekämpfung für den Staat als Träger der Verpflichtungen aus der Kinderrechtskonvention bedeuten könnte.

Artikel 26 KRK zum Recht auf Leistungen der sozialen Sicherheit lenkt das Interesse auf sozialrechtliche Transferzahlungen an Familien mit Kindern. Hier sind in den letzten Jahren mit Unterstützung von Gewerkschaften und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen Fortschritte erzielt worden. Dazu gehören die Einführung einer Mutterschaftsversicherung oder das Bundesgesetz über Familienzulagen mit einem schweizweit einheitlichen, minimalen Kindergeld, neuerdings ergänzt um Leistungen an selbständig erwerbstätige Eltern.

Schwieriger sieht es bei den bedarfsorientierten Ergänzungsleistungen für Familien aus. Ein nationales Projekt dürfte gescheitert sein, nachdem das Parlament im Sommer 2011 nach einem mehrjährigen Prozess zwei Vorstösse ergebnislos abgeschrieben hat. Das Aufblühen kantonaler Varianten ist insofern problematisch, als der Kinderrechtsausschuss dezentrale Lösungen der sozialen Sicherheit, beispielsweise im Falle von Schweden, bereits kritisiert hat.<sup>19</sup>

Die familienorientierte Ausrichtung des Unterhaltsanspruchs von Kindern im schweizerischen Recht steht grundsätzlich im Einklang mit der Kinderrechtskonvention. In gewissen Situationen können aber direkte Leistungsrechte von Kindern und Jugendlichen gegenüber dem Staat zweckmässig sind. Bei streitigen Scheidungen in knappen finanziellen Verhältnissen kann die Unterhaltsfrage eine den Bedürfnissen der Kinder entgegenkommende Reorganisation der Familienbeziehungen belasten. Der Kinderrechtsausschuss hat die kantonale Vielfalt des geltenden Rechts zur Alimentenbevorschussung und -inkassohilfe schon kritisiert. Hier könnten mit einem primären sozialrechtlichen Unterhaltsanspruch vielleicht neue Modelle entwickelt werden.

Über diese engeren materiellen Aspekte hinaus gibt es in der Schweiz zwar einige Initiativen zur Bekämpfung der Kinderarmut, eine Strategie ist aber nicht erkennbar. In der Entwicklungszusammenarbeit wird zum Beispiel versucht, materielle Kinderarmut und ihre nachteiligen Folgen mit einer kindzentrierten Entwicklung der Gemeinwesen zu bekämpfen.<sup>20</sup> Solche Überlegungen könnten in Projekte für das Programm «projets urbains – gesellschaftliche Integration in Wohngebieten» des Bundesamtes für Raumentwicklung einfließen. Der bewusste Einsatz solcher Projekte für die Bekämpfung von Kinderarmut bleibt aber der Zufälligkeit von Projekteingaben überlassen.

## 9. Kinder und Jugendliche nehmen ihre Rechte wahr

Eine Strategie mit Kinderrechtsansatz muss sich mit der Frage auseinandersetzen, wie die Rechtsträgerinnen und Rechtsträger darin gefördert werden können, ihre Rechte wahrzunehmen. Das Interesse richtet sich besonders auf armutsbetroffene Kinder und Jugendliche als Rechtsträgerinnen und -träger. Ihre Eltern bleiben hier einmal ausgeklammert, selbst wenn die Kinderrechtskonvention gerade beim materiellen Unterhalt auch Eltern in eine Rechtsposition rückt.

Im Politik- und Rechtsfeld der Armutsbekämpfung stösst der Ansatz an zwei Grenzen. Im schweizerischen Sozialrecht haben Ansprüche auf angemessenen Lebensunterhalt, die als individuelle Rechte bei Gerichten und Behörden einklagbar sind, beschränkte Bedeutung. Kann allenfalls ein Recht geltend gemacht werden, sind Minderjährige nur eingeschränkt selbständig handlungsfähig.

Dennoch gibt es für diesen individualrechtlichen Bereich interessante Handlungs- und Entwicklungsansätze. Jugendliche – die in konkreten Rechtsfällen durchaus urteilsfähig sind – müssen über ihre Rechte informiert und aufgeklärt werden, damit sie ihre Handlungsmöglichkeiten sehen und nutzen können. Instrumente dazu bieten Berufsbildung und Mittelschulen. Auf struktureller Ebene kann die Selbständigkeit der Rechtsposition von Kindern und Jugendlichen gestärkt werden. Ihnen können beispielsweise direkte Ansprüche auf Leistungen der sozialen Sicherheit zugebilligt werden, wenn die für den Unterhalt primär verantwortlichen Eltern nicht für den angemessenen Lebensunterhalt sorgen können. Ferner besteht noch viel Raum, unabhängige Kinderanwaltschaften zu stärken. Solche Anwältinnen und Anwälte sind eigene Vertretungen von Kindern und Jugendlichen in behördlichen und gerichtlichen Verfahren. Sie können grundsätzlich zur Vertretung der Interessen von Kindern jeden Alters eingesetzt werden. Das setzt die Ausbildung geeigneter Rechtsvertreterinnen und -vertreter voraus und ein Klärung prozessrechtlicher Fragen wie der Regelung der Verfahrens- und Vertretungskosten.

Kinder und Jugendliche zu unterstützen, ihre Rechte wahrzunehmen, bedeutet mehr, als ihre Rechtsstellung in individualrechtlichen Behörden- und Gerichtsverfahren zu stärken. Für Ansprüche aus armutsbezogenen Beeinträchtigungen anderer Menschenrechte, etwa im Gesundheits-, Bildungs- oder Freizeitbereich, sind ergänzende Ansätze nötig. Sie gehen über eine enge juristische Sichtweise des Rechts als subjektiven Anspruchs hinaus. Im Vordergrund steht dann die Befähigung, menschenrechtsrelevante Situationen in politikbezogenen Prozessen aktiv zu beeinflussen. Im «Human Rights Based Approach» spielen partizipative Befähigungen in diese Richtung eine wichtige Rolle. Es bleibt das Hindernis, dass Kinder und Jugendliche nicht als vollwertige Bürger anerkannt sind. Immerhin haben Kinder nach Artikel 12 KRK das Recht, dass ihre Meinung in sie berührenden Fragen berücksichtigt wird. Dazu gehören auch kollektive Angelegenheiten.

Schliesslich bleibt die Möglichkeit einer anwaltschaftlichen Vertretung der Interessen armutsbetroffener Kinder. Die wenigen Studien, die betroffene Kinder und Jugendliche selbst zu Wort kommen lassen, zeigen, dass sie ihre Situation oft anders wahrnehmen als das armutssensible Erwachsenenumfeld. Zudem bestehen Hemmungen, in «Peer»-Gruppen einzugestehen, dass Armut als stigmatisierend erlebt wird.<sup>21</sup> Sorgfältige, anonymisierte qualitative Befragungen können den Betroffenen eine Stimme geben, die anwaltschaftlich in die Politik getragen werden kann.

## **10. Kindern und Jugendlichen hier und jetzt helfen**

Strategien und Massnahmen zur Bekämpfung der Armut werden gerne mit dem Argument einer Investition in die Zukunft begründet. Sozialleistungen und andere Massnahmen gegen Armut sollen primär künftige Fehlentwicklungen und in der Zukunft drohende Zusatzleistungen vermeiden helfen. Dabei geht aber oft vergessen, dass auch gegen aktuelle Mangellagen etwas getan werden muss.

Der Bericht des Bundesrates über eine gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung gibt in drei Kapiteln den Empfehlungen zur Bekämpfung der Kinderarmut verhältnismässig viel Raum. Begründungsmuster für Massnahmen in diesem Bereich sind etwa zukünftige Lebenschancen oder eine langfristige Vermeidung von Armut.<sup>22</sup>

Die Kinderrechtskonvention trägt der Zukunftsperspektive armer Kinder durchaus Rechnung. Sie will sowohl akute Not lindern als auch langfristig ihre Situation verbessern.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> UNICEF Schweiz, 2010, S.2.
- <sup>2</sup> Artikel 12 Bundesverfassung (SR 101).
- <sup>3</sup> Artikel 19 Bundesverfassung (SR 101).
- <sup>4</sup> Schweizerischer Bundesrat, 1994, S.20.
- <sup>5</sup> Bundesgericht, BGE 130 I 113.
- <sup>6</sup> SR 0.107.
- <sup>7</sup> Zu diesen Verpflichtungsdimensionen: Kälin, Künzli, 2008, S. 110ff.
- <sup>8</sup> Dazu UNICEF Schweiz, 2010, S.9f.
- <sup>9</sup> 1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht jedes Kindes auf Leistungen der sozialen Sicherheit einschliesslich der Sozialversicherung an und treffen die erforderlichen Massnahmen, um die volle Verwirklichung dieses Rechts in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht sicherzustellen.  
2) Die Leistungen sollen gegebenenfalls unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse und der sonstigen Umstände des Kindes und der Unterhaltspflichtigen sowie anderer für die Beantragung von Leistungen durch das Kind oder im Namen des Kindes massgeblicher Gesichtspunkte gewährt werden.
- <sup>10</sup> SR 0.831.102.
- <sup>11</sup> 1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard an.  
2) Es ist in erster Linie Aufgabe der Eltern oder anderer für das Kind verantwortlicher Personen, im Rahmen ihrer Fähigkeiten und finanziellen Möglichkeiten die für die Entwicklung des Kindes notwendigen Lebensbedingungen sicherzustellen.  
3) Die Vertragsstaaten treffen gemäss ihren innerstaatlichen Verhältnissen und im Rahmen ihrer Mittel geeignete Massnahmen, um den Eltern und anderen für das Kind verantwortlichen Personen bei der Verwirklichung dieses Rechts zu helfen, und sehen bei Bedürftigkeit materielle Hilfs- und Unterstützungsprogramme insbesondere im Hinblick auf Ernährung, Bekleidung und Wohnung vor.
- <sup>12</sup> Maywald, 2008, S. 45 ff.
- <sup>13</sup> UNICEF, 2007, S. 389.
- <sup>14</sup> UNICEF, 2007, S. 385 und 389.
- <sup>15</sup> Etwa General Comment Nr. 7 (2005): Implementing child rights in early childhood, CRC/C/GC/7/Rev. 1, 20. September 2006, § 26.
- <sup>16</sup> Vgl. DEZA, 2006.
- <sup>17</sup> Schweizerischer Bundesrat, 2011, S. 58.
- <sup>18</sup> Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, 2010, S. 23.
- <sup>19</sup> UNICEF, 2007, S. 387.
- <sup>20</sup> Vgl. Plan International, 2010.
- <sup>21</sup> Vgl. EKKJ, S. 15 ff.
- <sup>22</sup> Vgl. Schweizerischer Bundesrat, 2010, S.3.

## Literaturhinweise

- Blum Stefan, Cottier Michelle, Migliazza Daniele*: Anwalt des Kindes. Ein europäischer Vergleich zum Recht des Kindes auf eigene Vertretung in behördlichen und gerichtlichen Verfahren. Stämpfli Verlag AG, Bern, 2008.
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit*: DEZA-Menschenrechtspolitik: Für ein Leben in Würde; die Rechte der Armen fördern. Bern, 2006.
- Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ)*: Jung und arm. Armut von Kindern und Jugendlichen verhindern und ihre Folgen bekämpfen. Bern, August 2007.
- Hofmann Claudia, Nadai Eva, Sommerfeld Peter*: Verstecktes Leiden unter Armut. Wie betroffene Kinder und ihre Eltern die Situation wahrnehmen und bewältigen. Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz, Reihe A: Discussion Paper 2001-01-509, November 2001.
- Kälin Walter, Künzli Jörg*: Universeller Menschenrechtsschutz. 2. Auflage, Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel, 2008.
- Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates*: 07.419 Parlamentarische Initiative für eine umfassende Familienpolitik, Vorentwurf und erläuternder Bericht. Bern, 13. Oktober 2010.
- Maywald Jörg*: Kinderrechte als Leitbild in der Arbeit mit Kindern. In: Marie Meierhofer Institut für das Kind: Jahresbericht 2007 – Referate und Bilder zum 50-Jahre-Jubiläum. Zürich, 2008, S.41 ff.
- Plan International*: Promoting child rights to end child poverty. Achieving Lasting Change Through Child-Centered Community Development. Surrey UK, 2010.
- Schweizerischer Bundesrat*: Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes, Bundesblatt 1994, Bd. V, S. 1 ff.
- Schweizerischer Bundesrat*: Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion (06.3001) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 13. Januar 2006. Bern, 31. März 2010.
- Schweizerischer Bundesrat*: Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates (06.3003) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 13. Januar 2006. Bern, 6. Mai 2011
- UNICEF Innocenti Research Center*: The children left behind. A league table of inequality in child well-being in the world's rich countries. Florenz, 2010.
- UNICEF Schweiz*: Vom Kinderschutz zum Kinderrechtsstaat. Stärken, schützen, fördern durch eine umfassende Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. Zürich, 2010.
- UNICEF*: Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child. 3. Auflage. Genf, 2007.
- Würth Anna*: Der Kinderrechtsansatz aus der Perspektive des Menschenrechtsansatzes. In: National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland. Der Kinderrechtsansatz in Verbänden und Organisationen. Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe, Berlin, 2010.

Die Bedeutung der sozialen Herkunft für den Werdegang von Kindern ist in der Schweiz besonders gross. Entsprechend gering ist die soziale Mobilität hierzulande im internationalen Vergleich. In den frühen Phasen des Lebens entscheidet sich vieles. Von einer Chancengleichheit auf der «Startlinie» des Lebens kann demnach keine Rede sein. Umso wichtiger sind gesellschaftliche Hilfestellungen für Kinder und Jugendliche aus benachteiligten Familien. Solche Angebote sind als sozialpolitische Investitionen zu betrachten.

En Suisse, l'origine sociale des enfants a des incidences particulièrement fortes sur leur avenir. La mobilité sociale y est assez restreinte par rapport aux autres pays.

Les premières années de la vie déterminent beaucoup de choses. On ne peut donc pas parler d'égalité des chances sur la ligne de départ. C'est pourquoi les aides sociales destinées aux enfants et adolescents de familles déshéritées revêtent une telle importance. Ce genre d'offres doit être considéré comme un investissement social et politique.

Carlo Knöpfel, Regula Heggli

## Auch Armut wird vererbt

Reichtum wird vererbt. Armut auch! Für eine liberale und offene Gesellschaft stellen diese Transfers von Generation zu Generation eine Herausforderung dar. Wenn nämlich die soziale Herkunft und nicht die eigene Leistung für den schulischen Erfolg und das berufliche Fortkommen entscheidend ist, wird nicht nur das Prinzip der Chancengleichheit in einer meritokratischen Gesellschaft verletzt, sondern es bleiben auch Talente ungenutzt, die für das Zusammenleben und die wirtschaftliche Entwicklung dringend benötigt werden. Es liegt dann am Staat, hier für Ausgleich und Fairness zu sorgen. Je besser dies gelingt, desto niedriger ist der politische Druck, die im Laufe des Lebens entstehenden Ungleichheiten durch Umverteilung von Einkommen im Nachhinein ausgleichen zu müssen. Und umgekehrt: Je grösser die Differenzen an der «Startlinie» des Lebens sind und hingenommen werden, desto legitimer sind die Forderungen nach einer Umverteilung des Reichtums in späteren Lebensphasen.

In einem ersten Abschnitt diskutieren wir den Vererbungsprozess, der schon früh im Leben beginnt und mit der Übertragung von ökonomischem Kapital im formalen Erbgang schliesslich endet. Erben wird hier also verstanden als ein Vorgang der schrittweisen Übertragung von sozialen Positionen. Die soziale Herkunft wird darum als ein entscheidender Faktor im Lebenslauf der nachfolgenden Generationen verstanden. Sie beeinflusst die Chancen auf ein gelingendes Leben in hohem Masse und gehört darum auch zu den zentralen Armutsrisiken in der Schweiz.

Im zweiten Abschnitt präsentieren wir entlang den verschiedenen Phasen im Lebenslauf ausgewählte Beispiele aus dem zahlreich vorhandenen empirischen Material für die Schweiz und zeigen auf, ob und wie weit die hiesige Gesellschaft soziale Mobilität zulässt. Eine offene Gesellschaft muss über die anekdotische Evidenz hinaus beides akzeptieren

und zulassen: den Aufstieg von unten nach oben und den Abstieg von oben nach unten. Wo aber immer wieder in den verschiedenen Phasen des Lebenslaufs auf die soziale Herkunft als zentralen Erklärungsfaktor für beobachtete Differenzen verwiesen wird, steigt der Verdacht einer in Schichten und Klassen erstarrten gesellschaftlichen Formation.

Dies führt in einem abschliessenden dritten Abschnitt zur Frage, was in frühen Lebensphasen gemacht werden müsste, um diese Ungleichheiten der sozialen Herkunft zu kompensieren. Die Legitimität dieser Frage nährt sich dabei nicht nur aus dem fundamentalen Recht aller in einer Gesellschaft, dieselben Chancen für ein gutes Leben zu bekommen. Angesichts der demografischen Entwicklung und der Grenzen der Einwanderung muss eine Gesellschaft wie jene der Schweiz alles Interesse daran haben, niemanden auf dem Weg in das Erwachsenenleben zu verlieren und aufzugeben. Das Postulat einer offenen Gesellschaft wird so auch zur Grundbedingung eines zukunftsorientierten und dynamischen Wirtschaftsstandorts im globalen Wettbewerb.

## 1. Soziale Herkunft als Schlüsselfaktor

Wenn hier von der Vererbung des Reichtums oder der Armut gesprochen wird, ist das in einem metaphorischen Sinn gemeint. Es geht hier nicht um ein biologisches Verständnis von Vererbung, wonach Armut und Reichtum irgendwie mit genetischen Informationen zu tun haben und so bei der Zeugung von den Eltern auf die Kinder übertragen werden. Es gibt weder ein Reichtums- noch ein Armuts-Gen!

Es geht aber auch nicht um ein rein materielles Verständnis von Erbschaft, bei dem die Vererbung ökonomischen Vermögens einer Übertragung von Eigentumstiteln beim Tod eines Elternteils auf die Nachkommen gleichkommt.<sup>1</sup> Denn dann könnten wir kaum von einer Vererbung von Armut sprechen. Arme haben in diesem engen ökonomischen Sinne natürlich nichts zu vererben.

Wir denken hier vielmehr an einen sozialen Prozess der Vererbung, der im Grunde mit der Geburt eines Kindes beginnt. Dieser Vererbungsprozess hat viele Facetten. Es geht um die Weitergabe von Erfahrung und Wissen, um das Nutzen vorhandener Bekanntschaften und Beziehungen, aber natürlich auch um die finanzielle Unterstützung, die gewährt werden kann.

Pierre Bourdieu hat mit seinem breiten Verständnis des Kapitalbegriffs ein Instrumentarium geschaffen, das diesen Vererbungsprozess erst richtig beschreibbar macht.<sup>2</sup> Er weist darauf hin, dass es neben dem ökonomischen Warentausch, den die Wirtschaftswissenschaften untersuchen, weitere Formen des sozialen Austauschs gibt, die Gegenstand der soziologischen und pädagogischen Forschung sind. Bourdieu unterscheidet verschiedene Kapitalformen, die zusammengenommen erst die soziale Position eines Haushaltes im gesellschaftlichen Gefüge ausmachen. Er postuliert eine ökonomische, eine soziale und

eine kulturelle Kapitalform. Daraus abgeleitet kommt noch eine weitere Kapitalform dazu, die das symbolische Kapital zusammenfasst.

Das ökonomische Kapital umfasst alle materiellen Güter eines Haushaltes. Diese können physisch vorhanden sein (zum Beispiel ein Haus) oder in Form von Eigentumstiteln, etwa ein Aktienpaket. Wer über genug oder sogar viel ökonomisches Kapital verfügt, hat auch einen Vorteil bei den anderen Kapitalformen. Mit Geld kann vieles erworben werden, aber nicht alles. Ökonomisches Kapital ist darum jene Form von Kapital, die am leichtesten in eine andere Kapitalform konvertierbar ist.

Das kulturelle Kapital kann in drei Formen existieren: in einer inkorporierten, einer objektivierten und einer institutionalisierten Form. Die inkorporierte Form beschreibt dauerhafte Dispositionen der Person. Es sind Fertigkeiten und Haltungen, deren Aneignung und Verinnerlichung den einzelnen Menschen unter Umständen viel Zeit und Energie gekostet haben. Gemeint ist das, was gemeinhin unter «Bildung» verstanden wird, aber über die konkreten Bildungszertifikate hinausreicht. Diese Bildung gehört zur Person. Diese Kapitalform kann ihr nicht weggenommen werden, sie ist mit der Person quasi verschmolzen und manifestiert sich in ihrer Haltung zur Bildung überhaupt. Vorsicht ist aber am Platz, wenn von der inkorporierten Form des kulturellen Kapitals gleich auf die Bildungsnähe oder -ferne einer Person oder eines Haushaltes geschlossen wird. Bildung wird nicht nur in den dafür vorgesehenen Institutionen wie Schule, Hochschule oder Universität vermittelt. Wissen wird auch durch praktisches Tun vermittelt. Darum darf eine gewisse Skepsis gegenüber formalen Bildungswegen nicht einfach mit Bildungsferne gleichgesetzt werden. Von einem Strassenhändler im Basar von Istanbul kann man mehr über Kundenorientierung und Marketing lernen als an jeder Fachhochschule.

Die objektivierte Form von kulturellem Kapital meint die persönliche Auseinandersetzung mit kulturellen Gütern wie Kunst, Filmen, Büchern, Lexika, Instrumenten, Maschinen und so weiter und deren Verinnerlichung. Bücher kann man viele im Regal haben, Maschinen können in grosser Zahl in einer Garage oder im Haushalt herumstehen. Die objektivierte Form des kulturellen Kapitals bringt zum Ausdruck, ob man auch den Inhalt der Bücher versteht und anzuwenden weiss und ob man den Maschinenpark auch nutzen kann. Hier zeigen sich Grenzen der Konvertierbarkeit. Nicht immer können die Leute das erworbene ökonomische Kapital auch gebrauchen, weil ihnen die Kenntnisse beziehungsweise das kulturelle Kapital dazu fehlen. Je nach Ausstattung mit ökonomischem Kapital kann dieses Defizit durch die Anstellung von Fachpersonal kompensiert werden.

Institutionalisiertes kulturelles Kapital schliesslich sind staatlich anerkannte Abschlüsse und Titel, die, einmal erworben, ihren Träger vom Nachweis seines tatsächlich akkumulierten Kulturkapitals entlasten. Diese Standardisierung hat zur Folge, dass das natürliche Kontinuum des Erwerbs von kulturellem Kapital durch eine stufenweise Vergabe von Bildungstiteln ersetzt und legitimiert wird. Minimale Leistungsunterschiede können dann maximale Konsequenzen nach sich ziehen. Eine Matura hat man oder man hat sie nicht.

Man kann einen anerkannten Berufsabschluss vorweisen oder eben nicht. Später fragt niemand mehr nach dem Notendurchschnitt.

Im Unterschied zum ökonomischen und kulturellen Kapital ist das soziale Kapital nicht individualisiert, sondern nur im kollektiven Kontext von Bedeutung. Das soziale Kapital umfasst die Beziehungen zu anderen Personen und die Zugehörigkeit zu einer Gruppe. «Dadurch, dass es sich hierbei meist um Netzwerke handelt, potenziert sich das Kapital, es entsteht ein ‚Gesamtkapital‘, das die einzelnen Gruppenmitglieder besitzen, [es] dient ihnen allen gemeinsam als Sicherheit und verleiht ihnen – im weitesten Sinne des Wortes – Kreditwürdigkeit.»<sup>3</sup> Dabei ist wiederum begünstigt und in einem Netzwerk von höherem Rang, wer bereits über ein gutes ökonomisches und kulturelles Kapital verfügt: «Der Umfang des Sozialkapitals, welches der einzelne besitzt, hängt [...] sowohl von der Ausdehnung des Netzes der Beziehungen ab, die er tatsächlich mobilisieren kann, als auch von dem Umfang des (ökonomischen, kulturellen oder symbolischen) Kapitals, welches diejenigen besitzen, mit denen er in Beziehung steht.»<sup>4</sup>

Neben diesen drei Kapitalformen gibt es noch eine weitere: die symbolische Kapitalform. Symbolisches Kapital drückt sich in Prestige, Ruhm, Name und Rang einer Person aus. Symbolisches Kapital wird jemandem von der Gesellschaft zugeschrieben. Erst in der Beachtung durch andere kann diese Kapitalform akkumuliert werden. Das symbolische Kapital oder, mit anderen Worten, das Ansehen, das ein Mensch genießt, beeinflusst seine Selbstwahrnehmung und die Konstitution seiner Identität. Das Bild, das die anderen von ihm haben, wird deutlich im Ansehen, das er genießt.

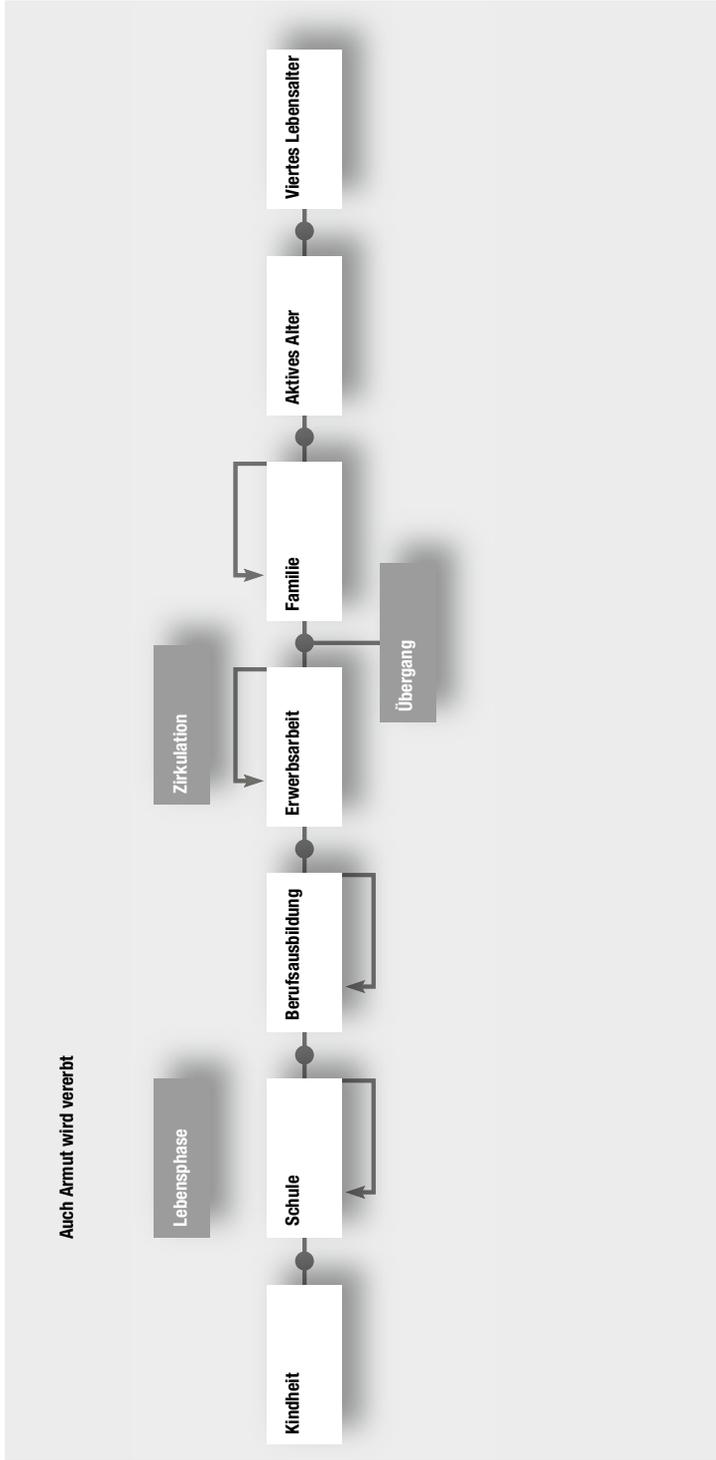
Der oben angesprochene soziale Vererbungsprozess beschreibt nun, wie diese verschiedenen Kapitalformen, die in einem Elternhaushalt vorhanden sind, auf die Kinder übertragen werden. Je rigorosier dies geschieht, desto stärker manifestieren sich die sozialen Ungleichheiten und desto konsequenter reproduzieren sich diese von Generation zu Generation. Dabei kommt dem kulturellen Kapital in einer Wissensgesellschaft wie jener der Schweiz eine zentrale Bedeutung zu. Das allgemeine Bildungsniveau der Eltern, ja in vielen Haushalten vor allem das Bildungsniveau der Mütter, ist der entscheidende exogene Faktor für den schulischen und später auch beruflichen Erfolg der Kinder.

Die Weitergabe dieses kulturellen Kapitals erfolgt «automatisch» im Rahmen der Sozialisation der Kinder in der Familie. Sie reproduziert soziale Ungleichheit, weil die Akkumulation des kulturellen Kapitals in den verschiedenen Familien sehr unterschiedlich ausfällt. Dabei geht es nicht nur um die qualitativen Unterschiede. Auch in der Quantität können sich Unterschiede manifestieren. Hier greift dann wieder ein Bezug zum ökonomischen Kapital: Die einen können sich intensiver und stärker um ihre Kinder kümmern, zum Beispiel weil sie es sich leisten können, nur teilzeitlich erwerbstätig zu sein, die anderen aufgrund ihrer unregelmässigen Erwerbstätigkeit nicht. Dieser Umstand wird noch durch die sozialen Milieus mit ihren spezifischen bildungsbezogenen Erwartungshorizonten und beruflichen Zielvorstellungen, in denen sich die Familien bewegen, verstärkt. Hier

wird auch deutlich, dass nicht der Migrationshintergrund selber einen Faktor darstellt, der quasi automatisch zu einer geringeren Kapitalausstattung führt. Es kommt sehr darauf an, wie viel ökonomisches Kapital eine immigrierende Person oder Familie mitbringt, wie sie mit kulturellem Kapital ausgestattet ist, ob zum Beispiel im Herkunftsland erworbene Bildungszertifikate anerkannt werden oder nicht und wie gross ihr soziales Kapital ist, also welche Beziehungsnetze sie aktivieren kann. Hier steht eine deutsche Ärztin an einem ganz anderen sozialen Ort in der hiesigen Gesellschaft als eine türkische Putzfrau, die kaum der deutschen Sprache kundig ist.

Nicht die unterschiedlichen Begabungen der Kinder und ihre unterschiedliche Leistungsbereitschaft sind die primären Quellen sozialer Ungleichheit, der Grund dafür ist vielmehr die Ausstattung des Elternhauses mit den verschiedenen Kapitalformen. Vor allem die unterschiedlichen Vorräte an kulturellem Kapital führen dazu, dass nicht alle Kinder die gleichen Chancen auf ein gelingendes Leben und eine erfolgreiche berufliche Entwicklung haben. Diese Ungleichheit zieht sich dann durch den ganzen Lebenslauf. Von Lebensphase zu Lebensphase werden die Unterschiede in der Kapitalausstattung sichtbar und beeinflussen entscheidend die Akkumulation von Einkommen, Vermögen, Ansehen und Erfolg. Und nicht nur das: Letztlich wird so die soziale Position eines Haushaltes, dessen Zugehörigkeit zu einer sozialen Schicht und einem sozialen Milieu, vererbt und von der einen Generation auf die andere übertragen.

Der Einwand gegen diese Argumentation liegt auf der Hand: Müsste es denn dem Bildungssystem nicht gelingen, diese ständige Reproduktion der bestehenden sozialen Strukturen zu durchbrechen? Müsste es denn bei der Messung des schulischen Erfolgs nicht gelingen, den Einfluss der sozialen Herkunft zu relativieren und die individuellen Anstrengungen in den Vordergrund treten zu lassen? Kurz: Kann das Bildungssystem die durch die Eltern bedingte Ungleichheit unterschiedlicher Kapitalausstattung nicht kompensieren? Der Blick auf den empirischen Befund im folgenden Abschnitt lässt Zweifel aufkommen.



Mehr zum Lebenslaufmodell und zu den Armutsrisiken: [www.caritas.ch](http://www.caritas.ch), [www.armut-halbieren.ch](http://www.armut-halbieren.ch)

## 2. Die Bedeutung der sozialen Herkunft für die verschiedenen Phasen im Lebenslauf

Bei der Präsentation und Diskussion einiger empirischer Ergebnisse zur Bedeutung der sozialen Herkunft für den schulischen Erfolg und das berufliche Fortkommen orientieren wir uns am Lebenslaufmodell.<sup>5</sup>

Das Lebenslaufmodell ist primär eine Orientierungshilfe. In idealtypischer Weise werden sieben Lebensphasen unterschieden, die mit «Übergängen» verbunden sind. In den einzelnen Lebensphasen kann es zu «Zirkulationen» kommen, und zwar dann, wenn der «Fluss» einer Lebensphase durch Rückschläge unterbrochen wird, etwa beim Abbruch der Berufslehre, Verlust des Arbeitsplatzes oder bei einer Trennung. «Zirkulation» meint eine wiederholende Bewegung in einer Lebensphase, oft eine Abwärtsbewegung, manchmal auch eine notwendige Verzögerung, die am Ende doch weiterführt. Zirkulationen kommen in fast allen Lebensphasen vor, etwa in Form von Wiederholung von Schulstufen, neuen Schulkursen, Lehrabbrüchen und Zweitausbildungen, Erwerbslosigkeit und beruflicher Neuorientierung, Trennung, Scheidung oder einer neuen familiären Bindung als Patchwork-Familie.

Das Lebenslaufmodell umfasst sieben Lebensphasen: die Geburt und Kindheit, die schulische Ausbildung, die berufliche Ausbildung, die Erwerbstätigkeit, die eigene Familie, das aktive Alter nach der Pensionierung und das vierte Lebensalter mit Gebrechlichkeit und Vorbereitung auf das Sterben.

Die erste Lebensphase findet normalerweise in der Familie statt. Kinder werden in eine Familie geboren, erleben dort ihre Kindheit im Zusammenleben mit ihren Eltern, den Geschwistern, Verwandten und Bekannten. Schon früh können auch Erfahrungen in Kinderkrippen und in der Betreuung durch andere Menschen dazukommen. Die zweite Lebensphase ist der schulischen Ausbildung gewidmet. Sie beginnt bei vielen Kindern heute mit einem Angebot im Vorkindergartenalter, in einer Spielgruppe oder etwas Ähnlichem. Dann folgt die Zeit des Kindergartens und der Grundschule. Weiterführende Schulen können die Zeit der schulischen Ausbildung bis zu zwölf Jahre verlängern. Die dritte Lebensphase gehört der beruflichen Ausbildung. Auch hier gibt es vielfältige Wege, sei dies über eine Hochschule oder Universität, eine Lehre, eine Berufsmatur oder andere weiterführende Ausbildung, eine Attest-Lehre oder Ähnliches. Die vierte Lebensphase ist der Erwerbsarbeit gewidmet. Das gilt nicht nur für die Männer. Auch für die meisten Frauen folgt nach der beruflichen Ausbildung der Eintritt in den Arbeitsmarkt. Eine feste Anstellung im ersten Arbeitsmarkt ist das Ziel, das aber nicht alle auf Anhieb erreichen. Oft braucht es eine Reihe von Praktika, bis es zu einer ordentlichen Anstellung reicht. Zudem wächst die Zahl der atypischen und prekären Arbeitsverhältnisse. Die fünfte Lebensphase umfasst die Gründung einer eigenen Familie. Zu einer festen Beziehung kommen Kinder dazu. Der Wohnsitz muss oft neu gewählt werden. Für viele verläuft diese Phase parallel

zur vierten Lebensphase. Die sechste Lebensphase ist jene des aktiven Alters im Ruhestand. Sie schliesst sich an die Jahre der Berufstätigkeit an. Die Pensionierung stellt heute immer weniger eine Zäsur dar. In dieser Phase gehen manche noch einer teilzeitlichen Erwerbstätigkeit nach, sind oft noch freiwillig engagiert und machen längere Reisen. Auf jeden Fall ist der Erhalt der Autonomie in dieser Lebensphase wichtig. Die siebte und letzte Lebensphase ist geprägt vom Wechsel des Wunsches nach Autonomie zum Wunsch nach Sicherheit. Die beschwerdefreien Jahre gehen zu Ende, die Gebrechlichkeit wird spürbar. Man ist auf Hilfe angewiesen. Die familiären Bande werden wieder sehr wichtig. Doch diese tragen immer weniger. Die Pflegebedürftigkeit kann den Eintritt in ein Pflegeheim notwendig machen.

Die sieben Lebensphasen sind mit sechs Übergängen verbunden. Damit diese Übergänge gelingen, ist zweierlei notwendig: Zum einen muss man für die Anforderungen der nächsten Lebensphase bereit sein, und zum anderen braucht es die richtigen Informationen und oft auch Beziehungen, damit der Eintritt in die nächste Lebensphase ohne Schwierigkeiten vonstatten geht.

Auf der Basis dieses Lebenslaufmodells wollen wir nun einige empirische Untersuchungen zusammenfassen und kommentieren<sup>6</sup>, um deutlich zu machen, dass die soziale Herkunft vor allem in den frühen Lebensphasen einen entscheidenden Einflussfaktor darstellt.<sup>7</sup>

Die Analysen der vielzitierten PISA-Daten sowie Auswertungen der Eidgenössischen Volkszählung zeigen immer wieder, dass die soziale Herkunft den Bildungserfolg von Kindern und Jugendlichen beeinflusst.<sup>8</sup> Je höher das Bildungsniveau der Eltern ist, desto besser sind die schulischen Leistungen der Kinder. Natürlich ist die soziale Herkunft nicht der einzige Einflussfaktor. Relevant sind auch individuelle Merkmale der Schülerinnen und Schüler wie das Geschlecht, die zuhause gesprochene Sprache und der Migrationshintergrund. Allerdings sind die beiden letzten Einflussfaktoren selber wieder Teile der sozialen Herkunft. Bezüglich des Einflusses der sozialen Herkunft auf die schulischen Leistungen liegt die Schweiz gemäss PISA-Studie von 2009 im Mittelfeld. In Deutschland, Österreich, Belgien und Frankreich kommt diesem Faktor eine noch grössere Bedeutung zu, in Kanada und den skandinavischen Ländern hat die soziale Herkunft einen deutlich geringeren Einfluss auf den Schulerfolg. Der Einfluss der sozialen Herkunft wird auch in den neusten Studien für die Schweiz bestätigt. Die Zürcher Lernstandserhebung prüft, ob die Kinder nach sechs Jahren Primarschule die Lehrplanziele erreichen.<sup>9</sup> Die unterschiedlichen Leistungen im gleichen Jahrgang und der Zuwachs an Wissen und Können haben viel mit der unterschiedlichen sozialen Herkunft der Kinder zu tun. Je privilegierter der elterliche Haushalt ist, desto grösser sind die Schulfortschritte, was über die Jahre zu einem massiven Leistungsgefälle führt.

Eine weitere Studie arbeitet mit Daten des «Schweizerischen Haushalts-Panels» und untersucht den Einfluss des ökonomischen, kulturellen und sozialen Kapitals der Eltern auf den Schulerfolg und die Chancen der Kinder und Jugendlichen auf eine höhere Bildung.<sup>10</sup> Auch hier zeigt sich das gleiche Bild: Für Kinder aus Haushalten mit tiefem Einkommen halbieren sich die Chancen auf eine höhere Bildung im Vergleich zu Kindern aus gutsituierten Familien. Auch das kulturelle Kapital beeinflusst die Aussichten auf einen höheren Bildungsgrad stark. Die Studie zeigt zudem, dass das Bildungsniveau der Mutter von zentraler Bedeutung ist. Jedes Bildungsjahr der Mutter erhöht die Chancen auf eine höhere Ausbildung um 40 Prozent. Vermutlich verbringen die Mütter in der Regel mehr Zeit mit den Kindern als die Väter und helfen ihnen zumeist bei den Schulaufgaben. Schliesslich zeigt sich auch, dass das soziale Kapital in Form sozialer Beziehungen eine positive Auswirkung auf die Ausbildung der Kinder hat. Wo ein solches Beziehungsnetz nicht zur Verfügung steht, werden die Chancen auf eine bessere Ausbildung massiv beeinträchtigt. Das Fazit der Studie ist ernüchternd: «Alle Ergebnisse zeigen, dass Kinder unterschiedlicher sozialer Herkunft in verschiedener Weise mit Ressourcen für ihre schulische Laufbahn ausgestattet werden. Kinder, deren Eltern der untersten Einkommensklasse angehören, nur eine geringe Ausbildung absolvieren, wenig Kultur konsumieren und weniger als drei Kinder haben, besitzen eine geringere Wahrscheinlichkeit auf eine hohe Ausbildung in der Sekundarstufe II.»<sup>11</sup> Brisant sind die Schlussfolgerungen mit Blick auf das schweizerische Schulsystem: «Das heisst, bei der Vererbung aller Kapitalarten kann eine gewisse Transformation in institutionalisiertes kulturelles Kapital der Kinder stattfinden. Entsprechend der Theorie der kulturellen Reproduktion reproduziert und legitimiert das Schweizer Schulsystem die bestehenden Ungleichheiten.»<sup>12</sup>

Diese Ungleichheiten pflanzen sich in späteren Lebensphasen fort. Dies zeigt zum Beispiel eine Zürcher Längsschnittstudie über den Werdegang von Jugendlichen bis ins mittlere Erwachsenenalter.<sup>13</sup> Sie hat eine repräsentative Stichprobe von rund 400 Personen aus der Deutschschweiz mit dem Jahrgang 1963 untersucht, die eine Berufslehrausbildung absolviert haben. Dabei wurde ihre berufliche Situation in ihrem vierten Lebensjahrzehnt in Beziehung gesetzt zu ihrer früheren Persönlichkeit und ihrem psychosozialen Umfeld im Jugendalter. Zunächst wurde klar, dass für den beruflichen Erfolg gute kognitive Fähigkeiten eine fundamentale Voraussetzung darstellen. Je intelligenter eine Person ist, desto besser ist ihre Chance, einen hohen Berufsstatus zu erreichen. Für die Karriere im Berufsleben spielt aber auch wieder die soziale Herkunft eine entscheidende (indirekte) Rolle: Die Studie wies nach, dass sich Personen unterschiedlicher sozialer Herkunft in allen berufsrelevanten Eigenschaften unterscheiden. Personen aus sozial bessergestelltem Elternhaus waren in der Regel intelligenter, gewissenhafter, leistungsmotivierter, selbstsicherer

und durchsetzungsfähiger als ihre gleichgeschlechtlichen Altersgenossen aus tieferen sozialen Schichten.<sup>14</sup> Zwei Gründe für diesen Sachverhalt lassen sich benennen: Zum einen haben Eltern höherer Schichten ein grösseres Interesse am schulischen Werdegang ihrer Kinder. Sie geben ihnen mehr intellektuelle Anreize und lassen ihnen schulisch mehr Unterstützung zukommen als Eltern aus tieferen Gesellschaftsschichten. Zum anderen zeigt sich, dass die Vererbung der sozialen Position auch mit schichtspezifischem Erziehungsverhalten erklärt werden kann. Ein dirigistisch-autoritärer Erziehungsstil kommt in tieferen Gesellschaftsschichten häufiger vor. Gerade dieser Erziehungsstil wirkt sich aber eher negativ auf jene Eigenschaften aus, die heute für ein erfolgreiches berufliches Fortkommen gefragt sind.

Der argumentative Kreis schliesst sich, wenn wir einen Blick auf die Statistiken zur Armut in der Schweiz werfen. So hängt die Armutsgefährdungsquote eng mit dem erreichten Bildungsstand zusammen.<sup>15</sup> Legt man die Einkommensgrenze bei 60 Prozent des Medians fest, so beträgt die Armutsgefährdungsquote der Gesamtbevölkerung 14,6 Prozent. Personen, die nur eine obligatorische Schulausbildung haben, erreichen aber eine Armutsgefährdungsquote von 25 Prozent, während jene mit einem Abschluss auf Tertiärstufe nur eine Quote von 6,9 Prozent aufweisen. Dieser Sachverhalt wird auch durch die nationale Sozialhilfestatistik untermauert. Menschen mit einer universitären oder höheren Fach- und Berufsausbildung machen 5,7 Prozent aller Sozialhilfebeziehenden aus, obwohl sie in der Gesamtbevölkerung mit 19,1 Prozent vertreten sind. Umgekehrt stellen Menschen ohne Berufsausbildung 30 Prozent der Gesamtbevölkerung, aber satte 57,4 Prozent aller, die Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe beziehen. Geringe Bildung ist ein zentrales Armutsrisiko.<sup>16</sup> Das erreichbare Bildungsniveau hängt aber wesentlich von der sozialen Herkunft ab. Kinder aus Haushalten mit einer tiefen sozialen Position tragen ein klar höheres Risiko, auf einem tieferen Bildungsniveau zu verharren, beruflich nicht weiterzukommen und selber wieder zu den Armen zu gehören als Kinder aus bessergestellten Haushalten. Auch Armut wird also in der Schweiz vererbt.

### **3. Das Gebot der Stunde: Mehr Chancengerechtigkeit im Lebenslauf**

Wenn es so ist, dass Reichtum und Armut vererbt werden, hat dies weitreichende gesellschaftspolitische Implikationen. Die soziale Position, die jemand im gesellschaftlichen Gefüge einnimmt, hat dann weniger mit seiner oder ihrer persönlichen Leistung zu tun als vielmehr mit der sozialen Herkunft dieser Person. Die soziale Mobilität in der Gesellschaft, also die Chancen, aufzusteigen, und die Risiken, sozial abzustiegen, ist gering. Vom

liberalen Grundwert der Chancengleichheit an der «Startlinie» des Lebens kann demnach keine Rede sein. Dem Bildungssystem gelingt es (noch) nicht, die Bedeutung der sozialen Herkunft ausreichend zu kompensieren und allen die gleichen Möglichkeiten für ein leistungsorientiertes Fortkommen zu bieten. Wo die Nachteile der sozialen Herkunft in den frühen Lebensphasen nicht ausgeglichen werden, bleiben sie das ganze Leben erhalten. Wer keinen guten Schulabschluss erreicht, hat Schwierigkeiten, eine adäquate Berufsausbildung zu absolvieren und einen guten Arbeitsplatz zu finden. Und selbst bei der Höhe der Rente ist ein solcher Lebenslauf noch erkennbar.

Was ist zu tun? Die Diskussion über die nötigen Massnahmen wird in der Schweiz spätestens seit den ersten Resultaten der PISA-Studien intensiv geführt. Es zeigt sich immer deutlicher, dass die erste Lebensphase von entscheidender Bedeutung ist.<sup>17</sup> «Die frühe Kindheit [wird] mittlerweile als jene Zeit betrachtet, in der für die gesamte intellektuelle und sozial-emotionale Entwicklung bedeutsame und nachhaltig wirksame Grundlagen gelegt werden. Nach wie vor ist dabei die Familie der Ort, an dem Kinder – zumal in den ersten sechs Lebensjahren – die meiste Zeit verbringen und wo sie die prägendsten Erfahrungen machen.»<sup>18</sup>

Das Schlagwort von der Frühförderung macht die Runde. Doch vor einem solchen scheinbaren «Patentrezept» ist zu warnen. Wenn Chancengleichheit im Bildungswesen erreicht werden soll, braucht es Chancengerechtigkeit in der Gesellschaft.<sup>19</sup> Nur wenn in allen Kapitalformen armutsbetroffene Familien unterstützt werden, gibt es tatsächlich eine meritokratische Gesellschaft. Mit der Förderung des kulturellen Kapitals alleine ist es nicht getan. Ebenso muss der Mangel an ökonomischem und sozialem Kapital kompensiert werden. Dieser Aspekt wird in der Diskussion allzu oft ausgeblendet.<sup>20</sup>

Familien in prekären Lebenslagen brauchen ein höheres verfügbares Einkommen. In der Sozialhilfe müssen die situationsbedingten Leistungen ausgebaut werden. Jenseits der Sozialhilfe kann die wirtschaftliche Situation dieser Familien durch höhere Kinderzulagen, einen Verzicht auf Krankenversicherungsprämien für Kinder, die Befreiung tiefer Einkommen von den direkten Steuern und zahlbare Tarife in Kinderkrippen und Kindertagesstätten verbessert werden.

Familien in prekären Lebenslagen mangelt es oft auch an sozialen Netzen. Familienberatungsstellen und eine präzente Gemeinwesenarbeit in den Quartieren und Gemeinden vermögen diesen Mangel nur zum Teil auszugleichen. Patenschaftsprojekte von Hilfswerken wollen das Gleiche, erreichen aber nur wenige jener Familien, die Unterstützung benötigen.

Familien in prekären Lebenslagen können ihren Kindern nicht immer mitgeben, was es braucht, um in der Schule und Berufsausbildung zu bestehen. Kinderkrippen und Kindertagesstätten können hier ergänzend die Eltern unterstützen, damit die Kinder in ihren ersten Lebensjahren in gutem Sinne gefördert werden.<sup>21</sup> Dabei darf es aber nicht darum

gehen, Kindertagesstätten und Kinderkrippen zu «verschulen» oder die Kinder möglichst früh mit Wissen vollzustopfen. Förderung erfahren sollen vielmehr die Bereitschaft zum Lernen und lebenslange Neugier. Dazu gehören aber auch Massnahmen und Angebote für die Eltern selber; allerdings dürfen sie die Eltern nicht entmündigen oder vollständig von ihren Elternpflichten entbinden.

Die Frage bleibt, ob die Schweiz diese Anstrengungen auf sich nehmen will. Genügt hier der Verweis auf die Bundesverfassung, die schon im dritten Absatz von Artikel zwei die Schweizerische Eidgenossenschaft dazu verpflichtet, für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern zu sorgen? Oder hilft erst eine volkswirtschaftliche Kalkulation weiter, wie sie für das «Perry preschool program» angestellt wurde?<sup>22</sup> Dabei handelt es sich um eine Langzeitstudie, die in den 1960er-Jahren begann. 123 afroamerikanische «Risikokinder» aus Ypsilanti im US-Gliedstaat Michigan nahmen daran teil. «Risiko» hiess: Die dreijährigen Kinder hatten einen Intelligenzquotient unter 85 und stammten aus armen Verhältnissen. Die Hälfte der Kinder wurden täglich während zweieinhalb Stunden durch geschulte Pädagoginnen gefördert; ausserdem erhielten sie regelmässig Besuch zuhause. Die Kontrollgruppe erhielt keine Förderung. Der Lebensweg dieser Kinder wurde von den Forschern während 40 Jahren weiterverfolgt. Resultat: In der Fördergruppe erreichten deutlich mehr Kinder einen Highschool-Abschluss als in der nicht geförderten Kontrollgruppe, später erzielten sie ein höheres Einkommen und wurden seltener kriminell. Jeder investierte Dollar dieses Programms löste einen gesellschaftlichen Ertrag von 7 Dollar aus, und zwar in Form von weniger Kriminalität, weniger Sozialhilfeausgaben und höheren individuellen Einkommen und Steuerzahlungen. Die Verhältnisse in der Schweiz sind sicher nicht so krass wie in den USA. Darum dürfte auch die erwartbare Rendite nicht ganz so hoch sein. Trotzdem zeigt sich, dass sich eine investive Sozialpolitik, die darauf angelegt ist, Armut zu vermeiden, lohnt. Eine solche investive Sozialpolitik muss im Spannungsfeld von Familien-, Bildungs- und Berufsbildungspolitik angelegt sein, um erfolgreich zu sein.

#### **4. Fazit**

Auch Armut wird in der Schweiz vererbt. Die soziale Herkunft ist ein gravierendes Armutsrisiko. Nicht alle Kinder aus armen Verhältnissen sind als Erwachsene selber wieder arm. Aber sie tragen ein hohes Risiko, dass dies so ist. Dem Bildungs- und Berufsbildungssystem gelingt es (noch) nicht, die durch die unterschiedliche soziale Herkunft bedingte Ungleichheit auszugleichen. Im Gegenteil: Weil alle Kinder gleich behandelt werden, verstärkt und legitimiert

die Schule diese Ungleichheit noch. Die Schweiz ist noch weit davon entfernt, das liberale Postulat der Chancengleichheit einzulösen, geschweige denn für Chancengerechtigkeit zu sorgen. Die Schweiz ist keine meritokratische Gesellschaft, in der nur die Leistung zählt. Solange es hingenommen wird, dass der sozialen Herkunft eine so bedeutende Rolle für den schulischen Erfolg und das berufliche Fortkommen zukommt, sind Forderungen nach einer Einkommensumverteilung in späteren Lebensphasen sehr berechtigt.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Stutz et al., 2007.
- <sup>2</sup> Bourdieu, 1983.
- <sup>3</sup> Ahbe 1997, S.212.
- <sup>4</sup> Bourdieu 1983, S.191.
- <sup>5</sup> Vgl. Caritas Schweiz, 2010.
- <sup>6</sup> Vgl. Coradi Vellacott, 2007.
- <sup>7</sup> Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, 2010.
- <sup>8</sup> Rageth 2009, S.6. Moser, Lanfranchi, 2008, S.10.
- <sup>9</sup> NZZ vom 10. Juni 2011, S.17.
- <sup>10</sup> Rageth, 2009.
- <sup>11</sup> Ebd., S.21.
- <sup>12</sup> Ebd., S.24.
- <sup>13</sup> Spiess Huldi, 2010, S.22.
- <sup>14</sup> Ebd., S.23.
- <sup>15</sup> BFS, 2010, S.13.
- <sup>16</sup> Volken, Knöpfel, 2004.
- <sup>17</sup> Eidgenössisches Departement des Innern, 2010, S.23–38.
- <sup>18</sup> Viernickel, Simoni, 2008, S.22.
- <sup>19</sup> Der «Bildungsbericht Schweiz 2010» verwendet in diesem Zusammenhang den Begriff «equity». Dieses international gebräuchliche Fachwort entspricht dem Begriff der Chancengerechtigkeit. Vgl. Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, 2010, S.32.
- <sup>20</sup> Vgl. Eidgenössisches Departement des Innern (Hrsg.), 2004.
- <sup>21</sup> Viernickel, Simoni, 2008, S.26–30.
- <sup>22</sup> «NZZ am Sonntag» vom 22. Mai 2011, S.55.

## Literaturhinweise

- Abbe Thomas*: Ressourcen – Transformation – Identität. In: Keupp Heiner, Höfer Renate (Hrsg.): Identitätsarbeit heute. Klassische und aktuelle Perspektiven der Identitätsforschung. Suhrkamp, Frankfurt a.M., 1997, S.207–226.
- Bourdieu Pierre*: Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel Reinhard (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten. Soziale Welt. Sonderband 2. Schwartz, Göttingen, 1983, S. 183–198.
- Bundesamt für Statistik (BFS)*: Lebensbedingungen in der Schweiz 2009. Resultate der Erhebungen über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC9). Neuchâtel, 2010.
- Caritas Schweiz*: Strategie Caritas Schweiz 2015. Mit starken Partnerschaften gegen die Armut. Mimeo, Luzern, 2010.
- Coradi Vellacott Maja*: Bildung als Quelle sozialer Ungleichheit. In: Caritas Schweiz (Hrsg.): Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt: Bedrängte Solidarität. Caritas-Verlag, Luzern, 2007, S. 117–132.
- Eidgenössisches Departement des Innern (Hrsg.)*: Familienbericht 2004. Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik. EDI, Bern, 2004.
- Eidgenössisches Departement des Innern (Hrsg.)*: Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion (06.3001) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR (SGK-N) vom 13. Januar 2006. Bern, 2010.
- Moser Urs, Lanfranchi Andrea*: Ungleich verteilte Bildungschancen. In: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen/EKFF (Hrsg.): Familien – Erziehung – Bildung. Bern, 2008, S.21.
- Ostertag Marta, Knöpfel Carlo*: einmal arm – immer arm? Lebensgeschichten zur sozialen Vererbung und Mobilität in der Schweiz. Caritas-Verlag, Luzern, 2006.
- Rageth Ladina*: Schichtspezifische Ungleichheit der Bildungschancen in der Schweiz. Diskussionspapier 15. Forschungsgruppe Arbeit, Generation, Sozialstruktur (AGES). Universität Zürich, 2009. Zugriff am 26. 6. 2011: <http://www.suz.uzh.ch/ages/pages/PAGES-15.pdf>.
- Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung*: Bildungsbericht 2010. Aarau, 2010.
- Spiess Hildi Claudia*: Erfolg ist erblich. In: PANORAMA, Heft 1, 2010, S.22–23.
- Stutz Heidi, Bauer Tobias, Schmutz Susanne*: Erben in der Schweiz. Eine Familiensache mit volkswirtschaftlichen Folgen. Rüegger, Zürich/Chur, 2007.
- Viernickel Susanne, Simoni Heidi*: Frühkindliche Erziehung und Bildung. In: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen/EKFF (Hrsg.): Familien – Erziehung – Bildung. Bern, 2008, S. 22.
- Volken Jeannine Silja, Knöpfel Carlo*: Armutsrisiko Nummer eins: geringe Bildung. Was wir über Armutskarrieren in der Schweiz wissen. Caritas-Verlag, Luzern, 2004.

Mit der frühkindlichen Bildung werden grosse Hoffnungen verbunden, sie könne einen Beitrag zur sozialen Gerechtigkeit leisten. Der Beitrag untersucht, inwiefern solche Hoffnungen berechtigt sind. In einem ersten und zweiten Teil diskutiert er sowohl die aktuelle Situation in der Schweiz als auch empirische und volkswirtschaftliche Befunde zur Wirksamkeit frühkindlicher Bildungsprogramme. Auf dieser Basis arbeitet er in einem dritten Teil diejenigen kritischen Punkte heraus, die den Beitrag frühkindlicher Bildungsförderung zu einer sozial gerechteren Gesellschaft bestimmen.

L'éducation de la petite enfance suscite de grands espoirs: elle pourrait contribuer à plus de justice sociale. L'article explore dans quelle mesure ce genre d'espoirs est fondé. Les deux premières parties évoquent la situation actuelle en Suisse, ainsi que les résultats empiriques et économiques de l'efficacité des programmes de formation de la petite enfance. La troisième partie met en évidence les points sensibles qui déterminent l'apport pour un encouragement à l'éducation infantile précoce en vue d'une société socialement plus équitable.

Margrit Stamm

## **Der Beitrag frühkindlicher Bildung zur sozialen Gerechtigkeit und Armuts- prävention**

Bildung und Ausbildung sind in allen modernen Gesellschaften zu entscheidenden Grössen für die soziale Platzierung der Individuen und ihre beruflichen Chancen im Lebensverlauf geworden. Wie die Bildungschancen in einer Gesellschaft verteilt werden und welche Rolle dabei die soziale Herkunft spielt, ist zentral. Deshalb erstaunt, dass die im Januar 2011 von der Bertelsmann-Stiftung veröffentlichte Studie «Soziale Gerechtigkeit in der OECD – Wo steht Deutschland?»<sup>1</sup> hierzulande nur wenig öffentliches Aufsehen erregt hat, zumal die Schweiz in zwei der fünf untersuchten Bereiche – in der Armutsvermeidung und im Zugang zur Bildung – sehr mittelmässig bis schlecht wegkommt. Allerdings war die zurückhaltende Reaktion zu erwarten, denn nicht einmal die seit 2003 immer wieder festgehaltenen PISA-Befunde, dass der Bildungserfolg mit der sozialen Herkunft nur in Deutschland und Belgien höher korreliert als in der Schweiz, vermochten die Gemüter zu erregen.

Woher kommt diese im Gegensatz zu Deutschland oder Österreich auffallende Zurückhaltung? Möglicherweise daher, dass im OECD-Bericht soziale Gerechtigkeit nicht nur mit frühkindlicher Bildung, sondern auch mit Armutsvermeidung in Zusammenhang gebracht wird. Davon wollen in der Schweiz nur wenige etwas wissen – nicht zuletzt, weil viele davon ausgehen, Armut sei eine Thematik, welche die Schweiz im Griff habe.

Dies ist jedoch kaum der Fall. Denn auch hierzulande sind die Stimmen vielfältig, welche mit der frühkindlichen Bildung die Hoffnung verbinden, sie könne einen entscheidenden Beitrag zur sozialen Gerechtigkeit und Armutsprävention leisten. Der vorliegende Beitrag untersucht, inwiefern solche Hoffnungen berechtigt sind. Vor dem Hintergrund der internationalen Situation stellt er die aktuelle Lage in der Schweiz dar und kristallisiert ein paar kritische Punkte heraus, die im Hinblick auf die Umsetzung solcher Hoffnungen berücksichtigt werden sollten.

## 1. Soziale Gerechtigkeit und frühkindliche Bildung: die Perspektive der OECD

Dass Chancengleichheit und soziale Gerechtigkeit auch im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts nicht erreicht worden sind und die soziale Selektivität unseres Bildungssystems sie nach wie vor hemmen, ist in der Vergangenheit in Deutschland verschiedentlich als Schock oder als «neue Bildungskatastrophe»<sup>2</sup> dargestellt worden. «Neu» deshalb, weil es dabei um die Wiederentdeckung der «Illusion der Chancengleichheit»<sup>3</sup> geht, was ein Déjà-vu darstellt.

Dass sich trotz zunehmender Bildungsbeteiligung an der sozial ungleichen Verteilung der Bildungschancen insgesamt wenig verändert hat, stellt auch die Bertelsmann-Stiftungs-Studie<sup>4</sup> fest. Anhand eines Ländervergleichs von 31 Staaten untersuchte sie das Konstrukt der sozialen Gerechtigkeit anhand der Dimensionen «Armutsvermeidung», «Zugang zur Bildung», «Inklusion in den Arbeitsmarkt», «soziale Kohäsion» und «Gleichheit». Hier interessieren nur die ersten beiden Dimensionen, die von der OECD allerdings auch als die beiden relevantesten gewichtet worden sind. So umfasste die Dimension «Armutsvermeidung» die Armutsquote (als Anteil der Personen mit weniger als 50 Prozent des mittleren nationalen Netto-Haushaltseinkommens), die Kinderarmut (als Anteil der 0- bis 17-jährigen mit weniger als 50 Prozent des mittleren nationalen Netto-Haushaltseinkommens) und die Altersarmut (als Anteil der über 65-Jährigen mit weniger als 50 Prozent des mittleren nationalen Netto-Haushaltseinkommens), während sich die Dimension «Zugang zur Bildung» aus den Indikatoren «Bildungspolitik» (Politikleistung in Bezug auf die Bereitstellung hochwertiger, effizienter und gerechter Bildungsangebote), «sozioökonomischer Hintergrund» sowie «frühkindliche Bildung» (öffentliche Ausgaben für vorschulische Bildung in Prozenten des Bruttoinlandprodukts/BIP) zusammensetzt. Diese beiden Dimensionen werden nachfolgend im Hinblick auf die internationale Positionierung der Schweiz diskutiert.

### Die Dimension «Armutsvermeidung»

Weil Armut mit einer sozialen Teilhabe und einem selbstbestimmten Leben nicht vereinbar ist, stellt ihre Vermeidung eine grundlegende Bedingung für soziale Gerechtigkeit dar. Dabei ist der internationale Vergleich betreffend Armutsgefährdung aufschlussreich. Ein Blick auf Abbildung 1 verdeutlicht zunächst einmal, dass Schweden und Dänemark in dieser Hinsicht vorbildliche Werte erzielen. Zu den Spitzenreitern gehören auch Norwegen, Österreich und Tschechien. Am Ende der Liste stehen Mexiko, die Türkei und die USA mit Werten zwischen 2.59 und 3.41. Die Schweiz belegt lediglich den 16. Rang. Dies hat damit zu tun, dass sie im internationalen Vergleich den beiden am stärksten von Armut gefährdeten Gruppen, den Kindern und älteren Menschen, relativ wenig Beachtung schenkt.

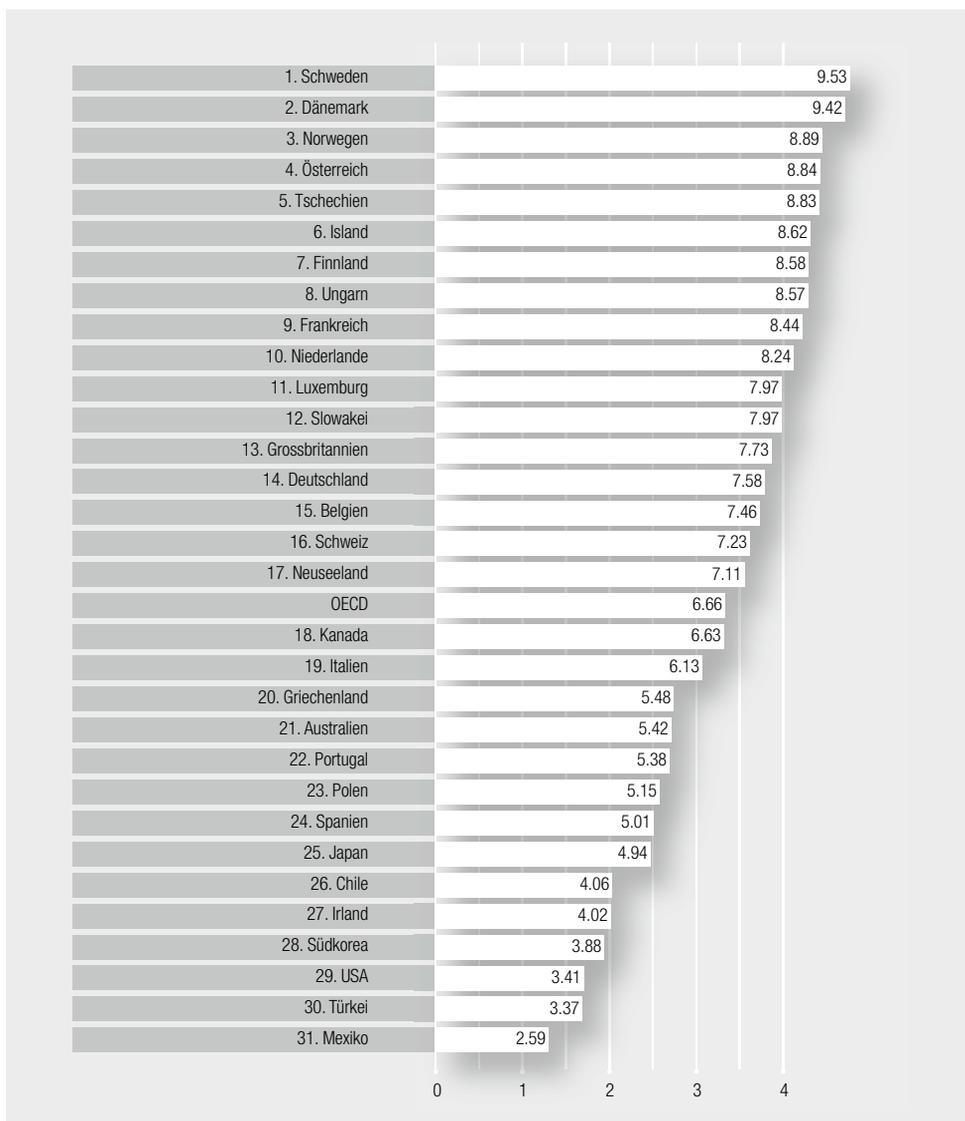


Abbildung 1: Armutsvermeidung<sup>5</sup>

Anmerkung: Alle Angaben in Punktwerten. Je höher der Punktwert, desto besser ist die Performanz des Staates in der Armutsvermeidung.

Gemäss dem OECD-Bericht liegt die Kinderarmut in der Schweiz bei 9,4 Prozent. Sie liegt zwar auf Platz 9 der 31 untersuchten Staaten und damit in einem vergleichsweise eher tiefen Bereich; die Quote ist jedoch 3,5-mal so hoch wie in Dänemark oder 2,5-mal so hoch wie in Finnland und grösser als in Österreich, Frankreich oder Ungarn. Insgesamt zeigt dieser Vergleich, dass Armut in reichen Ländern kein Schicksal ist, sondern erfolgreich bekämpft werden kann. Auch die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ)<sup>6</sup>

weist darauf hin, dass die nachteiligen Auswirkungen von Kinderarmut nicht monokausal auf ökonomische Knappheit zurückzuführen sind, sondern das Resultat eines komplexen Zusammenspiels verschiedener personaler, sozialer und institutioneller Bedingungen darstellen.

### **Die Dimension «Zugang zu Bildung»**

Bei der zweiten zentralen Dimension für soziale Gerechtigkeit, dem «Zugang zu Bildung», spricht man auch von sozialer Mobilität. Gemeint ist damit die Frage, ob, wie und unter welchen Bedingungen ein Staat die Verantwortung dafür übernimmt, jedem Kind die gleichen Bildungschancen zu garantieren und dafür zu sorgen, dass sich ein Minoritätshintergrund nicht negativ auf den Bildungserfolg auswirkt und jedes Individuum seine Talente entwickeln und durch Leistung den sozialen Aufstieg schaffen kann.

Abbildung 2 zeigt, dass die Schweiz in dieser Frage mit 6.08 Punkten im hinteren Mittelfeld, auf Platz 17, liegt und nicht einmal den OECD-Durchschnitt von 6.2 Punkten erreicht. In anderen Staaten – etwa in Island, Finnland oder Dänemark (zwischen 9.27 und 7.9 Punkten) – ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind aus bescheidenen sozialen Verhältnissen durch Bildung befähigt wird, am gesellschaftlichen Wohlstand teilzuhaben, 30 Prozent höher als in der Schweiz. In Deutschland (5.59 Punkte) und Österreich (5.36 Punkte) allerdings stehen die Chancen für sozial benachteiligte Kinder noch schlechter als in der Schweiz. Der Bildungserfolg ist in allen deutschsprachigen Staaten nach wie vor stark von der sozialen Herkunft abhängig.

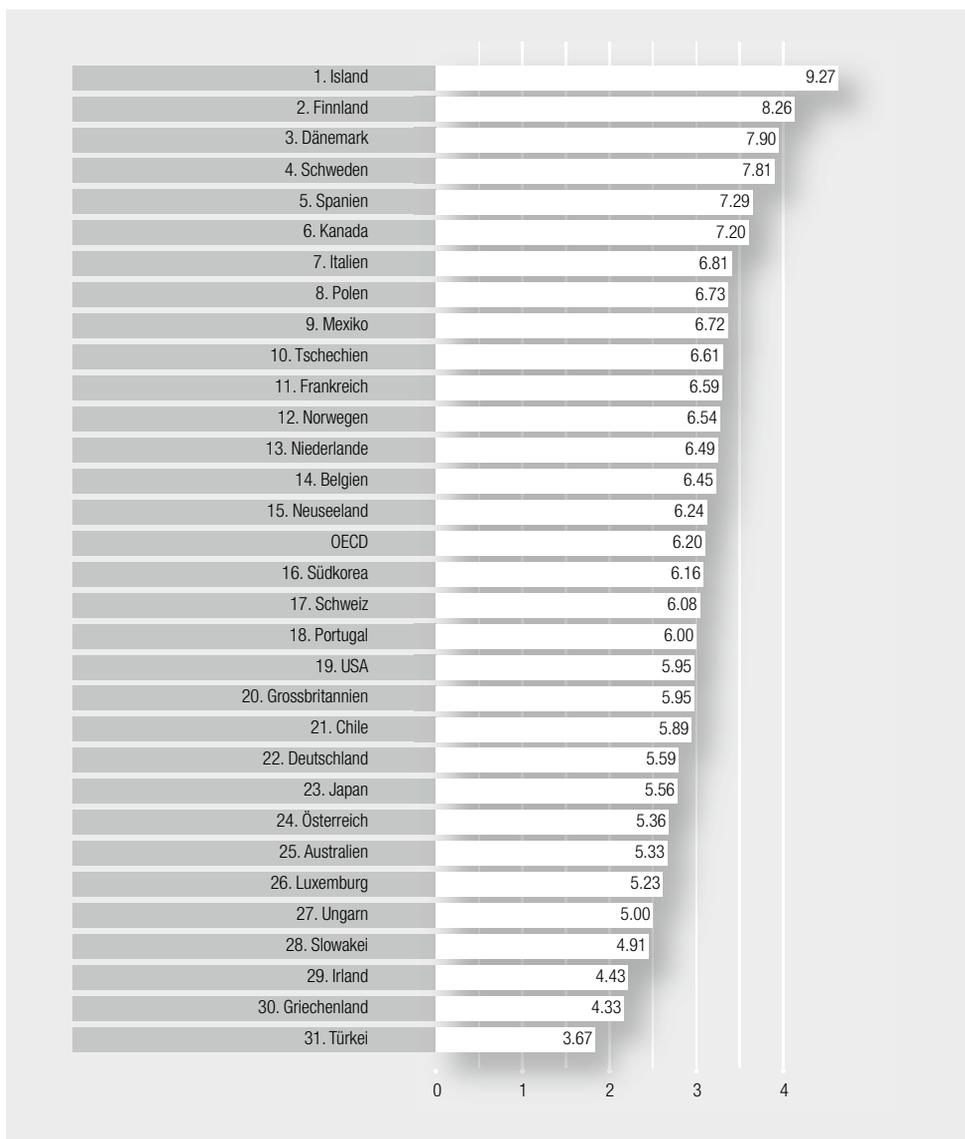


Abbildung 2: Zugang zur Bildung?

Anmerkung: Alle Angaben in Punktwerten. Je höher der Punktwert, desto besser ist die Performanz des Staates im Bildungszugang.

Noch ungünstiger sieht es für die Schweiz im Hinblick auf die Qualität frühkindlicher Bildung aus. Mangels international vergleichbarer Daten wurde hier der Ersatzindikator «öffentliche Bildungsausgaben» herangezogen. Die Schweiz belegt dabei lediglich den 24. und damit achtletzten Platz. Während das erstplatzierte Ungarn 0,68 Prozent seines Bruttoinlandprodukts für frühkindliche Bildung ausgibt und Frankreich 0,64 Prozent

(4. Platz), Österreich 0,41 Prozent (12. Platz) und Deutschland 0,39 Prozent (16. Platz), sind es in der Schweiz gerade mal 0,19 Prozent. Wie erwartet sind die nordeuropäischen Staaten diesbezüglich am besten platziert. Allerdings bedeutet das nicht, dass in diesen Ländern keine Defizite im Bereich der sozialen Gerechtigkeit vorhanden wären. In Schweden beispielsweise haben die Jugendlichen der zweiten Migrantengeneration im Vergleich zu Gleichaltrigen in der Schweiz deutlich schlechtere Zugangschancen zur höheren Bildung und in Finnland ist die Jugendarbeitslosigkeit besonders hoch.

## 2. Frühkindliche Bildung und ihre Wirkung

Dass die ersten Lebensjahre eine besonders kritische Phase für die intellektuelle, kognitive und sozioemotionale Entwicklung eines Kindes darstellen und eine ungünstige Lern- und Entwicklungsumgebung ein zentraler Risikofaktor ist, gilt heute als gesichert. Erkenntnisse, die solche Aussagen untermauern und Auskunft über die Effektivität (Wirksamkeit) und Effizienz (Aufwand-Nutzen-Verhältnis) geben, sind deshalb von besonderem Interesse.

### Familiensituation der Vorschulkinder

Die Forschung zur frühkindlichen Bildung hat nachgewiesen, dass sich soziale Herkunft und Bildung beziehungsweise Leistung gegenseitig bedingen und dieser dynamische Prozess schon beim Eintritt in den Kindergarten so weit fortgeschritten ist, dass er durch die Schule nicht mehr angemessen kompensiert werden kann. Dazu gehören folgende Aspekte:

- *Divergierende Entwicklungswege von Vorschulkindern:* Aus zahlreichen Studien ist bekannt, dass sich Kinder voneinander unterscheiden, lange bevor sie in die Schule eintreten. Fast 10 Prozent der Vorschulkinder kommen als Frühleser und Frührechner<sup>8</sup>, mindestens ebenso viele jedoch ganz ohne Vorkenntnisse, in die Schule. Die Kompetenzunterschiede sind bereits beim Kindergarteneintritt gross und von der sozialen Herkunft abhängig.<sup>9</sup> Viele Kinder sind bereits zu diesem Zeitpunkt risikogefährdet, weil sie Entwicklungsverzögerungen, Lernschwierigkeiten oder Verhaltensauffälligkeiten zeigen und damit besonders auf vorschulische Förderangebote angewiesen wären.<sup>10</sup> Der Eintritt in den Bildungsraum ist somit nicht «die Stunde null»<sup>11</sup>, wie man bisher angenommen hat.
- *Unterschiedliche Investitionen der Eltern in ihre Kinder und die Bedeutung der Familie:* Dass sich Eltern in Bezug auf die Unterstützung und Förderung ihrer Kinder sehr unterschiedlich engagieren und die massgeblichen Ursachen für eine gesunde Entwicklung jedoch gerade im familiären Umfeld zu suchen sind, hat bereits Coleman<sup>12</sup> festgehalten. Heute besteht ein Konsens, dass die Familie und ihr sozioökonomischer

Hintergrund zur Erklärung der kognitiven, emotionalen und sozialen Entwicklung bedeutsamer sind als schulische oder ausserschulische Faktoren.<sup>13</sup> Neben der Ausstattung des Haushalts mit Büchern, Computer und Lernmaterialien sowie der Vorbildfunktion der Eltern ist wichtig, ob sie ihren Kindern ein anregendes Umfeld bieten. Folgt man Coleman<sup>14</sup>, so spielt auch die gemeinsam verbrachte Zeit (Betreuungszeit) eine wichtige Rolle. Gemäss Craig<sup>15</sup> oder Walter und Künzler<sup>16</sup> ist dabei die Ausbildung der Eltern insofern bedeutsam, als solche mit akademischem Hintergrund mehr Zeit mit ihren Kindern als Nichtakademiker verbringen und sie auch entwicklungs-fördernder gestalten.<sup>17</sup> Dieser Sachverhalt fällt umso mehr ins Gewicht, als Kinder aus bildungsfernen Familien mit Migrationshintergrund auch deutlich seltener institutionelle Vorschulbetreuung erhalten als einheimische Kinder. Da bildungsnahe Elternhäuser ihren Kindern schon früh und während der gesamten Schulzeit musikalische, sportliche oder künstlerische Förderung angedeihen lassen, fehlen Kindern aus benachteiligten Milieus Anregungen und Herausforderungen.<sup>18</sup>

- *Einkommensarmut als Erklärungsfaktor für Bildungsbenachteiligung*: Studien wie «Programme for International Student Assessment» (PISA), «Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung» (IGLU) oder «Third International Mathematics and Science Study» (TIMSS) belegen einen Zusammenhang zwischen dem ökonomischen Kapital einer Familie und dem Bildungserfolg der Kinder. Kinderarmut wird bereits seit den 1990er-Jahren unter dem Begriff der «Infantilisierung von Armut» diskutiert, wobei die Anzahl minderjähriger Empfänger staatlicher Sozialleistungen kontinuierlich steigt.<sup>19</sup> Dabei sind die Entwicklungschancen über längere Zeit in Armut lebender Kinder deutlich schlechter als solcher, die nicht von Armut betroffen sind. Das hat negative Folgen sowohl für die kognitive als auch die gesundheitliche Entwicklung. Dazu kommt die Problematik des Ausschlusses aus Sozialzusammenhängen (Kino-, Schwimmbadbesuche usw.), was sozialpsychologische Langzeitfolgen haben kann.<sup>20</sup> Für Kinder in Armut ist die Wahrscheinlichkeit viel grösser, dass sie nur einen Real-schulabschluss erlangen.<sup>21</sup> Für die Forschung bedeutet dies, dass zwischen Kinderarmut und Schulerfolg ein negativer Zusammenhang besteht und ein Grossteil der Betroffenen in der Schweiz – und auch in allen anderen deutschsprachigen Staaten – derzeit kaum eine Chance hat, diesen Teufelskreis zu durchbrechen.<sup>22</sup> Da sie keinen Zugang zu Bildung haben, bleibt ihnen der soziale Aufstieg verwehrt. Und weil sie sozial benachteiligt sind, finden sie auch keinen Zugang zu Bildung. Die Bekämpfung von Kinderarmut ist deshalb eine der drängendsten Aufgaben im Hinblick auf soziale Gerechtigkeit, denn Kinderarmut untergräbt das Ziel gleicher Lebenschancen.

Diese empirischen Erkenntnisse legitimieren die bildungspolitische Forderung, alle Kinder, vor allem jene mit Migrationshintergrund, seien bereits vor Schuleintritt optimal zu fördern, und allenfalls seien auch ihre Eltern zu unterstützen. Damit wird von den institutionellen

Vorschulangeboten verlangt, kompensatorisch zu wirken. Derartige Bemühungen sind allerdings nicht neu. Schon in den 1960er-Jahren waren die – heute nach wie vor existierenden – «Head-Start»-Programme realisiert worden, um vorwiegend in Armut aufwachsende Kinder auf eine möglichst erfolgreiche Schullaufbahn vorzubereiten. Im deutschsprachigen Raum konzentrierten sich die Bemühungen praktisch zwar auf das frühe Lesenlernen, beabsichtigt war aber generell, «das Anregungspotenzial der Elternhäuser in wichtigen Punkten zu ergänzen»<sup>23</sup> und dadurch die Leistungsmotivation und Lesefreude von Vorschulkindern zu erhöhen. Bereits fünf Jahre später stellte Heckhausen<sup>24</sup> jedoch resigniert fest, dass «die Hoffnung, vorschulische Förderung könne die mit der sozialen Herkunft verknüpften Disparitäten zum Verschwinden bringen, [...] sich inzwischen als Fiktion erwiesen»<sup>25</sup> habe. Diese pessimistischen, empirisch jedoch kaum untermauerten Vermutungen führten schliesslich dazu, dass vorschulische Förderung zunehmend ins Hintertreffen geriet.

#### **Wirken Programme zur frühkindlichen Bildung?**

Durch neue Erkenntnisse der Kognitionspsychologie und Neurobiologie ist das Bewusstsein dafür stark gewachsen, dass die ersten Lebensjahre für den späteren Schulerfolg zentral sind. Man geht davon aus, dass Kinder in dieser Zeit besonders leicht lernen und sich Defizite leichter ausgleichen lassen als später. Die Binsenwahrheit «Was Hänschen nicht lernt, lernt Hans nimmermehr» ist somit hochaktuell. Nur: Wie soll Hänschen denn nun am besten lernen? Wie sieht eigentlich eine optimale Förderung aus, damit Hans später nicht auf der Strecke bleibt? Welche Wirkungen haben Frühförderprogramme?

Dazu liegen vielfältige, aber uneinheitliche Ergebnisse vor. Während in den USA die Wirkungen untersucht sind und insbesondere für qualitativ hochstehende Modellprogramme wie das erwähnte «High Scope Perry Preschool Project» oder das «Abecedarian Project» in differenzierten Meta-Analysen der Erfolg belegt ist, liegen für andere Programme widersprüchliche Befunde vor.<sup>26</sup> Das gilt auch für den deutschsprachigen Raum. So konnten Bos et al.<sup>27</sup> anhand der Daten der IGLU-Studie sowie Büchner und Spiess<sup>28</sup> anhand der Daten des «Sozioökonomischen Panels» (SOEP) positive Wirkungen insofern nachweisen, als ein längerer Vorschulbesuch mit später besseren Schulleistungen einhergeht und das Risiko einer Klassenwiederholung vermindert. Der Studie von Pfeiffer<sup>29</sup>, die auf den Daten der Mannheimer Risikokinder-Studie basiert, ist andererseits der relativierende Befund zu entnehmen, dass es gerade die elterliche Fürsorge ist, welche prägende Kraft insofern entfaltet, als sie sozioemotionale Ressourcen freisetzt, die im späteren Schulalter kaum aufgeholt werden können. Alle diese Studien gehen davon aus, dass frühe Nachteile später zu schulischen und sozialen Schwierigkeiten führen. Becker und Tremel<sup>30</sup> relativieren das etwas. Sie weisen anhand der SOEP-Daten nach, dass ein Vorschulbesuch

die späteren Bildungschancen benachteiligt aufwachsender Kinder zwar verbessert, sie jedoch höchstens das Niveau deutscher Arbeiterkinder erreichen lässt. Erste Ergebnisse der BiKS-Studie («Bildungsprozesse, Kompetenzentwicklung und Selektionsentscheidungen im Vor- und Grundschulalter»)<sup>31</sup>, sowie die Evaluationsbefunde der Schweizer Grund- und Basisstufe<sup>32</sup> weisen in eine ähnliche Richtung; sie legen die Persistenz familienbedingter Vor- oder Nachteile während der späteren Schullaufbahn trotz vorschulischer Förderung nahe.

### Zur Effizienz institutionalisierter Frühförderung

Seit den «Head-Start»-Programmen ist der gesellschaftliche (und damit finanzielle) Nutzen des Besuchs einer vorschulischen Förderung für Risikogruppen unstrittig. Das «High Scope Perry Preschool Project», das erst kürzlich wieder durch eine Nachuntersuchung auf sich aufmerksam gemacht hat, gilt als qualitativ bestes «Head-Start»-Projekt. Zusammen mit den anderen Modellprojekten und neueren Meta-Analysen von Barnett<sup>33</sup> hat es einerseits dazu geführt, dass die Erwartungen an die kompensatorische Wirkung vorschulischer Förderung massiv gestiegen sind, und andererseits, dass sich die Ökonomie zunehmend mit dieser Thematik beschäftigt. So hat Schweinhart<sup>34</sup> im «High Scope Perry Preschool Project» die Vorteile einer früh einsetzenden Bildungsförderung in Dollar und Cents ausgerechnet. Der soziale Nutzen, insbesondere für Kinder aus armutsgefährdeten Familien, beläuft sich, wenn man die eingesparten Wohlfahrtskosten, Transferkosten oder die geringe Anzahl späterer Schulabbrüche einbezieht, auf ein Verhältnis von eins zu zwei, das heisst dass ein investierter Dollar zwei Dollars Kosten einspart. Ferner haben Cunha und Heckman<sup>35</sup> ein Simulationsmodell zu den möglichen Wirkungen von frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) entwickelt. Sie konnten zeigen, dass durch ein gutes vorschulisches Angebot der Anteil der benachteiligten Kinder, die einen Sekundarstufen-II-Abschluss erreichen, von 41,1 auf 65,8 Prozent, und jener, die eine höhere Ausbildung absolvieren, von 4,5 auf 12,6 Prozent gesteigert werden kann. Umgekehrt kann mit einem guten institutionellen Vorschulsystem der Anteil jener Jugendlichen, die mit dem Gesetz in Konflikt geraten oder unter Bewährung stehen, um 5,7 Prozent beziehungsweise 6,6 Prozent und die spätere Sozialhilfe-Bezugsquote von 17,7 auf 9,1 Prozent gesenkt werden.

Solche Ergebnisse konnten auch für Deutschland bestätigt werden. Dabei zeigte sich, dass Kinder, die einmal eine Krippe besucht hatten, später mit einer 83 Prozent höheren Wahrscheinlichkeit ein Gymnasium besuchen. Da ein Gymnasialabschluss im Gegensatz zu einem Real- oder Hauptschulabschluss die Wahrscheinlichkeit erhöht, ein besseres Einkommen zu erzielen, generiert der Krippenbesuch einen volkswirtschaftlichen Nutzen, der die dafür anfallenden Kosten deutlich übersteigt. Gemäss Fritschi und Oesch<sup>36</sup> beträgt das Verhältnis 1 zu 2,7. In einer Modellrechnung ermittelten Anger et al.<sup>37</sup> die Renditen von

Investitionen in den Ausbau von Angeboten zur frühkindlichen Bildung. Auch sie stellten einen volkswirtschaftlichen Nutzen in der gleichen Grössenordnung fest. Etwas weniger eindeutige Befunde liefert jedoch die Studie von Rauschenbach und Schilling<sup>38</sup> zu den ökonomischen Effekten eines Krippenausbaus für unter Dreijährige in Deutschland.

Wissenschaftler wie Heckman und Masterov<sup>39</sup> oder auch Pfeiffer<sup>40</sup> plädieren deshalb für spezifische und langfristige Investitionen in benachteiligte Kinder und ihre Familien im frühen Kindesalter, weil sie die Ansicht vertreten, dass sowohl Problemlösungsfähigkeiten, der Aufbau von Motivation und Neugier als auch schulische Kompetenzen von der Kapazitätsbildung in der frühen Kindheit bestimmt werden und diese Phase deshalb besonders bedeutsam sei. Solche volkswirtschaftlichen Analysen und Argumentationsmuster bilden eine wichtige Grundlage bildungspolitischer Vorstösse, die den Nutzen von Investitionen in frühkindliche Bildungsangebote legitimieren und aufzeigen wollen, dass sie weit sinnvoller sind als der spätere Versuch, mit hohem finanziellem Aufwand Schulversagen auszugleichen und Bildungsversäumnisse zu kompensieren.

### **3. Frühkindliche Bildung und ihr Beitrag zur sozialen Gerechtigkeit und Armutsprävention: drei Perspektiven**

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass die grossen Erwartungen an die frühkindliche Bildungsförderung durchaus berechtigt sind, sie möge einen entscheidenden Beitrag zur sozialen Gerechtigkeit leisten. Die vergleichende internationale Perspektive hat gezeigt, dass die Schweiz in dieser Hinsicht weniger als Mittelmass ist und gezielte Investitionen unabdingbar sind. Während auch volkswirtschaftliche Befunde solche Forderungen legitimieren, gilt dies für die empirischen Wirksamkeitsbefunde nur unter der Bedingung guter pädagogischer Qualität. Darauf verweisen zahlreiche Studien.<sup>41</sup>

Abschliessend soll nun jedoch aufgezeigt werden, dass ein solcher Fokus nicht genügt und es mehr und auch anderes braucht, damit frühkindliche Bildung tatsächlich einen Beitrag zur sozialen Gerechtigkeit und zur Armutsprävention leisten kann. Der Grund ist der, dass kompensatorische Programme, die gewissen Qualitätsstandards genügen, zwar ein wichtiges, jedoch nicht hinreichendes Fundament für die Wirksamkeit frühkindlicher Bildungsförderung darstellen. Herkunftsbedingte Ungleichheiten lassen sich nur beseitigen, wenn das pädagogische Fachpersonal stärker in den Mittelpunkt gerückt wird. Entscheidend ist, wie man in den Einrichtungen mit Familien umgeht, welche Überzeugungen man vertritt und welche Erwartungshaltungen man hat; nicht die Programme, nicht die Evaluationen und nicht das Qualitätsmanagement, sondern die Pädagogen selbst mit ihren subjektiven Einstellungsmustern und kulturellen Praktiken müssen ihren Fokus neu ausrichten. Dazu gehören drei Schwerpunkte:

- *Der stigmatisierende Blick auf Familien mit Migrationshintergrund:* Der Blick in die verfügbare Literatur bestätigt weitgehend die Bilanz von Betz<sup>42</sup>, dass die kompensatorischen Erwartungen an die Frühpädagogik «mit einer Defizitsicht auf Familie, und zwar insbesondere auf Familien und Kinder aus den unteren Sozialschichten und mit Migrationshintergrund»<sup>43</sup>, verbunden sind. Tatsächlich wird ein solches Bild auch bei Biedinger<sup>44</sup> oder in der Evaluation der Schweizer Grund-/Basisstufe dort gezeichnet<sup>45</sup>, wo kein Unterschied zwischen Kindern aus sozioökonomisch benachteiligten Verhältnissen und solchen mit Deutsch als Zweitsprache gemacht und generalisierend festgestellt wird, dass ihre Defizite trotz Fördermassnahmen bestehen bleiben und die Kinder deshalb aufgrund benachteiligender Kontextstrukturen früher und intensiver gefördert werden müssten. Solche Feststellungen widerspiegeln jedoch eine «kollektive Zuschreibung von Behandlungsbedürftigkeit»<sup>46</sup> aller Kinder mit Migrationshintergrund. Damit fördern sie möglicherweise ein neues Stereotyp der sozialen Ungleichheit zutage, weil sie zu wenig in den Blick nehmen, dass gerade armutsgefährdete Familien häufig lediglich die kulturellen und sozialen Ressourcen nicht optimal nutzen können, um die vorschulische Entwicklung ihres Kindes zu fördern.
- *Der zu positive Blick auf das sich selbst bildende Kind:* Aufgrund des lange Jahre vorherrschenden defizitären Blicks auf die Kindheit hat der neue Blick auf das Vorschulkind als unterschätzten Lerner zu einem normativen Konzept geführt, das Rabe-Kleberg als den «positiven pädagogischen Blick»<sup>47</sup> bezeichnet. Dieses Konzept geht vom Konzept der Selbstbildung aus, wonach jedes Kind in der Lage ist, Bildungsprozesse selbst zu entfalten. Obwohl diese Sicht auf das Kind einen notwendigen Paradigmenwechsel darstellt, begünstigt sie bildungsnahes Sozialmilieus und benachteiligt diejenigen Kinder, die mit wenig vorstrukturierten Angeboten kaum ohne weiteres umgehen können. Das Selbstbildungskonzept trägt damit zur Reproduktion der sozialen Bildungsungleichheiten bei und erschwert die Sicht auf die unterschiedlichen sozialen Lagen von Familien und ihren Kindern.<sup>48</sup> Kinder aus benachteiligten Familien brauchen zwar Räume für selbstbildende Aktivitäten, genauso aber auch Erzieherinnen, die befähigend, ausgleichend, unterstützend und herausfordernd mit ihnen umgehen.
- *Subjektive Einstellungsmuster und Ethnozentrismus:* Was Familien zugemutet wird und wie Kinder gefördert, unterstützt und begleitet werden, ist auch von den Handlungen und Haltungen des pädagogischen Fachpersonals abhängig. Aus verschiedenen Untersuchungen ist bekannt, dass den Erzieherinnen oft eine professionelle Reflexion im Umgang mit Heterogenität in ihrem Berufsauftrag fehlt.<sup>49</sup> Deshalb lassen sie sich häufig von subjektiven biografischen Erfahrungen leiten und vertreten gegenüber Kindern aus bildungsfernen Milieus unbewusst diskriminierende Haltungen, die sich unter anderem in wenig herausfordernden Interaktionen bemerkbar machen. Aber auch die derzeit in der frühpädagogischen Praxis verwendeten Modelle zur Messung institutioneller Qualität fokussieren tendenziell einseitig auf die Bildungs- und

Erziehungsziele unserer individualistisch geprägten Gesellschaft. Damit behindert ein solcher ethnozentrischer Blick ungewollt die Möglichkeiten des pädagogischen Fachpersonals, ein umfassenderes Verständnis für die Bedürfnisse von Kindern aus anderen Kulturen und Milieus zu entwickeln, die nicht dem gängigen «Mittelschichtblick» entsprechen. Bildungspläne, welche auf einer solchen Basis konstruiert werden, vermitteln deshalb die implizite Botschaft, dass Kinder anderer kultureller Herkunft unserem System «anzupassen» und ihre Familien generell behandlungsbedürftig seien.

Solche Perspektiven können verändert werden. Trotzdem darf man – und dies lehren uns sowohl die angloamerikanischen Erkenntnisse<sup>50</sup> als auch die Erfahrungen aus den 1970er-Jahren<sup>51</sup> – von frühkindlicher Bildung nicht allzu viel erhoffen, wenn sie nicht in der Schule ihre Fortsetzung erfährt. Es wäre somit blauäugig, der frühkindlichen Bildung per se die Fähigkeit zuzusprechen, die angemessenen Bedingungen für den späteren Schulerfolg und damit für soziale Gerechtigkeit und Armutsprävention sicherstellen zu können. Auch die Bildungs- und Sozialpolitik darf nicht dem Kurzschluss verfallen, die Arbeit sei mit dem verstärkten Fokus auf den Vorschulbereich getan.

Vielmehr kommen ihr neue Aufgaben zu: Vergleicht man Staaten mit einer hohen sozialen Gerechtigkeit, so zeigt sich, dass die Etablierung systematischer frühkindlicher Bildungsprogramme nie lediglich aus dem System herausgewachsen ist, sondern immer Ergebnis eines gezielten politischen Richtungswechsels mit einer veränderten Bildungsfinanzierung war, die auch mit einer tendenziellen Umverteilung in den Vorschulbereich einherging. Umschichtungen sind gemäss Heckman und Masterov<sup>52</sup> eine Bedingung für soziale Gerechtigkeit und Egalisierung von Herkunftsdisparitäten. Frühkindliche Bildung als Strategie bedarf somit nicht nur einer politischen Prioritätensetzung, sondern in erster Linie auch einer Vision, die solche Prioritäten neu definiert.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Bertelsmann-Stiftung, 2011.
- <sup>2</sup> Gudjons, 2008, S. 276.
- <sup>3</sup> Bourdieu, Passeron, 1971.
- <sup>4</sup> Bertelsmann-Stiftung, 2011.
- <sup>5</sup> Ebd., S. 16.
- <sup>6</sup> EKKJ, 2007.
- <sup>7</sup> Bertelsmann-Stiftung, 2011, S. 19.
- <sup>8</sup> Martschinke, Kammermeyer, 2003. Moser et al., 2005. Stamm, 2005.
- <sup>9</sup> Stamm, 2005. Becker, Biedinger, 2006. Moser, Bayer, 2010.
- <sup>10</sup> Rabe-Kleberg, 2010.
- <sup>11</sup> Selter, 1995.
- <sup>12</sup> Coleman, 1988.
- <sup>13</sup> Ditton et al., 2005.
- <sup>14</sup> Coleman, 1988.
- <sup>15</sup> Craig, 2006.
- <sup>16</sup> Walter, Künzler, 2002.
- <sup>17</sup> Bianchi, 2000.
- <sup>18</sup> Stamm, 2005.
- <sup>19</sup> Schultheis et al., 2008.
- <sup>20</sup> Feustel, 2007.
- <sup>21</sup> Groh-Samberg, 2009.
- <sup>22</sup> Fischer et al., 2009.
- <sup>23</sup> Heckhausen, 1969, S. 207.
- <sup>24</sup> Heckhausen, 1974.
- <sup>25</sup> Ebd., S. 128.
- <sup>26</sup> Barnett, 2008.
- <sup>27</sup> Bos et al., 2007.
- <sup>28</sup> Büchner, Spiess, 2007.
- <sup>29</sup> Pfeiffer, 2010.
- <sup>30</sup> Becker, Tremel, 2006. Becker, 2007.
- <sup>31</sup> Kurz et al., 2006.
- <sup>32</sup> Moser, Bayer, 2010.
- <sup>33</sup> Barnett, 2008.
- <sup>34</sup> Schweinhart et al., 2005.
- <sup>35</sup> Cunha, Heckman, 2007.
- <sup>36</sup> Fritschi, Oesch, 2008.
- <sup>37</sup> Anger et al., 2007.
- <sup>38</sup> Rauschenbach, Schilling, 2007.
- <sup>39</sup> Heckman, Masterov, 2007.
- <sup>40</sup> Pfeiffer, 2010.
- <sup>41</sup> Zusammenfassend Rossbach, 2005.
- <sup>42</sup> Betz, 2010.
- <sup>43</sup> Ebd., S. 114.
- <sup>44</sup> Biedinger, 2010.
- <sup>45</sup> Moser, Bayer, 2010.
- <sup>46</sup> Betz, 2010, S. 126.
- <sup>47</sup> Rabe-Kleberg, 2010, S. 47.
- <sup>48</sup> Grell, 2010.
- <sup>49</sup> Diehm, Maygar, 2011.
- <sup>50</sup> Barnett, 2008.
- <sup>51</sup> Heckhausen, 1974.
- <sup>52</sup> Heckman, Masterov, 2007.

## Literaturhinweise

- Anger Christina, Plümcke Axel, Tröger Michael:* Renditen der Bildung – Investitionen in den frühkindlichen Bereich. Studie im Auftrag der Wissensfabrik – Unternehmen für Deutschland e. V. (2007). URL: <http://www.wissensfabrik-deutschland.de/bildung/bildungsoekonomie/index.php> (03.06.2011).
- Barnett Susan W.:* Preschool education and its lasting effects: Research and policy implications (10.09.2008). URL: <http://epicpolicy.org/publication/preschool-education> (11.05.2011).
- Becker Birgit, Biedinger Nicole:* Ethnische Bildungsungleichheit im deutschen Bildungssystem. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Nr. 46, 2006, S. 209–237.
- Becker Rolf:* Soziale Ungleichheit von Bildungschancen und Chancengleichheit. In: Becker, Lauterbach (Hrsg.): Bildung als Privileg? Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2007, S. 161–194.
- Becker Rolf, Tremel Patricia:* Auswirkungen vorschulischer Kinderbetreuung auf die Bildungschancen von Migrantenkindern. In: Soziale Welt, Nr. 57, 2006, S. 397–418.
- Bertelsmann-Stiftung:* Soziale Gerechtigkeit in der OECD? Wo steht Deutschland. Bertelsmann, Gütersloh, 2011.
- Betz Tanja:* Kompensation ungleicher Startchancen. Erwartungen an institutionalisierte Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder im Vorschulalter. In: Cloos, Karner (Hrsg.): Erziehung und Bildung von Kindern als gemeinsames Projekt. Schneider, Hohengehren, 2010, S. 113–136.
- Bianchi Suzanne M.:* Maternal employment and time with children: Dramatic change or surprising continuity? In: Demography, Nr. 37(4), 2000, S. 401–414.
- Biedinger Nicole:* Early ethnic inequality: The influence of social background and parental involvement on preschool children's cognitive ability in Germany. In: Child Indicators Research, Nr. 3, 2010, S. 11–28.
- Bos Wilfried, Hornberg Sabine, Arnold Karl-Heinz, Faust Gabriele, Fried Lilian, Lankes Eva-Maria, Schwippert Knut, Valtin Renate (Hrsg.):* IGLU 2006: Lesekompetenz von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich. Waxmann, Münster, 2007.
- Bourdieu Pierre, Passeron Jean-Claude:* Die Illusion der Chancengleichheit. Untersuchungen zur Soziologie des Bildungswesens am Beispiel Frankreichs. Klett, Stuttgart, 1971.
- Büchner Charlotte, Spiess Christa Katharina:* Die Dauer vorschulischer Betreuungs- und Bildungserfahrungen: Ergebnisse auf der Basis von Paneldaten. Discussion Papers of DIW Berlin 687, German Institute for Economic Research, 2007.
- Bühler-Niederberger Doris:* Ungleiche Kindheiten – alte und neue Disparitäten. In: Allgemeine Politik und Zeitgeschichte, Nr. 17, 2009, S. 3–8.
- Coleman James Samuel:* Social Capital in the Creation of Human Capital. In: American Journal of Sociology, Nr. 94(3), 1988, S. 95–120.
- Craig Lyn:* Parental education, time in paid work and time with children: an Australian time-diary analysis. In: British Journal of Sociology, Nr. 57(4), 2006, S. 553–575.
- Cunha Flavio, Heckman James J.:* The Technology of Skill Formation. American Economic Review, Nr. 97(2), 2007, S. 31–47.
- Diehm Isabell, Maygar-Haas Veronika:* (Sprachliche) Bildung und Befähigung: Reichweite und Leistungsfähigkeit des Capability Approach für die Pädagogik der frühen Kindheit. In: Ludwig et al. (Hrsg.): Bildung in der Demokratie II. Tendenzen – Diskurse – Praktiken. Barbara Budrich, Opladen, 2011, S. 217–228.
- Ditton Hartmut, Krüsken Jan, Schauenberg Magdalena:* Bildungsungleichheit – der Beitrag von Familie und Schule. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Nr. 8(2), 2005, S. 285–304.
- Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ):* Jung und arm: Das Tabu brechen! Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen, Bern, 2007.
- Feustel Elke:* «Neue Kinderarmut» in Deutschland. Ursachen – Folgen – Lösungsansätze. Forschungsinstitut für Philosophie, Hannover, 2007.
- Fischer Rabel, Müller Sarah, Knöpfel Carlo:* Armutsbekämpfung in Zürich: Versagt die Politik? Von der historischen Analyse zur Zukunftsvision. Caritas, Zürich, 2009.

- Fritschi Tobias, Oesch Tom*: Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern. 2008.  
URL: [www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_23966\\_23968\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_23966_23968_2.pdf) (15. 11. 2008).
- Grell Frithjof*: Über die (Un-)Möglichkeit, Früherziehung durch Selbstbildung zu ersetzen. In: Zeitschrift für Pädagogik, Nr. 2, 2010, S. 154–167.
- Groh-Samberg Olaf*: Armut, soziale Ausgrenzung und Klassenstruktur. Zur Integration multidimensionaler und längsschnittlicher Perspektiven. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2009.
- Gudjons Herbert*: Pädagogisches Grundwissen. Klinkhardt, Bad Heilbronn, 2008.
- Heckhausen Heinz*: Förderung der Lemmotivation und der intellektuellen Tüchtigkeiten. In: Deutscher Bildungsrat (Hrsg.): Gutachten und Studien der Bildungskommission: Begabung und Lernen. Klett, Stuttgart, 1969, S. 193–228.
- Heckhausen Heinz*: Leistung und Chancengleichheit. Hogrefe, Göttingen, 1974.
- Heckman James J., Masterov Dimitriy V.*: The Productivity Argument for Investing in Young Children. NBER Working Paper 13016, National Bureau of Economic Research, 2007.
- Kurz Karin, von Maurice Jutta, Duboway Minja Ebert Susanne, Weinert Sabine*: Kompetenzentwicklung und Bildungsentscheidungen im Vor- und Grundschulalter. In: Rehberg Karl-Siebert (Hrsg.): Die Natur der Gesellschaft. Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel. Campus, Frankfurt am Main, 2006, S. 310–322.
- Martschinke Sabine, Kammermeyer Gisela*: Jedes Kind ist anders. Jede Klasse ist anders. Ergebnisse aus dem KILIA-Projekt zur Heterogenität im Anfangsunterricht. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Nr. 2, 2003, S. 257–275.
- Moser Urs, Bayer Nicole*: EDK-Ost 4–8. Schlussbericht der summativen Evaluation. Schulverlag plus AG, 2010.
- Moser Urs, Stamm Margrit, Hollenweger Judith*: Für die Schule bereit? Lesen, Wortschatz, Mathematik und soziale Kompetenzen beim Schuleintritt. Sauerländer, Aarau, 2005.
- Pfeiffer Friedhelm*: Entwicklung und Ungleichheit von Fähigkeiten: Anmerkungen aus ökonomischer Sicht. In: Krüger et al. (Hrsg.): Bildungsungleichheit revisited. Bildung und soziale Ungleichheit vom Kindergarten bis zur Hochschule. VS Fachverlag, Wiesbaden, 2010, S. 25–44.
- Rabe-Kleberg Ursula*: Bildungsarmut von Anfang an? Über den Beitrag des Kindergartens im Prozess der Reproduktion sozialer Ungleichheit. In: Krüger H. et al. (Hrsg.): Bildungsungleichheit revisited. Bildung und soziale Ungleichheit vom Kindergarten bis zur Hochschule. VS Fachverlag, Wiesbaden, 2010, S. 45–56.
- Rauschenbach Thomas, Schilling Matthias*: Erwartbare ökonomische Effekte durch den Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige auf 750 000 Plätze bis 2013. Deutsches Jugendinstitut, München, 2007.
- Rosbach, Hans-Günther*: Effekte qualitativ guter Betreuung, Bildung und Erziehung im frühen Kindesalter auf Kinder und ihre Familien. In: Ahnert, Rosbach, Neumann, Heinrich, Koletzko (Hrsg.): Zwölfter Kinder- und Jugendbericht Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter sechs Jahren. München, 2005, S. 55–174.
- Schulteis Franz, Perrig-Chiello Pasqualina, Egger Stephan (Hrsg.)*: Kindheit und Jugend in der Schweiz. Beltz, Weinheim, 2008.
- Schütz Gabriela, Wössmann Ludger*: Chancengleichheit im Schulsystem: Internationale deskriptive Evidenz und mögliche Bestimmungsfaktoren. Ifo Working Paper No. 17. (2005). URL: [www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/b-publ/b3publwp/ifoWP/\\_ifowp?item\\_link=ifowp-17-abstract.html](http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/b-publ/b3publwp/ifoWP/_ifowp?item_link=ifowp-17-abstract.html)
- Schweinhart Lawrence J., Montie Jeanne, Xiang Zongping, Barnett W. Steven, Belfield Clive R., Nores Milagros*: Lifetime Effects: The High Scope Perry Preschool Study Through Age 40. Monographs of the High Scope Educational Research Foundation, 14. Ypsilanti, 2005.
- Selter Christoph*: Zur Fiktivität der «Stunde null» im arithmetischen Anfangsunterricht. In: Mathematische Unterrichtspraxis, Nr. 16(2), 1995, S. 11–19.
- Stamm Margrit*: Zwischen Exzellenz und Versagen. Schullaufbahnen von Frühlesern und Frührechnerinnen. Rüegger, Zürich/Chur, 2005.
- Stamm Margrit*: Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung. Haupt (UTB), Bern, 2010.
- Walter Wolfgang, Känzler Jan*: Parentales Engagement. Mütter und Väter im Vergleich. In: Schneider N.F., Matthias-Bleck H. (Hrsg.): Elternschaft heute. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen und individuelle Gestaltungsaufgaben. Leske + Budrich, Opladen, 2002, S. 95–119.

Der vorliegende Beitrag zeigt am Beispiel junger Migrantinnen und Migranten aus dem Balkan, der Türkei und Portugal, dass das schweizerische Bildungssystem trotz meritokratischem Anspruch eine Reihe von strukturellen Hürden für sozial Schwächere bereit hält, deren Überwindung auch bei guten Leistungen und grösster Anstrengung schwierig ist. Biografische Fallstudien geben Einblick in die Art und Weise, wie die betroffenen Jugendlichen diese Hürden wahrnehmen und wie sie damit umgehen.

L'article montre l'exemple de jeunes migrants originaires des Balkans, de Turquie et du Portugal. Car si le système suisse d'instruction publique se veut méritocratique, il n'en comporte pas moins une série d'obstacles structurels difficiles à surmonter pour les personnes socialement défavorisées, en dépit des plus grands efforts et de bonnes performances. Des études biographiques donnent un aperçu de la manière dont les jeunes concernés perçoivent ces obstacles et les contournent.

Eva Mey, Thomas Meyer

## **Migration und Bildungsarmut: Strukturelle Bedingungen und individuelles Erleben**

«Ich hoffe, dass ich etwas aus meinem Leben machen kann [...] dass ich eben einen Beruf finde, den ich gerne habe und der mir auch Spass macht. Und ja, dass nachher alles Weitere besser laufen wird in meinem Leben. Und dass ich nachher eine Familie habe und selber gründe, nachher. [...] Ja, und ich hoffe auch, dass es ein bisschen besser wird mit den Ausländern und so. Dass wir auch ein bisschen eine Chance haben, im Leben.»

In der Debatte um Armut und Armutsrisiken nimmt Bildung eine zentrale Rolle ein. Fehlende oder ungenügende Bildung gilt in modernen, wissensbasierten Gesellschaften unbestritten als eine der wichtigsten Ursachen für Armut und Armutsgefährdung. Entsprechend wird Bildung im politischen Diskurs regelmässig als eine der vordringlichsten und wichtigsten Massnahmen zur Bekämpfung und Prävention von Armut gefordert. Armut und Bildungsarmut werden oft im gleichen Atemzug genannt.

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, wie eine besonders (bildungs)armutsgefährdete Gruppe – nämlich junge Migrantinnen und Migranten der ersten und zweiten Generation vornehmlich aus den Balkanländern, der Türkei und Portugal – mit den Verheissungen, Hoffnungen und Forderungen konfrontiert ist, die sich an Bildung knüpfen. Der subjektiven Perspektive der Betroffenen werden dabei die Mechanismen eines Bildungssystems gegenübergestellt, das sich zwar als offen, integrativ und chancengerecht erklärt. Mit seinen Strukturen, so verdeutlicht dieser Text, trägt dieses Bildungssystem aber entgegen seinem Selbstverständnis massgeblich dazu bei, dass das Rezept «Bildung gegen Armut» für viele derjenigen unzugänglich bleibt, die sie am nötigsten hätten.

## 1. Selektion und Rationierung im schweizerischen Bildungssystem

In modernen, wissensbasierten Gesellschaften gilt Bildung als zentrale Ressource. Leben und Arbeit in den hochkomplexen und hochtechnisierten postindustriellen Gesellschaften sind anforderungsreicher denn je. Im Zuge des Strukturwandels der Arbeitsmärkte in den vergangenen Jahrzehnten ist der Anteil gering- oder unqualifizierter Beschäftigter stark zurückgegangen, die Anforderungen an die Arbeitskräfte sind markant gestiegen. Wissen und Fertigkeiten veralten rasch, lebenslanges Lernen ist zur Notwendigkeit geworden.

Heute gilt ein Bildungsabschluss der Sekundarstufe II (in der Schweiz: Lehrabschluss, Maturitätszeugnis o. Ä.; im Folgenden kurz: Sek-II-Abschluss) als Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche, selbständige Teilhabe am Erwachsenen- und Erwerbsleben. In der Schweiz erreichen derzeit 85 bis 90 Prozent der Schulabgängerinnen und -abgänger dieses Bildungsziel. Von einer soliden Grundbildung wird erwartet, dass sie nicht nur die Weiterbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit, sondern auch die gesellschaftliche Teilhabe schlechthin garantiert. Bildungsarmut, hier definiert als das Fehlen eines Sek-II-Abschlusses, ist damit weit über deren arbeitsmarktliche Konsequenzen hinaus zur Risikolage geworden.<sup>1</sup>

In modernen Gesellschaften folgt der Erwerb von Bildung vom Anspruch her dem meritokratischen Prinzip, das heisst, Bildungsgüter sollen auf der Basis von erbrachten Leistungen verteilt werden, die, unbeschrieben von Herkunftsmerkmalen, für alle gleich beurteilt werden. Es ist dies das zentrale Versprechen von modernen Bildungssystemen.

### Hochselektives Bildungssystem

Das schweizerische Bildungssystem ist im internationalen Vergleich eines der selektivsten. Abgesehen von Deutschland wird in kaum einem anderen OECD-Land in den Schulstufen so früh und so stark selektioniert wie in der Schweiz. Die einschneidendste Selektionsschwelle ist diejenige zwischen Primarstufe und Sekundarstufe I. Die meisten Kantone der Schweiz kennen eine gegliederte Oberstufe, das heisst eine Sekundarstufe I, in der die Kinder in leistungstrennten Abteilungen oder Zügen unterrichtet werden.

Der Übertritt von der Primarstufe in die Sekundarstufe I erfolgt in der Regel nach dem fünften oder sechsten Schuljahr. Er ist vorentscheidend für die gesamte Bildungslaufbahn, weil die Gliederung der Sekundarstufe I auch die Möglichkeiten stark vorspart, die den Schülerinnen und Schülern später offenstehen. So haben etwa Kinder, die in Sekundarstufe-I-Zügen mit «Grundanforderungen» (Real- oder Oberschule, Sek C) eingeteilt werden, faktisch kaum die Möglichkeit, später ein Gymnasium zu besuchen oder eine Berufsausbildung mit hohen Anforderungen zu absolvieren, selbst wenn ihre schulischen Leistungen dies erlauben würden.

Der Selektionsentscheid an der Schwelle zwischen Primarstufe und Sekundarstufe I stützt sich wesentlich auf die benoteten Leistungen im Schuljahr, das dem Übertritt vorangeht. Das System selektioniert also vom Anspruch her leistungsbegründet. Studien zur Messgenauigkeit, Beurteilungsgerechtigkeit und Vorhersagequalität der Selektion am Ende der Primarstufe zeitigen allerdings ernüchternde Ergebnisse. Die Selektionsverfahren sind gegenüber Herkunftsmerkmalen alles andere als blind und damit oft willkürlich und ungerecht. Die Forschung spricht in diesem Zusammenhang von Institutionalisierung von Ungleichheiten oder gar von institutioneller Diskriminierung. Sie argumentiert, dass damit die Ungleichheit von Bildungschancen institutionalisiert und zugleich legitimiert werde.<sup>2</sup>

Auch in international vergleichenden Studien sehen sich (früh) selektionierende Grundbildungssysteme wie das schweizerische zusehends in die Defensive gedrängt. Die Forschungsergebnisse der internationalen «Pisa»-Leistungsmessungsstudie etwa gehen ziemlich einhellig in die Richtung, dass selektive Grundbildungssysteme den Einfluss der sozialen Herkunft auf den Bildungserfolg verstärken, und zwar in der Tendenz umso ausgeprägter, je früher die Selektion erfolgt.<sup>3</sup>

### **Problemverschärfende Bildungsrationierung**

Wie erwähnt gilt heute eine abgeschlossene Sekundarstufe-II-Ausbildung als notwendige Voraussetzung für eine vollwertige Teilhabe am modernen Erwachsenen- und Erwerbsleben. Ungeachtet dieser Norm besteht in der Schweiz jedoch kein formal verbrieftes Recht auf Ausbildung jenseits der neun obligatorischen Volksschuljahre. Nachobligatorische Ausbildungen auf Sekundarstufe II unterliegen damit faktisch einer individuellen «Holschuld» der Bildungsnachfragenden. Diese Holschuld ist nicht einfach einzulösen. Wer sich nach Erfüllung der Schulpflicht weiter ausbilden will, sieht sich mit einem stark rationierten Angebot konfrontiert.

Die Warteschlange derjenigen, die nach der obligatorischen Schule einen Ausbildungsplatz suchen, aber nicht (sofort) finden, ist lang. Mangel besteht angebotsseitig massgeblich an sogenannten «niederschweligen Angeboten», das heisst an Ausbildungsplätzen für eher leistungsschwächere Jugendliche. Das führt dazu, dass unter den Schwächeren und Schwächsten ein permanenter, harter Verdrängungskampf um die knappen Ausbildungsplätze stattfindet, die ihnen offenstehen.<sup>4</sup>

### **Jugendliche mit Migrationshintergrund als Mehrfachverlierer**

Vorausgeschickt sei, dass das «Migrantenproblem» in vielen Fällen nicht in erster Linie ein kulturelles oder ethnisches, sondern eines der sozialen Schicht ist. Dies hat zu einem guten

Teil damit zu tun, dass Migration in die Schweiz jahrzehntelang eine «unterschichtende» war, das heisst, dass ein grosser Teil der Zugewanderten aus vornehmlich unteren und bildungsfernen Schichten stammt.

Die durchschnittliche soziale Stellung der Jugendlichen aus Balkanländern, der Türkei und Portugal etwa liegt massiv unter dem Gesamtdurchschnitt der Bevölkerung, diejenige der italienisch- und spanischstämmigen Jugendlichen etwas darüber. In diesen Befunden spiegelt sich die Migrationsgeschichte der Schweiz: Die italienisch- und spanischstämmigen Jugendlichen sind grösstenteils Nachkommen der zweiten und dritten Generation von Migrantinnen und Migranten früherer Einwanderungswellen ab Beginn der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, die bereits einen gewissen sozialen Aufstieg vollzogen haben.<sup>5</sup>

Am Beispiel der jungen Migrantinnen und Migranten aus dem Balkan, aus der Türkei und aus Portugal lässt sich besonders deutlich illustrieren, wie sich die Selektionskaskade des schweizerischen Bildungssystems kumulativ auf Bildungschancen beziehungsweise Bildungserfolg auswirkt. Bereits auf Primarschulstufe werden diese Kinder unabhängig von ihren Leistungen schlechter benotet und häufiger in sonderpädagogische Massnahmenprogramme überwiesen als «einheimische». Entsprechende Studien sprechen von einer regelrechten Unterschichtung des Bildungssystems, die den ansässigen Kindern den Aufstieg in der Schullaufbahn erleichtert. Beim Übertritt in die Sekundarstufe I (Oberstufe) werden Kinder mit Migrationshintergrund sodann häufiger in Schultypen mit «Grundanforderungen» eingeteilt (Real- oder Oberschule, Sek C), und zwar auch bei vergleichbaren Schulleistungen.<sup>6</sup>

An der Schwelle zur Sekundarstufe II kumulieren sich dann die Effekte dieser mehrfachen Negativselektion: Der Realschulabschluss, den die jungen Migrantinnen und Migranten vornehmlich vorweisen, schränkt das Spektrum von nachobligatorischen Ausbildungsgängen, die ihnen offenstehen, stark ein. Es sind dies im Wesentlichen berufliche Grundausbildungen in Lehrberufen mit eher bescheidenem Anforderungsniveau. Gerade in diesem Berufsbildungssegment sehen sich die jungen Migrantinnen und Migranten aber beträchtlicher Diskriminierung ausgesetzt. So müssen sie unter vergleichbaren Bedingungen gegenüber Einheimischen bessere Zeugnisse vorweisen, und der Stigmatisierungseffekt der Realschule wirkt bei ihnen stärker. Sie müssen sich zudem im Vergleich zu den Ansässigen auch häufiger, über längere Zeiträume und für geografisch weiter entfernte Lehrstellen bewerben.<sup>7</sup>

Erschwerend kommt wie bereits erwähnt hinzu, dass auf der Sekundarstufe II das Angebot an Ausbildungsplätzen markant hinter der Nachfrage zurückbleibt: Rund ein Drittel derjenigen, die eine Berufsbildung ergreifen möchten, können von vornherein nicht damit rechnen, direkt in nachobligatorische Ausbildungen einzusteigen. Sie absolvieren ein zehntes und elftes Schuljahr, Brückenangebote, Praktika und andere Zwischenlösungen und bewerben sich ein Jahr später erneut um einen Ausbildungsplatz. Nicht wenige müssen sich zwei und mehr Jahre gedulden und bemühen, bis sie eine weiterführende Ausbildung (Lehre oder Schule) beginnen können. In beiden Gruppen sind

Jugendliche mit Migrationshintergrund markant übervertreten. Längsschnittuntersuchungen zeigen, dass diese Unterbrüche und Wartezeiten für sich genommen, das heisst unter Kontrolle aller anderen Faktoren, ein erhebliches Ausbildungsabbruchrisiko darstellen. Für Jugendliche mit Migrationshintergrund ist der Erfolg bei der Lehrstellensuche zusätzlich dadurch beeinträchtigt, dass dieser auch vom sozialen Beziehungsnetz der Herkunftsfamilie und von einer minimalen Kenntnis der Mechanismen und Gepflogenheiten mitbeeinflusst ist, welche den Lehrstellenmarkt prägen.<sup>8</sup>

Bei Migrantinnen und Migranten der zweiten oder dritten Generation verringern sich diese Chancenunterschiede. Balkan-, türkisch- und portugiesischstämmige Migrantinnen und Migranten dagegen weisen laut der Jugendlängsschnittuntersuchung «TREE» ein markant höheres Bildungsarmutsrisiko auf, auch wenn man ihre Leistungen statistisch kontrolliert.

## **2. Die Perspektive der betroffenen Jugendlichen**

Wie schlagen sich nun die beschriebenen strukturellen Gegebenheiten im subjektiven Erleben der Betroffenen selber nieder? Zur Beantwortung dieser Frage sind biografische Erzählungen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund geeignet. Sie geben Einblick in die Art und Weise, wie die Jugendlichen selber ihre Situation und ihre Chancen auf eine gute Ausbildung deuten, welche Ziele sie verfolgen und wie sie auf dabei erfahrene Schwierigkeiten reagieren. Eine der umfassendsten Sammlungen von biografischen Erzählungen junger Migrantinnen und Migranten bietet die «Emmen»-Studie.<sup>9</sup> Alle Zitate und Befunde in den nachstehenden Abschnitten sind dieser Studie entnommen.

### **Ambivalenter Blick auf die Schule**

Wenn Jugendliche mit Migrationshintergrund über ihre Schulzeit berichten, so spiegeln sich darin nebst den selektiven auch die integrativen Aspekte der Volksschule: So zeigt sich, dass die jungen Frauen und Männer die Schule als Ort der selbstverständlichen Zugehörigkeit und der zumindest symbolischen Gleichheit sehr schätzen. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo sie auf Lehrkräfte treffen, die im Klassenverband den ausserschulisch erfahrenen alltäglichen Grenzziehungen zwischen Einheimischen und Fremden erfolgreich etwas entgegenzusetzen wissen. «Die Lehrerin hat uns gezeigt, dass wir alle gleich sind», bemerkt dazu eine befragte Person exemplarisch, und eine weitere betont: «Also der Lehrer war wirklich immer fair zu allen.»

Jenseits dieser positiven Erfahrungen bleibt den Jugendlichen aber nicht verborgen, dass sie auf den verschiedenen Selektionsstufen schlechter abschneiden als ihre einheimischen Gleichaltrigen. Spätestens beim Übertritt in die Oberstufe sehen und diskutieren sie

untereinander, dass die Realklassen mit ausländischen, die Sekundarklassen mit Schweizer Kindern «gefüllt» sind; und später verfolgen sie sehr aufmerksam, mit welchen Schwierigkeiten ältere Geschwister oder Kolleginnen und Kollegen, die wie sie einen Migrationshintergrund haben, im Verlauf der Lehrstellensuche konfrontiert sind. Ihr Blick für ungleiche Chancen schärft sich dabei in einem gesellschaftlichen Kontext, in dem den Jugendlichen bei alltäglichen Interaktionen, im Rahmen fremdenfeindlicher Diskurse oder als Folge strenger Einbürgerungsbestimmungen die selbstverständliche Zugehörigkeit und Anerkennung als vollwertige Gesellschaftsmitglieder vorenthalten bleibt.

Eine typische Reaktion auf die wahrgenommenen Schwierigkeiten liegt in grösseren Anstrengungen. Denn die Jugendlichen haben im Lauf ihrer Schulkarriere nicht nur den hohen Wert einer guten Ausbildung internalisiert, sondern auch, getreu dem meritokratischen Ideal, die zentrale Bedeutung individueller Leistung.

«Ich will mehr Zeit haben, um zu lernen. Ich möchte nicht plötzlich auf einer Baustelle landen. Ich möchte lernen, um später eine gute Ausbildung zu haben und damit ich in Zukunft glücklich sein kann.» Mit diesen Worten begründet ein 16-jähriger Kosovare seinen Austritt aus dem Fussballverein, den er vollzieht, um seine Chancen bei der Lehrstellensuche zu erhöhen – eine Verhaltensweise, die bei Migrationsjugendlichen oft und auch im Zusammenhang mit anderen Vereinen zu beobachten ist und nicht zuletzt als ein Verzicht auf bestimmte gesellschaftliche Partizipationsmöglichkeiten zugunsten von Bildungsinvestitionen zu deuten ist.

### **Eine bessere Zukunft als Familienprojekt**

«In Zukunft glücklich sein», «Mir eine gute Zukunft aufbauen», «Etwas aus meinem Leben machen» – so umschreiben die Jugendlichen ihre Motivation, den Kampf um eine gute Ausbildung aufzunehmen und auch bei Rückschlägen nicht aufzugeben. Es ist eine Motivation, die sich ganz wesentlich aus dem familiären Kontext nährt, dem die jungen Frauen und Männer entstammen. Zwei Aspekte sind dabei bedeutsam, ein schichtspezifischer und ein migrationspezifischer: Zum einen erfahren die Jugendlichen in ihren Familien tagtäglich, was es bedeutet, sich mit wenig oder gar keiner formalen Bildung auf dem Arbeitsmarkt behaupten zu müssen. In sehr dichten und oft sehr einfühlsamen Erzählungen berichten die Kinder über die körperlich harte Arbeit ihrer Eltern ebenso wie über die knappen finanziellen Mittel zuhause. Zum anderen sind diese Erfahrungen eingebettet in die Migrationsgeschichte der Familie: Den Kindern ist bewusst, dass ihre Eltern die Migration im Sinne eines «Projektes der Mobilität»<sup>10</sup> aktiv und intentional vollzogen haben, um sich und den Kindern ein besseres Leben zu ermöglichen.

Es sind Mitgefühl, Gefühle der Verbundenheit und der Verpflichtung, die die Kinder ihren Eltern gegenüber empfinden und die dazu führen, dass sie das Projekt der Mobilität

für sich selber übernehmen und fortzuführen versuchen: Der Wunsch nach Verbesserung der Lebenssituation wird zu einem kollektiven familiären Projekt. Armutsbedrohte Lebenslagen und Migrationshintergrund verbinden sich hier zu einer Konstellation, die auch Potenziale und Ressourcen freisetzen kann. Ein 20-jähriger Kosovare beschreibt seine Familiensituation so: «Die Eltern sind arm aufgewachsen, oder. Und die sind jetzt, die kamen hierher, um etwas aufzubauen. Und diese Chance, dass ich gut lebe, die ist jetzt bei mir, und meine Eltern haben nicht mehr diese Chance, dass sie reich werden. [...] Und, ich meine, es müssen ja nicht alle reich werden, Hauptsache, man lebt ruhig. Eigentlich ist es schon nicht so, wie es sein sollte, aber ich habe Hoffnungen. Wir sind auch dran am Arbeiten, dass es einfach in der Zukunft besser wird. Auch finanziell und alles.»

Eltern können aufgrund ihrer eigenen Bildungsarmut die Kinder nicht unterstützen, wenn es um schulische Belange geht. Hingegen erweist sich in den analysierten Biografien die emotionale Unterstützung durch die Familie als zentral, besonders bei Rückschlägen im Verlauf der Ausbildung. Zwar verweisen die Jugendlichen in ihren biografischen Erzählungen durchaus auch auf Professionelle, bei denen sie Rat suchen können. Bei stark problematischen und krisenhaften Entwicklungen sind es jedoch fast durchwegs die Eltern, die ihre Kinder schliesslich von einem Schul- oder Lehrabbruch abhalten. Festzuhalten ist, dass solche entscheidenden Formen der Unterstützung gerade auch bei als bildungsfern geltenden Eltern zu beobachten sind.

### **Bildungswunsch und Bildungswirklichkeit**

Trotz hoher Motivation, Leistungsbereitschaft und familiärem Rückhalt stossen junge Migrantinnen und Migranten im Vergleich zu den «Einheimischen» auf deutlich grössere Schwierigkeiten beim Übergang in weiterführende Ausbildungen. Die «Emmen»-Studie hat unterschiedliche Strategien herausgearbeitet, die Jugendliche anwenden, wenn sie auf ihrem Bildungsweg auf Hindernisse stossen. Die Herausforderung für die jungen Frauen und Männer besteht darin, sich an die stark begrenzten Möglichkeiten anzupassen, ohne dabei den Glauben an die Erreichbarkeit ihrer Ziele und damit letztlich an die Gestaltbarkeit ihres eigenen Lebens aufgeben zu müssen.<sup>11</sup> Als dominante Strategie erwies sich dabei die schrittweise Reduktion der ehemaligen Ziele auf ein realisierbar scheinendes Niveau bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Anstrengungen.<sup>12</sup>

Das Zurückstecken bezüglich der ursprünglichen Berufswünsche ist ein Prozess, der sich in den Biografien der jungen Migrantinnen und Migranten meist über Jahre zurückverfolgen lässt. Gegen Ende der Schulzeit steigen sie mit bereits stark reduzierten Aspirationen in die eigentliche Berufsfindung ein. Sie orientieren sich dabei an Berufsbildern, die ihnen aus ihrem nahen Umfeld von älteren Geschwistern, Verwandten oder Kollegen bekannt sind: Der ehemalige Wunsch-Polymechaniker bewirbt sich als Verkäufer, die ehemalige

Wunsch-Fotofachfrau sucht eine Stelle als Dentalassistentin. Im Lauf der eigentlichen Lehrstellensuche müssen die Jugendlichen ihre Ziele dann in vielen Fällen nochmals (meist nach unten) korrigieren – was nicht selten heisst, sich auf jene Berufe einzustellen und jene Lehrstellen anzunehmen, die noch frei geblieben sind. So schmerzhaft diese Anpassungsprozesse manchmal sind, so still und nach aussen unspektakulär vollziehen sie sich meistens.

«Dann bin ich halt auf den Bauberuf gegangen. Ja [...] von den Traumberufen, die ich machen wollte, musste ich halt abweichen und irgendetwas anderes machen, damit ich weiterkomme», erzählt ein junger Portugiese, dessen Vater nach einem Unfall auf der Baustelle eine Invalidenrente bezieht und der sich eine Lehre im Verkauf gewünscht hatte. Die junge Kosovarin, die trotz Sekundarschulabschluss und intensiver Suche keine Stelle als Praxisassistentin findet, in ein Brückenangebot einsteigt und dort schliesslich Zugang zu einer Lehrstelle als Fachfrau Betreuung in einem Altersheim für Demenzkranke findet, beschreibt ihren Anpassungsprozess folgendermassen: «Ja, ich habe mich irgendwie abgefunden in dem, wo ich drin war. Ich habe einfach gedacht, ja, jetzt ... Also es hat, auf einmal hat es geklappt.» So finden sich die Jugendlichen nach schwierigen Positionierungsprozessen in jenen Stellungen in einem tendenziell ethnisch segregierten Arbeitsmarkt wieder, die sie eigentlich hatten überwinden wollen: in Positionen, die trotz Lehrabschluss und eidgenössischem Fähigkeitszeugnis den Status ihrer Familien reproduzieren. «Also die Baustellen, die sind ja voller Ausländer», kommentiert der junge Portugiese trocken seine ersten Lehrerfahrungen und bringt so zum Ausdruck, dass ihm der Zusammenhang zwischen Nationalität und Chancen nicht verborgen geblieben ist.

Hinzu kommt, dass die erlebten Erfahrungen von Ohnmacht und Zurückweisung während der Lehrstellensuche auch dann ihre Spuren hinterlassen, wenn am Ende eine Stelle gefunden wird. «Ja, da fragt man sich, was man falsch macht oder was falsch ist an einem», fasst ein junger Migrant die erlebten Selbstzweifel zusammen, und eine junge Serbin meint angesichts ihrer knapp hundert Bewerbungsschreiben, die oft gar nicht beantwortet wurden: «Es ist so, als würde es dich gar nicht geben, irgendwie.»

Dank hoher Anpassungsbereitschaft und Durchhaltewillen gelingt den Jugendlichen der Übergang von der Schule in eine Berufsausbildung oft doch noch. Doch zeigen sich auch Risiken, die die Qualität und die Nachhaltigkeit der gefundenen Lösungen in Frage stellen: Die Berufsbildungsforschung legt nahe, dass Lehren in Berufen, die der Eignung und den Interessen der Lernenden zuwiderlaufen, überdurchschnittlich häufig abgebrochen werden.<sup>13</sup> Vertiefende biografische Analysen veranschaulichen, wie sich der ursprüngliche Lern- und Aufstiegszweifel abkühlen kann, wenn sehr hohe Bildungsanstrengungen letztlich an einen Ort führen, der nicht den eigenen Vorstellungen entspricht. Die oben zitierte junge Frau, die eine Lehre zur Fachfrau Betreuung absolviert, erklärt mit den folgenden Worten, wie und weshalb sie mit dem Gedanken spielt, nach der Lehre eine eigene Familie zu gründen: «[weil] ich selber einmal, ja etwas für mich machen will. Ich meine,

die Schule mache ich auch für mich, aber es ist einfach ... Ja ich habe jetzt genug Schule. Also genug. Genug ist nie, aber ... Ja, es ist ein bisschen viel gewesen. Und dann will ich einfach einmal ein bisschen Ruhe haben und dann später vielleicht noch etwas machen.»

### Wenn es nicht klappt: Rückzug ins Ausserberufliche

Die im Zitat erkennbare Umlagerung von Zielen und Engagement auf ausserberufliche beziehungsweise ausserberufliche Kontexte ist als Strategie auch bei jenen zu beobachten, die noch überhaupt keinen Zugang zu einem Ausbildungsplatz gefunden haben, weil sie so ungünstige Voraussetzungen mitbringen, dass es auch dann nicht klappt, wenn die zur Verfügung stehenden Unterstützungsangebote und Zwischenlösungen ausgeschöpft sind. In solchen Fällen ist zu beobachten, wie die Jugendlichen anfangen, der beruflichen Sphäre die Relevanz zu entziehen. Junge Frauen und Männer, die den beruflichen Anschluss nicht oder noch nicht geschafft haben, berichten sehr dicht über Projekte und Tätigkeiten, die sie in ihrem privaten Umfeld verfolgen: das Texten von Liedern, das Einrichten eines eigenen Übungsraums in einer alten Garage, das Engagement in der Verwandtschaft oder in der Religionsgruppe. In diesen Erzählungen kommt der starke Wille zum Ausdruck, in irgendeinem Lebensbereich Selbstwirksamkeit, Zugehörigkeit und Anerkennung zu erfahren. Ist dies im Bereich des Berufs nicht möglich, werden entsprechende Erfahrungen in anderen Kontexten gesucht.

Als migrationspezifisches Moment kann bezeichnet werden, dass Jugendliche solche Räume besonders im eigenen Herkunftskontext (Familie, *community*, Herkunftsland) suchen und auch finden. Die Ambivalenz dieser Strategie liegt auf der Hand: Positiv gewendet ist festzuhalten, dass der Herkunftskontext eine Art «Auffangnetz» darstellt, das den ausländischen Jugendlichen zur Verfügung steht und ihnen ermöglicht, Selbstvertrauen und Gestaltungswillen trotz fehlender beruflicher Perspektiven aufrechtzuerhalten. Für kurze Zeit – oder allenfalls ergänzend zu einer bestehenden, aber wenig erfüllenden Arbeitstätigkeit – kann dies eine sinnvolle Lösung sein. Gleichzeitig schwinden mit jedem zusätzlichen «Wartejahr» die Chancen, irgendwann doch noch eine Ausbildung abzuschliessen. Bleibt der berufliche Anschluss langfristig aus, ist nicht nur die ökonomische Unabhängigkeit gefährdet. Als hochproblematisch ist mit Blick auf die soziale Teilhabe von Migrantinnen und Migranten zu werten, dass die zentrale institutionelle Anbindung an die Gesellschaft des Einwanderungslandes ausbleibt. In noch schärferem Ausmass als bei Einheimischen bedeutet der Rückzug ins Private bei Ausländerinnen und Ausländern eine Verfestigung ihrer ohnehin schon marginalisierten Position.

### 3. Fazit

Über Bildung werden in modernen Gesellschaften Lebenschancen verteilt. Bildung gilt als Königsweg zu gesellschaftlicher Integration und Teilhabe schlechthin. Dieser Weg wird in der Schweiz jedoch über viele institutionelle Mechanismen behindert, die soziale Ungleichheiten aufrechterhalten oder gar verstärken. Im internationalen Vergleich gibt es neben der Schweiz nur wenige postindustrielle Länder, unter anderem Deutschland, in denen die soziale Herkunft – und damit eng verknüpft die Migrationsherkunft – derart stark auf den Bildungserfolg durchschlägt.

Einige Faktoren, die grösstmöglicher Chancengleichheit im Bildungswesen entgegenwirken, lassen sich herauskristallisieren. Relativ eindeutig sind die Befunde zur Wirkung von (früher) Selektion und Gliederung auf Volksschulstufe. Hier legen international vergleichende Analysen nahe, dass ein selektives, gegliedertes Grundbildungssystem, wie es in der Schweiz verbreitet ist, den Einfluss von Herkunftsmerkmalen auf den Bildungserfolg verstärkt, und zwar in der Tendenz umso ausgeprägter, je früher die Selektion beginnt.

Die frühen Selektionsentscheide beim Übertritt in die Oberstufe (Sekundarstufe I) bedeuten nicht nur oftmals das vorzeitige Ende eines integrativen, fördernden Lernumfeldes. Sie spüren auch in hohem Masse die Chancen und Möglichkeiten vor, die den Lernenden nach Erfüllung der Schulpflicht für ihre weiterführende Bildungslaufbahn offenstehen. Dies ist umso stossender, als die Grundlagen, auf denen diese Selektionsentscheide basieren, nachweislich höchst unzuverlässig und ungenau sind. Internationale Vergleiche legen nahe, dass integrative Schulformen per Saldo weniger Bildungsverlierer schaffen.

Ungleichheitsverschärfend wirkt in der Schweiz schliesslich auch der ausgeprägte und dauerhafte Mangel an Ausbildungsplätzen auf Sekundarstufe II. Systembedingt ist insbesondere der Übergang zwischen Sekundarstufe I und II in jüngerer Zeit zu einem regelrechten Nadelöhr geworden. Viele Jugendliche drehen deshalb mindestens ein, bisweilen sogar zwei und mehr Jahre in Warteschlangen, bis sie Zugang zu einer weiterführenden Ausbildung (Lehre, Gymnasium u.Ä.) finden. Die wissenschaftliche Analyse dieser verzögerten, diskontinuierlichen Übergänge zeigt deutlich, dass diese mit einem erheblich grösseren Bildungsarmutsrisiko verbunden sind.

Jugendliche mit Migrationshintergrund sind, wie dieser Beitrag gezeigt hat, besonders stark von den skizzierten Mechanismen betroffen. Die beschriebenen Selektions- und Rationierungskaskaden des Bildungssystems wirken in der Tendenz durchwegs zu ihren Ungunsten, und zwar in kumulativer Art und Weise. So werden aus denjenigen, die am meisten vom Rezept «Bildung gegen Armut» profitieren könnten, (zu) oft Bildungsverlierer, die die Erbschaft ihrer (bildungs)armen Eltern in die nächste Generation weitertragen.

In der bildungs- und migrationspolitischen Debatte wird diesen Jugendlichen oft ein Mangel an Einsatz, Bemühen und Anpassung an die Erfordernisse des Lehrstellenmarkts unterstellt. Die in diesem Beitrag skizzierten biografischen Erzählungen strafen diese

Unterstellungen weitgehend Lügen. Die betroffenen Jugendlichen sind sich der Bedeutung und Tragweite einer soliden nachobligatorischen Ausbildung meist sehr wohl bewusst und unternehmen oft enorme Anstrengungen, um ihre Bildungsziele zu erreichen. Sie passen sie auch gegen unten an, wenn sich abzeichnet, dass sie sich schwerlich realisieren lassen. Sie lassen nicht locker, nehmen immer wieder neue Anläufe und haben oft zahlreiche Rückschläge wegzustecken. Sie werden dabei stark von ihren Familien unterstützt, vor allem in emotionaler Hinsicht. Erst wenn ihre Bemühungen trotz Zurückstecken der Bildungsziele und vielen Anläufen fruchtlos bleiben, beginnen sie, dem System, in dem sie keinen Platz finden, den Rücken zuzukehren und sich in andere, ausserberufliche Lebensbereiche oder in ihre Herkunfts-*Community* zurückzuziehen.

Armut und Bildungsarmut sind oft eng miteinander verknüpft. Folgerichtig werden stärkere Bildungsanstrengungen denn auch als Rezept zur Verhinderung und Vermeidung von Armut hervorgehoben. Für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund gilt dies in ganz besonderem Masse. Auf der Ebene individueller Förderung wurden diesbezüglich in den letzten Jahrzehnten enorme Anstrengungen unternommen. Diese sind zweifellos notwendig und sinnvoll – je früher in der schulischen Laufbahn und je nachhaltiger, desto besser. Eine angemessene und nachhaltige Strategie zur Verbesserung ihrer Chancen sollte jedoch vermehrt auch auf struktureller Ebene ansetzen. Der vorliegende Beitrag verdeutlicht, dass die Ausgestaltung des Bildungssystems in der Schweiz für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund zahlreiche institutionelle Hürden bereithält, die auch bei noch so grossen individuellen Bemühungen oft unüberwindlich bleiben. Die Schweiz wäre gut beraten, diese Hürden herabzusetzen oder zu beseitigen – und so bezüglich des Rezepts «Bildung gegen Armut» allen eine faire Chance einzuräumen.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Streuli, Bauer, 2001. OECD/CPRN, 2005.
- <sup>2</sup> Kronig, 2007. Gomolla, Radtke, 2007. Solga, 2005.
- <sup>3</sup> OECD/PISA, 2001. OECD, 2005. Für die Schweiz auch Bauer, Riphahn, 2006.
- <sup>4</sup> Meyer 2009. Vgl. auch «Lehrstellenbarometer» des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT): [www.bbt.admin.ch](http://www.bbt.admin.ch)
- <sup>5</sup> Meyer, 2009. Hoffmann-Nowotny, 2001.
- <sup>6</sup> Kronig et al., 2000. Kronig, 2007. Moser et al., 2003.
- <sup>7</sup> BFS/TREE, 2003, S. 111 ff. Imdorf, 2007, S. 5.
- <sup>8</sup> Hupka-Brunner et al., 2010. Stalder, 2000.
- <sup>9</sup> Im Rahmen dieser Studie wurden über dreissig Jugendliche mit Migrationshintergrund in der Luzerner Agglomerationsgemeinde Emmen ab dem Ende der obligatorischen Schule über mehrere Jahre längsschnittlich beobachtet. Vgl. Mey, Rorato, 2006, 2010.
- <sup>10</sup> Juhasz, Mey, 2003.
- <sup>11</sup> Vgl. auch Hollstein et al., 2010.
- <sup>12</sup> Vgl. auch Wahler, Witzel, 1996. Nadai, 2007.
- <sup>13</sup> Überblicksweise: Schmid, 2009.

## Literaturhinweise

- Bauer Philipp, Riphahn Regina:* Timing of school tracking as a determinant of intergenerational transmission of education. In: Economic Letters, Nr. 1, 2006, S. 90–97.
- Bertschy Kathrin, Böni Edi, Meyer Thomas:* An der Zweiten Schwelle: Junge Menschen im Übergang zwischen Ausbildung und Arbeitsmarkt. Ergebnisübersicht des Jugendlängsschnitts TREE, Update 2007. TREE, Bern, 2007.
- BFS/TREE (Hrsg.):* Wege in die nachobligatorische Ausbildung. Die ersten zwei Jahre nach Austritt aus der obligatorischen Schule. Zwischenergebnisse des Jugendlängsschnitts TREE. Reihe «Bildungsmonitoring Schweiz». Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2003.
- Butterwegge Carolin:* Armut von Kindern mit Migrationshintergrund. VS, Wiesbaden, 2010.
- Gomolla Mechthild, Radtke Frank-Olaf:* Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule. 2., durchgesehene und erweiterte Auflage. Leske + Budrich, Opladen, 2007.
- Hoffmann-Nowotny Hans-Joachim (Hrsg.):* Das Fremde in der Schweiz. Ergebnisse soziologischer Forschung. Seismo-Verlag, Zürich, 2001.
- Hollstein Tina, Huber Lena, Schweppe Cornelia:* Migration, Armut und Bewältigung. Eine fallrekonstruktive Studie. Juventa, Weinheim und München, 2010.
- Hupka-Brunner Sandra, Meyer Thomas et al.:* PISA-Kompetenzen und Übergangswege: Ergebnisse aus der Schweizer TREE-Studie. In: BIBB/DJI (Hrsg.): Neue Jugend? Neue Ausbildung? Beiträge aus der Jugend- und Bildungsforschung. Bielefeld, 2011, S. 175–190.

- Hupka-Brunner Sandra, Sacchi Stefan, Stalder Barbara E.*: Social Origin and Access to Upper Secondary Education in Switzerland: A Comparison of Company-Based Apprenticeship and Exclusively School-Based Programmes. In: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie, Nr. 3, 2010, S. 5–35.
- Imdorf Christian*: Lehrlingsselektion in KMU. Kurzbericht März 2007. Fribourg, 2007.
- Jubasz Anne, Mey Eva*: Die zweite Generation: Etablierte oder Aussenseiter? Biographien von Jugendlichen ausländischer Herkunft. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2003.
- Kronig Winfried*: Die systematische Zufälligkeit des Bildungserfolgs. Theoretische Erklärungen und empirische Untersuchungen zur Lernentwicklung und Leistungsbewertung in unterschiedlichen Schulklassen. Haupt, Bern, 2007.
- Kronig Winfried, Haebelin Urs, Eckhart Michael*: Immigrantenkinder und schulische Selektion. Pädagogische Visionen, theoretische Erklärungen und empirische Untersuchungen zur Wirkung integrierender und separierender Schulformen in den Grundschuljahren. Haupt, Bern, 2000.
- Mey Eva, Rorato Miriam*: Soziale Vernetzung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. HSA Luzern, Luzern, 2006.
- Mey Eva, Rorato Miriam*: Jugendliche mit Migrationshintergrund im Übergang ins Erwachsenenalter – eine biographische Längsschnittstudie. Schlussbericht zuhanden des Praxispartners Bundesamt für Migration. Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, Luzern, 2010.
- Meyer Thomas*: Wer hat, dem wird gegeben: Bildungsungleichheit in der Schweiz. In: Suter Christian et al.: Sozialbericht 2008. Die Schweiz, vermessen und verglichen. Seismo-Verlag, Zürich, 2009, S. 60–81.
- Moser Urs, Keller Florian, Tresch Sarah*: Schullaufbahn und Leistung. Bildungsverlauf und Lernerfolg von Zürcher Schülerinnen und Schülern am Ende der 3. Volksschulklasse. hep, Bern, 2003.
- Nadai, Eva*: Cooling out. Zur Aussortierung von Leistungsschwachen. In: Arni Caroline et al. (Hrsg.): Der Eigensinn des Materials. Erkundungen in der sozialen Wirklichkeit. Stroemfeld, Frankfurt a. M., 2007, S. 434–450.
- OECD (Hrsg.)*: School factors related to quality and equity. Results from PISA 2000. OECD, Paris, 2005.
- OECD/CPRN (Hrsg.)*: From Education to Work. A difficult transition for young adults with low levels of education. OECD/CPRN, Paris, 2005.
- OECD/PISA (Hrsg.)*: Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse von PISA 2000. Ausbildung und Kompetenzen. OECD, Paris, 2001.
- Schmid Evi*: Kritisches Lebensereignis «Lehrvertragsauflösung». Eine Längsschnittuntersuchung zum Wiedereinstieg und zum subjektiven Wohlbefinden betroffener Jugendlicher. Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde an der Philosophischen Fakultät der Universität Freiburg. Freiburg i. Üe., 2009.
- Solga Heike*: Meritokratie – die moderne Legitimation ungleicher Bildungschancen. In: Berger Peter, Kahlert Heike (Hrsg.): Institutionalisierte Ungleichheiten. Wie das Bildungswesen Chancen blockiert. Juventa, Weinheim/München, 2005, S. 19–38.
- Stalder Barbara E.*: Gesucht wird ... Rekrutierung und Selektion von Lehrlingen im Kanton Bern (No. ABF 1/00). Amt für Bildungsforschung der Erziehungsdirektion, Bern, 2000.
- Streuli Elisa, Bauer Tobias*: Working poor in der Schweiz. Eine Untersuchung zu Ausmass, Ursachen und Problemlage. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2001.
- Wahler Peter, Witzel Andreas*: Berufswahl – ein Vermittlungsprozess zwischen Biographie und Chancenstruktur. In: Schober Karin, Gaworek Maria (Hrsg.): Berufswahl: Sozialisations- und Selektionsprozesse an der ersten Schwelle. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, 1996, S. 9–35.

Das höhere Armutsrisiko von Frauen basiert auf mehreren Faktoren. Da diese Faktoren in bestimmten Lebenslagen kumuliert auftreten, entstehen daraus psychosoziale Mehrfachbelastungen bis hin zu gesundheitlichen Problemen. Folgen davon sind die schiere Unmöglichkeit, sich aus der Armutssituation zu befreien, sowie die Perpetuierung der Armut in die nächste Generation. Der Beitrag analysiert die einzelnen Faktoren, die zur Feminisierung der Armut beitragen, und fragt nach Präventionsansätzen.

Les femmes sont plus menacées par la pauvreté. Plusieurs facteurs l'expliquent. Dans certaines situations de vie, ces facteurs se conjuguent, ce qui engendre des surcharges psychosociales multiples pouvant déboucher sur des problèmes de santé. Conséquence: l'impossibilité presque totale de sortir de la pauvreté et la perpétuation de la pauvreté sur la prochaine génération. L'article analyse chacun des facteurs qui contribuent à la féminisation de la pauvreté et se demande quelles seraient les meilleures approches préventives.

Judith Trinkler

## Hat Armut ein Geschlecht?

Die Frage der Feminisierung der Armut wird seit den 1970er-Jahren von den Sozialwissenschaften thematisiert, vor allem in Deutschland. «Die Antworten können je nach Messverfahren, Parametern und Definitionen in der Sozialforschung quantitativ unterschiedlich ausfallen, jedoch inhaltlich insofern nicht mehr konträr: Armut ist definitiv weiblicher.»<sup>1</sup> Auch Schweizer Untersuchungen und Statistiken zeigen auf, dass Frauen in allen armutsgefährdeten Risikogruppen die Mehrheit der Betroffenen darstellen: als *working poor*, Erwerbslose, Alleinerziehende, Behinderte, Migrantinnen und alte Menschen. Frauen liegen in den Armuts- und Sozialhilfestatistiken vorne. «Armut hat ein weibliches Gesicht – auch in der Schweiz», stellte denn auch Bundesrätin Calmy-Rey am 8. März 2007 auf «20 Minuten Online» fest.<sup>2</sup>

Armut wird in unserer Gesellschaft noch immer verborgen gelebt. Am äusseren Anschein, dass alles in Ordnung ist, wird mit viel Aufwand und Kreativität festgehalten. Deshalb können die Statistiken zwar etwas zur quantitativen Beurteilung der Armutssituation, aber nur sehr bedingt etwas zur qualitativen Beurteilung von Auswirkungen der Armut aussagen. In der Alltagsrealität sind die Armen aber von der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben ausgeschlossen. Die daraus entstehende Isolation kann von psychosozialen Belastungen bis hin zu gesundheitlichen Problemen reichen. Da Kinder mehrheitlich mit ihren Müttern leben und von ihnen betreut werden, ist Kinder- und Jugendarmut unmittelbar mit der Frauenarmut verknüpft. Frauenarmut wird dadurch zu einem Problem mit besonders gravierenden Folgen. Denn die Armut der Mütter wird über die Kinder perpetuiert.

Das erhöhte Risiko von Frauen, zu verarmen und arm zu bleiben, entspringt nicht einem einzigen Einflussfaktor, sondern vielen oder, je nach spezifischer Lebenssituation, auch einer Kumulation von Gefährdungen.

## 1. Einseitige Aufteilung unbezahlter Arbeit in Haushalt, Kinderbetreuung und Pflege

Für die unbezahlte Kinderbetreuungsarbeit wenden Eltern in der Schweiz pro Jahr 1350 Millionen Stunden auf. Hinzu kommen 513 Millionen Stunden unbezahlte Hausarbeit, die wegen der Kinder zusätzlich anfallen. Zusammen mit den unbezahlten Betreuungsstunden anderer Personen wie Grosseltern wenden Private über 2 Milliarden Stunden pro Jahr für die Kinderbetreuung auf. Das entspricht rund 1,1 Millionen Vollzeitstellen. Etwa zwei Drittel dieser unbezahlten Leistungen werden von Frauen erbracht. Das geht aus Zahlen des Bundesamtes für Statistik für das Jahr 2007 hervor. Väter nehmen sich zwar zunehmend Zeit für die Kinder, besonders wenn diese noch klein sind. Sie übernehmen jedoch kaum etwas vom Mehraufwand bei der Hausarbeit.<sup>3</sup>

Analog zur Kinderbetreuung und Hausarbeit wird auch die Pflege betagter Eltern und Schwiegereltern mehrheitlich den Frauen zugewiesen oder von diesen traditionellerweise übernommen. Die häusliche Pflege wird zu etwa 80 Prozent von Frauen geleistet. Angesichts der demografischen Entwicklung unserer Gesellschaft mit dem stetig wachsenden Anteil pflegebedürftiger Menschen im Alter wird die Zunahme des Bedarfs an *elder care* eine neue Herausforderung für die Frauen darstellen. *Elder care* ist noch schwieriger mit Erwerbstätigkeit vereinbar als die Kinderbetreuung; der Rückzug der betreuenden Frauen aus der Erwerbsarbeit wird oft als die einzige Lösungsmöglichkeit erachtet – mit entsprechenden ökonomischen Folgen.<sup>4</sup>

Die Hartnäckigkeit, mit der sich die einseitige Lastenverteilung in Kinderbetreuung, Haushaltführung und *elder care* aufrechterhält, ist ein Grund dafür, dass Frauen nicht oder nur teilzeitlich erwerbstätig sind. Zwar steigt die Beteiligung der Frauen, auch der Frauen mit Kindern, am Erwerbsleben in der Schweiz. Allerdings sind vier von fünf Teilzeitarbeitenden weiblich. Besonders hoch ist der Anteil der erwerbstätigen alleinerziehenden Mütter: Ein Drittel der alleinerziehenden Mütter arbeiten Vollzeit und 42 Prozent in einem Teilzeitpensum von über 50 Prozent.

Wer aber unbezahlte *Care*-Arbeit und Kinderbetreuung leistet, ist mit nachteiligen Konsequenzen für die berufliche Laufbahn und soziale Absicherung konfrontiert. Eine reduzierte oder unterbrochene Erwerbsbiografie führt wiederum zu einer Schwächung der Frauen im gesamten sozialen Sicherheitssystem, das sich noch immer weitgehend am Einkommen aus Erwerbstätigkeit orientiert. Eine ausreichende Absicherung bei Arbeitslosigkeit, Krankheit und im Alter ist nur bei voller Erwerbstätigkeit und bei gutem Erwerbseinkommen gewährleistet.

## 2. Der fehlende Ausgleich im Unterhaltsrecht und sozialen Leistungsrecht

Wo Familienlasten einseitig verteilt sind, ist die Erwerbstätigkeit eingeschränkt bis unmöglich. Wer mit seinem Erwerbseinkommen den Lebensbedarf nicht selber decken kann, ist zur Vermeidung von Armut auf private Ausgleichszahlungen eines Versorgers oder auf soziale Leistungen des Staates angewiesen.

### Das Unterhaltsrecht

Das Schweizerische Zivilgesetzbuch statuiert zumindest im Eherecht eine gemeinsame Verpflichtung von Eltern, für die Familiengemeinschaft und die Kinder zu sorgen (Art. 159 ZGB).

Einigkeit besteht im Gesetz grundsätzlich darüber, dass die verschiedenen Beiträge, die an die Familiensorge geleistet werden, wie Betreuungs-, Haus- und Erwerbsarbeit, gleichwertig sein sollen (Art. 164 ZGB). Es besteht eine gesetzliche Ausgleichspflicht unter den Beteiligten über das Unterhaltsrecht, die bei Aufnahme des Getrenntlebens oder bei Scheidung stattfinden soll (Art. 176 und 125 ZGB).

Trotzdem hält das Bundesgericht an seiner seit 1995 ausführlich begründeten Rechtsprechung fest, dass in den Fällen, in denen das Familieneinkommen nach einer Trennung oder Scheidung nicht für zwei Haushalte ausreicht, der unterhaltspflichtigen Partei (noch immer in den meisten Fällen der mehr verdienende Ehemann/Vater) das Existenzminimum belassen wird. Die unterhaltsbedürftigen Familienmitglieder (meistens Frau und Kinder) werden für die Deckung ihres Existenzminimums an die Sozialhilfe verwiesen. Begründet wird diese Rechtsprechung mit dem Argument, es gelte den Arbeitswillen des unterhaltspflichtigen Ehegatten zu erhalten und den Mehraufwand für Sozialhilfebehörden bei einem allfälligen Doppelbezug beider Ehegatten zu vermeiden. Die einseitige Schuldenlast, die dadurch beim unterhaltsbedürftigen Elternteil entstehe, sei hinnehmbar (BGE 121 I 97).

Damit werden die unterhaltsbedürftigen Familienmitglieder gleich doppelt diskriminiert: Sie werden in ihrer mehrfachbelasteten Situation mit Kinderbetreuung, Hausarbeit und Erwerbsarbeit zu niedrigem Lohn nicht gleich wertgeschätzt wie das mehrverdienende pflichtige Familienmitglied. Auch sie könnten schliesslich die Motivation zu ihrer hohen Mehrfachleistung verlieren und die Kinder der Allgemeinheit zur Pflege und Erziehung übergeben. Zusätzlich fehlt es ihnen an sozialversicherungsrechtlichem Risiko- und Vorsorgeaufbau und sie riskieren, später einmal die bezogenen Sozialhilfeleistungen alleine

zurückzuzahlen. Auch müssen sie damit rechnen, dass die Sozialhilfe aufgrund der verwandtenrechtlichen Unterstützungsverpflichtung die Herkunftsfamilie finanziell in die Pflicht nimmt. Dieses Damoklesschwert der Nachforschung in der Herkunftsfamilie und der späteren Schuldenlast stellt für die betroffenen Menschen (meist Frauen und Kinder) eine grosse psychosoziale Belastung dar. Es führt auch dazu, dass selbst berechnete Personen den Gang zum Sozialamt vermeiden, solange das irgendwie möglich ist. Viele allein-erziehende Frauen kämpfen sich so mit viel Kraft und Kreativität durch einen armutsbelasteten Alltag. Der damit zusammenhängende Ausschluss von der Teilnahme am soziokulturellen Leben in der Gesellschaft hat sowohl auf die Gesundheit der Mütter als auch besonders auf die Entwicklung und Förderung der Kinder schädliche Auswirkungen.<sup>5</sup>

Eine Untersuchung von Elisabeth Freivogel aus dem Jahr 2007 hat gezeigt, dass den unterhaltspflichtigen Männern in der Praxis in fast 60 Prozent der sogenannten «Mankofälle» mehr als 500 Franken pro Monat über dem betreibungsrechtlichen Notbedarf hinaus verblieb. Der effektive finanzielle Schonraum für die zahlungspflichtigen Männer ist demnach noch viel grösser als angenommen.<sup>6</sup> Diese Untersuchung deckt sich mit der Praxiserfahrung, dass die Gerichte bei der Berechnung des Existenzminimums des Pflichtigen grossen Ermessensspielraum haben und diesen gerne zugunsten der Verpflichteten nutzen. Kommt hinzu, dass Gerichte kaum die Möglichkeit haben, Schwarzeinkommen von selbständig Erwerbstätigen zu eruieren oder Schwarzarbeit von Teilinvaliden oder Teilzeitarbeitenden nachzuweisen.<sup>7</sup>

Besonders stossend sind die Konsequenzen dieser Gerichtspraxis, wenn es um die Festlegung von Kinderrenten geht. Grundsätzlich kostet jedes Kind viel Geld. Das Zivilgesetzbuch hält die Unterhaltsverpflichtung beider Eltern, auch der unverheirateten Eltern, bestehend aus Pflege und Erziehung oder Geldzahlung, fest (Art. 276 ZGB).

Noch in den 1980er-Jahren standen im Zusammenhang mit der Bemessung der Kinderunterhaltsbeiträge stärker die Bedürfnisse der Kinder im Zentrum, und die Kinderalimente wurden im Hinblick auf die Möglichkeit staatlicher Bevorschussung eher höher angesetzt. Gemäss der seit den 1990er-Jahren konstanten Rechtsprechung des Bundesgerichts werden seit Jahren immer tiefere Kinderalimente festgelegt. Damit wird nicht nur die Betreuungsarbeit, sondern auch die finanzielle Verantwortung für die Kinder einseitig auf die Mütter abgewälzt.<sup>8</sup>

Wenn die Gerichte und in der Folge auch die Vormundschaftsbehörden bei unverheirateten Eltern seit den 1990er-Jahren zunehmend keine oder zu tiefe Alimente festlegen, vermitteln sie damit grundsätzlich eine falsche Botschaft, denn der Verpflichtete fühlt sich so darin bestätigt, dass er keine Anstrengungen unternehmen muss, Mehreinkommen zu generieren, er relativ einfach vorhandenes Schwarzeinkommen vertuschen und unbelastet neue Kinder zeugen kann, es kostet ja nichts und ist gesellschaftlich akzeptiert. Deshalb

ist es wichtig und unumgänglich, dass im Gesetz wieder eine obligatorische Unterhaltsverpflichtung für Kinder in existenzsichernder Minimalhöhe festgeschrieben wird für verheiratete und nicht verheiratete Eltern, und zwar unabhängig von der Verteilung der elterlichen Sorge.

Auch das Bundesgericht hat nun den diskriminierenden Charakter seiner Rechtsprechung zur Unterhaltsverpflichtung erkannt, schiebt aber die Verantwortung zur Lösung des Problems dem Gesetzgeber zu (BGE 135 III 66 ff). Bundesrätin Simonetta Sommaruga hat den Auftrag angenommen und will das Unterhaltsrecht revidieren, wenn auch nicht mehr, wie anfangs geplant, in einem Paket mit der Revision des gemeinsamen Sorgerechts. Es ist zu hoffen, dass diese Revision umgehend in Angriff genommen und die Gleichstellung beider Elternteile in Bezug auf einen echten Lastenausgleich realisiert wird. Damit kann das übermässige Armutsrisiko der Kinder getrennt lebender Eltern reduziert werden.

In einer Medienmitteilung vom 28. Mai 2011 verlangt auch der Schweizerische Verband der Alleinerziehenden, dass zur Vermeidung von Kinderarmut umgehend ein Mindestunterhaltsbeitrag für die Kinder getrennt lebender Eltern im Bundesrecht festgesetzt wird.<sup>9</sup>

Im Falle von Leistungsunwilligkeit oder -unfähigkeit des Pflichtigen sollte der Ersatz der Kinderalimente durch behördliche Alimentenhilfe gewährleistet werden. Alimentenhilfe besteht aus dem Instrument der Alimentenbevorschussung und der Inkassohilfe. Mittels der Alimentenhilfe kann jedoch immer nur maximal der Betrag bevorschusst oder eingetrieben werden, der in einem Gerichtsurteil oder in einem vormundschaftlich genehmigten Vertrag festgelegt wurde. Entsprechend wirkt sich die Praxis der Festlegung von tiefen Unterhaltsverpflichtungen hier negativ aus.

Die Inkassohilfe ist im Bundesrecht geregelt, für den Vollzug sind die Kantone zuständig (Art. 131 Abs. 1 und Art. 290 ZGB). Da die bundesrechtliche Regelung nur marginal ist, fällt der Vollzug in den Kantonen sehr unterschiedlich aus und weist viele Schwachstellen auf: Art und Umfang der von den Kantonen geleisteten Hilfen sind kantonal unterschiedlich, die Kosten für die Inkassohilfe werden in diversen Kantonen auf die Anspruchsberechtigten abgewälzt (ohne Kostenvorschuss keine Hilfe!), was sich besonders auf armutsbetroffene Berechtigte prohibitiv auswirkt, denn die Inkassohilfen sind nicht immer mit genügend Personal dotiert, und das Personal ist oft mangelhaft geschult.

Die Alimentenbevorschussung wurde vom Bundesgesetzgeber an die Kantone delegiert (Art. 131 Abs. 2 und Art. 293 Abs. 2 ZGB). Sie ist in einigen Kantonen so geregelt, dass auch die Kinderalimente nur ungenügend gesichert werden können (Frauenalimente werden nur von wenigen Kantonen bevorschusst). Während einige Kantone die Kinderalimente bevorschussen, unabhängig von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen des berechtigten Elternteils, berechnen andere Kantone die Bevorschussung nach Überprüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse und des Lebensbedarfs. Dabei werden kantonal

sehr unterschiedliche Berechnungen vorgenommen. Auch die Höhe der bevorschussten Beiträge ist unterschiedlich. Einige Kantone gewähren nur für eine begrenzte Zeit Alimenterbevorschussung, unabhängig von der Dauer der Unterhaltsverpflichtung. Bei den Systemen der bedarfsabhängigen Bevorschussung müssen Veränderungen in den Einkommensverhältnissen jeweils umgehend gemeldet werden und führen zu Neuberechnungen, ein sowohl für die Berechtigten als auch für die Behörden aufwändiges Verfahren. Dabei wird hier der sogenannte «Schwelleneffekt» befürchtet, der bei der Aufnahme von Erwerbstätigkeit oder bei einer Erhöhung des Erwerbseinkommens dazu führen kann, dass die Bevorschussung teilweise oder sogar ganz entfällt mit der Folge, dass die Berechtigten danach insgesamt weniger Geld zur Verfügung haben als vor der Aufnahme oder der Ausweitung der Erwerbstätigkeit.

Ein Ausweg aus dieser misslichen Situation der Alimenterhilfe kann nur durch eine gesamtschweizerisch einheitliche Alimenterbevorschussung und eine griffige Inkassohilfe gewährleistet werden. Neue Regelungen könnten bewirken, dass bereits einige Alleinerziehende mit ihren Kindern von der Notwendigkeit des Sozialhilfebezugs befreit würden. Auch würde die Schuldenlast für den Kinderunterhalt, anders als bei der Sozialhilfe, beim Unterhaltspflichtigen bleiben. Ein weiterer Vorteil bestünde darin, dass die Alimenterhilfe als Inkassostelle die Einkommenssituation des Pflichtigen wiederholt und nachhaltiger überprüfen und Impulse für eine gerichtliche oder vormundschaftliche Neubeurteilung der Unterhaltsverpflichtung geben könnte. Es ist nämlich bekannt, dass die unterhaltsberechtigten Mütter mit ihren Kindern nach einem einmal ergangenen Urteil des Gerichts oder nach dem Abschluss eines vormundschaftlichen Unterhaltsvertrags kaum mehr einen Anlauf zu einer Neubeurteilung der Unterhaltsverpflichtung unternehmen.<sup>10</sup> Die dafür notwendigen Verfahren stellen eine allzu hohe psychosoziale Belastung für den oft fragilen Familienfrieden dar.

Am 4. Mai 2011 hat der Bundesrat einen Bericht zur Alimenterhilfe veröffentlicht. Er hat zusätzlichen Regelungsbedarf auf Bundesebene erkannt und die zuständigen Departemente beauftragt, die entsprechenden Gesetzesänderungen vorzunehmen. Wie die Regelung aussehen wird, ist allerdings noch offen.<sup>11</sup>

Beim Eintreiben offener familienrechtlicher Unterhaltsschulden dürfte der schweizerische Gesetzgeber auch etwas kreativer werden. Im heutigen System ist alleine der reguläre Betreuungsweg, in gewissen Konstellationen auch die Direktanweisung der Bezahlung der Unterhaltsschuld durch den Arbeitgeber möglich.

- Australien kennt eine Regelung, wonach das Land nicht verlassen darf, wer wiederholt keinen Unterhalt für seine Kinder bezahlt. «Wer das Geld hat, um zu reisen, hat auch das Geld, Kinderunterhalt zu bezahlen.» (Sozialministerin Tanya Plibersek)

- In Deutschland will es der Bundesrat (Länderkammer) den zuständigen Behörden ermöglichen, Kontendaten von Unterhaltsverpflichteten beim Bundeszentralamt für Steuern abzurufen. Sie sollen so ermitteln können, ob Betroffene Einnahmen wie zum Beispiel Kapitalzinsen verschweigen.
- In zwei kanadischen Provinzen und in Estland werden säumige Unterhaltszahler im Internet publiziert.
- In England droht der Entzug von Führerschein und Pässen, wenn familienrechtlicher Unterhalt nicht bezahlt wird.<sup>12</sup>

Wo die private Unterhaltsverpflichtung nicht genügen kann, müssen flächendeckend Familienergänzungsleistungen eingeführt werden, wie sie die Kantone Tessin und Solothurn kennen, wenn Kinder Grund für Armut und von Armut mitbetroffen sind. In der Schweiz gibt es keine bundesrechtliche Regelung für Ergänzungsleistungen an bedürftige Familien. Im eidgenössischen Parlament wird seit geraumer Zeit über die Einführung von Ergänzungsleistungen auf Bundesebene für Familien mit Kindern diskutiert.<sup>13</sup>

### **Soziales Leistungsrecht**

Solange die Rechtsprechung daran festhält, dass Väter für Kinder gar nichts oder nicht viel bezahlen müssen, soweit ihr Existenzbedarf dadurch tangiert wird, darf zumindest der Sozialhilfebezug durch alleinerziehende Mütter nicht zu einer ihnen einseitig auferlegten Rückerstattungspflicht führen. Die Sozialhilfegesetzgebung muss dahingehend abgeändert werden, dass für Betreuungsarbeit gewährte Leistungen nicht zurückzuerstatten sind. Für Kinder muss eine eigene Leistungsabrechnung erstellt werden, die von der Rückerstattungspflicht ausgenommen ist.

Der Bezug von Sozialhilfe wird von Armutsbetroffenen noch immer oft als demütigend und repressiv erlebt. Aus der Beratungspraxis ist bekannt, dass sich insbesondere Menschen mit hoher Betreuungsverantwortung ohne Beteiligung des Unterhaltsverpflichteten oft missachtet und schikaniert fühlen. Sie sehen sich nicht ganz zu Unrecht als Opfer der Verhältnisse. Einen ungunstigen Beitrag dazu leisten die Medien mit ihrer teils hetzerischen Berichterstattung über missbräuchliche Sozialhilfebezüge. Trotz Berechtigung nehmen deshalb nicht wenig Arme die Sozialhilfe erst gar nicht in Anspruch. «Faktisch beziehen je nach herangezogener Untersuchung [...] nur die Hälfte bis zwei Drittel der zum Bezug berechtigten Haushalte tatsächlich Sozialhilfe. In Städten ist diese Bezugsquote tendenziell höher als auf dem Land.»<sup>14</sup>

Fehlendes oder ungenügendes Wissen über das Bezugsrecht kann ebenfalls eine Ursache für die Nichtinanspruchnahme sein. Auch setzt der Unterstützungsantrag einen intensiven Kontakt zur Behörde voraus mit der Bereitschaft zur detaillierten Auskunft über die ökonomische und persönliche Situation. Dafür braucht es ein Mindestmass an sozialer Kompetenz und Selbstbewusstsein. Eine weitere mögliche Ursache für die bewusste Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen liegt darin, dass die Sozialhilfe Verwandte ersten Grades zu Unterhaltsleistungen heranziehen kann. Ausländerinnen riskieren oder fürchten auch den Verlust ihres Aufenthaltsrechtes in der Schweiz. Das Verharren in echter Armut ohne Sozialhilfebezug wirkt sich aber besonders auf Kinder verheerend aus, da damit sämtliche Möglichkeiten zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben entfallen (Freizeit- und Sportkurse, Musikunterricht usw.).

Der Sozialhilfe vorgelagert existieren in den Kantonen uneinheitliche soziale Leistungssysteme, die den Lebensbedarf bei niedrigem oder ungenügendem Einkommen ergänzen sollen. Es handelt sich dabei um Bevorschussung von Kinderalimenten, Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, Krankenkassenprämienverbilligungen, Mietzinsbeiträge, Ausbildungsbeiträge sowie diverse Bedarfsleistungen an Eltern wie Betreuungsbeiträge, Mutterschaftsbeihilfen usw.

Alle diese Bedarfsleistungen sind kantonale uneinheitlich und nicht flächendeckend geregelt. Sogar die professionelle Beratung von eventuell Anspruchsberechtigten ist schwierig angesichts der unübersichtlichen Situation. Auch bilden viele dieser unterschiedlichen und aufwändigen Berechnungssysteme im Übergang von den Sozialleistungen zur Erwerbstätigkeit eine Armutsfalle, weil den Erwerbstätigen manchmal weniger Gesamteinkommen bleibt, als wenn sie Sozialhilfe beziehen.<sup>15</sup>

Oft fehlt den betroffenen Menschen überhaupt das Wissen über die möglichen Sozialleistungen. Menschen in schwierigen Lebenssituationen fühlen sich mit dem komplexen Sozialtransfersystem überfordert. Gerade in Lebenssituationen, in denen mehrere Leistungserbringer abgeklärt werden müssen, ist es für die betroffenen Personen schwierig, den Überblick zu behalten und die administrativen Anforderungen der Gesuchstellung zu erfüllen.

Der Kanton Basel-Stadt hat aus dieser Erkenntnis heraus ein eigenes Rahmengesetz über die Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen (SoHaG) erlassen, das seit Januar 2009 in Kraft ist.<sup>16</sup> Die Leistungen wurden darin besser aufeinander abgestimmt und die Regelung der Abläufe sowie die Berechnungssysteme wurden vereinheitlicht. Dennoch müssen viele Betroffene noch immer einen Spiessrutenlauf absolvieren zwischen den Leistungserbringern, und die Anforderungen an die Mitwirkungspflicht sind hoch.<sup>17</sup> Vor diesem Hintergrund wäre es für die Betroffenen übersichtlicher und einfacher, wenn sie sich zwecks Klärung der Anspruchsberechtigung an eine zentrale soziale Anlaufstelle

wenden könnten. Der Aufwand für die Betroffenen – und für die Leistungserbringer – würde minimiert, und bedürftige Familien könnten alle ihnen zustehenden Leistungen in Anspruch nehmen.

Allerdings sind wohl alle Versuche zur Vereinfachung der kantonalen sozialen Leistungssysteme, die sich als historisch gewachsene Flickenteppiche darstellen, letztlich zum Scheitern verurteilt. Der Ersatz der kantonal unterschiedlichen und aufwändigen sozialen Leistungssysteme durch ein einheitliches bundesrechtliches System von Familienergänzungsleistungen wäre wohl der optimale Lösungsansatz.

### **3. Fehlende Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Familienarbeit und Beruf**

Erst wenn entsprechende Rahmenbedingungen vorhanden sind, können Paare unter sich eine faire, partnerschaftliche Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit aushandeln und Alleinerziehende sich auf dem Arbeitsmarkt besser positionieren. Wenn Frauen zunehmend erwerbstätig sind und trotzdem Kinder haben wollen, benötigen sie dafür Unterstützung und Zeit. Nicht unterschätzt werden darf dabei der Zeitaufwand für Haushaltarbeit, die mehrheitlich von den Frauen auch neben der Erwerbstätigkeit geleistet werden muss. Wenn diese Arbeiten auf die Nachtstunden verschoben werden müssen, verbleibt den Frauen nur wenig Zeit, sich den Kindern zu widmen oder ihrer Gesundheit Sorge zu tragen.

Die Arbeitgeberschaft ist gefordert, familien- und betreuungsfreundliche Arbeitsplätze und vermehrt Arbeitsplätze mit reduzierter Arbeitszeit für Männer und Frauen anzubieten. Es braucht mehr flexible Arbeitszeitmodelle. Elternurlaube auch für Väter könnten ihren Betreuungswillen, ihre Betreuungskompetenzen sowie ihr Bewusstsein und ihre Wertschätzung für die von den Müttern geleistete Arbeit verbessern. Die Finanzierung über die Erwerbsersatzordnung bewirkt einen gesellschaftlichen Lastenausgleich zwischen Branchen, die unterschiedlich viele Eltern beschäftigen und die dafür mehr oder weniger günstige Arbeitsbedingungen schaffen. Familien- und Kinderzulagen müssen (nochmals) erhöht werden. Die Wahlmöglichkeit bei der Arbeitsteilung zwischen Frauen und Männern bleibt sonst eingeschränkt.

Das Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung und die Rahmenbedingungen im Schulsystem müssen verbessert werden: Es braucht mehr Kinderkrippen, Tagesschulen, Blockzeiten und Mittagstische in der Schule. Auch eine Teilzeitarbeit kann meist nur dank ausserfamiliärer Kinderbetreuung aufrechterhalten werden. Die Angebote müssen eine Qualität aufweisen, die für Kinder entwicklungs- und bildungsfördernd ist. Was speziell fehlt, sind zeitlich flexible Angebote am Morgen und am Abend sowie Übernach-

tungsmöglichkeiten. Frauen arbeiten auch im Erwerbsleben oft in pflegenden, betreuenden Berufen sowie im Verkauf, in der Reinigung und Gastronomie. Vor allem im Sektor der *Care*-Arbeit wird es auch in Zukunft viele Arbeitsplätze geben. In all diesen Bereichen ist Schichtarbeit weit verbreitet. Die Organisation der Kinderbetreuung muss deshalb oft doppelt abgesichert werden: Die Krippe übernimmt bis in den frühen Abend, danach muss eine Privatperson organisiert werden, welche die Kinder bis zur Heimkehr der Mutter betreut. Die eher flexiblen Organisationen von Tagesmüttern kämpfen mit tiefen staatlichen Finanzbeihilfen für Ausbildungen und für eine angemessene Entlohnung der Tagesmütter, die ihrerseits oft armutsbetroffen sind.

In der Schweiz ist das Betreuungsangebot für Kinder unter sechs Jahren gemäss der UNICEF-Studie «The child care transition» im europäischen Vergleich noch immer schlecht und es ist auch teuer, einen Platz in einer Krippe zu finanzieren. Die Staaten, die auf der Rangliste die ersten fünf Plätze belegen (Schweden, Island, Dänemark, Finnland, Frankreich), investieren mindestens ein Prozent des Bruttoinlandprodukts in die Betreuung von Vorschulkindern. Die Schweiz investiert weniger als 0,4 Prozent des BIP.<sup>18</sup>

Generell problematisch ist die Situation auf dem Arbeitsmarkt für Mütter mit schlechten beruflichen Chancen wegen mangelhafter Bildung, höheren Alters oder gesundheitlicher Probleme. Auch die Sozialämter können hier die nötigen Hilfestellungen nicht bieten. Was die Mütter eigentlich brauchen, ist eine längerfristige Investition in ihre Ausbildung, und hier erklärt sich die Sozialhilfe als nicht zuständig. Deshalb sollten Stipendien gleich hoch oder höher ausfallen als Leistungen der Sozialhilfe, um die Nachholbildung zu fördern. Auch ist für Mütter ein differenziertes Coaching nötig mit Verständnis für deren Ambivalenz gegenüber der eigenen und der gesellschaftlichen Erwartung betreffend die Vereinbarkeit von Mutterrolle und Erwerbstätigkeit.

#### **4. Die Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt**

Frauen verdienen in der Schweiz weniger als Männer<sup>19</sup>, auch wenn sie gleich gut qualifiziert sind. Zudem arbeiten sie öfter in Niedriglohnssektoren, unter anderem im Verkauf, Gastgewerbe und in der *Care*-Arbeit. In diesen Sektoren werden strukturell tiefe Löhne bezahlt, weil diese Arbeit seit je eher von Frauen verrichtet wird und die Arbeit an oder mit Menschen in der Regel keinen Gewinn abwirft. Da die Gesellschaft aber von dieser *Care*-Arbeit zunehmend abhängig sein wird, muss in diesem Sektor für höhere Löhne gekämpft werden.

Das geringere Erwerbseinkommen der Frauen ist noch immer ein wichtiger Faktor dafür, dass der Entscheid, wer nach der Geburt von Kindern einer Erwerbsarbeit nachgeht, mehrheitlich zugunsten der Männer ausfällt. Solche Entscheide wirken sich dann bei

Familientrennungen verheerend aus. Frauen haben es nach mehrjährigen Arbeitspausen selbst mit guter Ausbildung schwierig, den Wiedereinstieg zu schaffen. Teilzeitstellen, die mehrheitlich von Müttern ausgefüllt werden, sind in der Regel auch nicht karrierefördernd. Zudem verlangt die Wirtschaft zunehmend zeitliche und örtliche Flexibilität, was Frauen mit Betreuungspflichten nicht bieten können. Das Arbeitsrecht gewährt den betreuenden Frauen nur einen minimalen Schutz bei notwendigen Abwesenheiten wegen ihrer Betreuungsarbeit. Diese strukturellen Nachteile bedeuten Hürden beim (Wieder-)Einstieg von Müttern ins Erwerbsleben. Zusätzlich sind Mütter mit widersprüchlichen gesellschaftlichen Erwartungen an ihre Rolle als Mutter und mit ihrer eigenen Ambivalenz bei der Entscheidung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit konfrontiert. Fragen wie die folgenden bleiben umstritten: Wie viel Familienabwesenheit kann und darf eine Frau sich selber und den Kindern zumuten, ohne dass die Kinder darunter leiden oder sogar Schaden nehmen? Wie viel Erwerbsarbeit ist neben der häuslichen Gesamtbelastung überhaupt leistbar? Selbst für gut ausgebildete Frauen können die Doppelbelastung von Erwerbs- und Familienarbeit sowie die hohen Kosten für ausserfamiliäre Betreuung Grund dafür sein, nicht ins Erwerbsleben einsteigen zu wollen.

Teilzeit arbeitende Frauen kommen am Arbeitsplatz oft nicht in den Genuss von Weiterbildungs- und Fördermassnahmen, da die Arbeitgeber längerfristige, nachhaltige Wirkungen nicht einberechnen.

Folge davon ist, dass Frauen zunehmend in prekäre Arbeitsverhältnisse gedrängt werden, soweit der Arbeitsmarkt überhaupt in der Lage ist, sie aufzunehmen. Um die daraus entstehende Frauen- und Kinderarmut nicht in Krankheitssituationen oder ins Alter weiterzuziehen, muss über die Sozialversicherungen ein Familienlastenausgleich erfolgen. Die Leistungen in der Betreuungs- und Erziehungsarbeit müssen vermehrt angerechnet werden.

## **5. Die Unterdrückungs- und Gewalterfahrung in Beziehungen**

Frauen sind in ihrem Beziehungsumfeld oft Ziel angedrohter oder ausgeübter psychischer, physischer oder sexueller Gewalt. Eine von fünf Frauen erfährt im Laufe des Lebens von ihrem Partner physische oder sexuelle Gewalt, zwei von fünf erleiden psychische Gewalt.<sup>20</sup> Kritische Lebensereignisse wie Schwangerschaft, Geburt und Trennung erweisen sich als grosse Risikofaktoren. Eine soziale Isolation des Paares begünstigt Gewalt ebenso wie eine gewaltbejahende Einstellung des Partners oder der Partnerin und ihres näheren Umfelds.<sup>21</sup>

Einen starken Einfluss auf die gesamte Lebensgestaltung von Frauen mit ihren Kindern hat auch das immer häufigere Stalking-Phänomen. Unmittelbar vor oder nach Beziehungsende findet oft psychische Gewalt in Form von Drohungen, Nötigungen, Freiheitsberaubung, Auflauern vor der Wohnung oder am Arbeitsplatz statt. Psychische Gewalt umfasst auch andauernde Missachtung, Beleidigungen, Beschimpfung, Telefonterror und belästigende SMS und E-Mails. Soziale Gewalt kann ausgeübt werden in Form von Einschränkungen des sozialen Lebens einer Person, etwa des Verbots oder der Kontrolle von Familien- und Aussenkontakten, oder in Form eines Verbotes von Arbeitsaufnahme. Kinder sind oft von allen diesen Gewaltformen miterfasst oder zumindest Zeugen davon. «Das Phänomen Stalking ist in der Schweiz wenig erforscht. In den letzten Jahren durchgeführte repräsentative Erhebungen aus Deutschland und einigen angelsächsischen Ländern zeigen, dass rund 12 Prozent der Befragten mindestens einmal in ihrem Leben Opfer von andauernden Nachstellungen geworden sind. Der Anteil der männlichen Täter liegt bei über 80 Prozent. Ehemalige Beziehungspartner machen bei Frauen und Männern die grösste Opferkategorie aus. 80 Prozent der Opfer sind Frauen. Knapp 40 Prozent der Betroffenen erleben körperliche Angriffe des Stalkers. Einzelhandlungen oder ihre Kombination erstrecken sich meistens über einen beträchtlichen Zeitraum – im Durchschnitt sind es über zwei Jahre. Diese Ergebnisse legen nahe, dass das Phänomen Stalking viel verbreiteter ist als angenommen und dass auch in der Schweiz ein Bedürfnis nach Massnahmen zum Schutz der Betroffenen besteht.»<sup>22</sup>

Die Erfahrungen aus der Praxis als Trennungs- und Scheidungsanwältin zeigen, dass sich Frauen aus Gewaltbeziehungen aufgrund der schlechten Arbeitsmarktsituation und wegen der hohen Lebenskosten oft ausserstande sehen, sich von ihrem Partner zu trennen, vor allem, wenn Kinder vorhanden sind. Die erlebte Gewalt führt zu gesundheitlichen Belastungen, Depressionen und sozialer Isolation, unabhängig davon, ob die Lebensgemeinschaft mit dem Verursacher aufgelöst wird oder nicht. Zusätzlich sind die betroffenen Frauen damit beschäftigt, die schädlichen Folgen für die mitbetroffenen Kinder durch vermehrte Präsenz und Betreuung zu kompensieren. Bestehende Arbeitsplätze sind in diesen Situationen wegen Abwesenheiten und Leistungsminderung gefährdet, die Energie zur Arbeitssuche ist nicht vorhanden. Dadurch wird Armut zementiert: ein wahrer Teufelskreis.

Damit zeigt sich der Gewaltfaktor im häuslichen Bereich mit seinen psychosozialen und gesundheitlichen Folgen als ein weiterer spezifischer Faktor für das weibliche Armutsrisiko, der nicht unterschätzt werden darf.<sup>23</sup>

## 6. Die staatliche Budgetpolitik

Letztlich liegt eine der Ursachen von weiblicher Armut in der Budgetpolitik des Staates. Wie sich staatliche Ausgaben auf das Kriterium der Geschlechtergerechtigkeit auswirken, müsste genauer erforscht werden. Mit dem dazu entwickelten Instrument des Gender-Budgeting können geschlechtsspezifische Wirkungen von Finanzströmen gemessen und dargestellt werden.

«Die unterschiedliche Lebensqualität von Frauen und Männern führt dazu, dass die Budgetprozesse sie unterschiedlich berühren. Wird zum Beispiel mehr Geld in Kinderkrippen investiert, kommt diese Leistung primär den Kindern und indirekt den Eltern zugute. Da jedoch in der Realität nach wie vor überwiegend Frauen für die Betreuung von Kindern zuständig sind (90 Prozent der Haushalte), bedeutet die Investition in Krippen für Frauen einen einfacheren Zugang zur Erwerbstätigkeit und damit zur ökonomischen Selbständigkeit. Wird hingegen Geld in Strassen investiert, so fördert dies die Erwerbs- und Mobilitätsmöglichkeiten der Männer, da – statistisch erwiesen – Männer mehr Auto fahren als Frauen. Der geschlechterspezifische Blick muss sich auch darauf konzentrieren, wie sich Veränderungen im Finanzgebaren auf Frauen und Männer auswirken [...] Werden Patientinnen und Patienten aus Kostenspargründen früher aus dem Spital entlassen, müssen sie zu Hause vermehrt betreut werden. Die Betreuungsperson ist in den meisten Fällen weiblich [...] [was wiederum zu erhöhter Belastung von Frauen im Sektor der unbezahlten Arbeit führt, Anm. der Verfasserin]. Bereits diese kleinen Beispiele zeigen, dass insbesondere die [...] ungleiche Verteilung der unbezahlten Haus- und Betreuungsarbeit zwischen den Geschlechtern zu sehr unterschiedlichen Auswirkungen von staatlichem Finanzgebaren auf Frauen und Männer führt.»<sup>24</sup>

Besonderes Augenmerk muss auch darauf gerichtet werden, dass dem wachsenden *Care*-Sektor (Alters- und Kinderbetreuung) mehr Geld zur Verfügung gestellt wird, da sich dies wiederum auf die Löhne der darin arbeitenden Frauen auswirken wird.

Am 12. Juni 2009 und am 7. März 2011 wurde im Nationalrat je eine Motion eingereicht mit dem Auftrag an den Bundesrat, «in Anlehnung an Art. 8 der Bundesverfassung (Diskriminierungsverbot und Verpflichtung zur Gleichstellung der Geschlechter) bei der Haushaltsführung mit den Mitteln des Gender-Budgeting die Gleichstellung der Geschlechter anzustreben».<sup>25</sup> Beide Motionen wurden vom Bundesrat zur Ablehnung empfohlen, unter anderem mit der Begründung, dass er die Einführung des Gender-Budgeting auf Bundesebene als ungeeignete politische Grundlage zur Erreichung der Ziele der Gleichstellung von Mann und Frau erachtet. Insgesamt weise die umfassende Analyse des Bundeshaushalts im Sinne des Gender-Budgeting ein sehr ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis auf. Angesichts der sich abzeichnenden angespannten finanzpolitischen Situation halte

es der Bundesrat nicht für angezeigt, hier eine dauerhafte neue Aufgabe zu übernehmen. Stattdessen will er wie bisher in ausgewählten und prädestinierten Tätigkeitsbereichen entsprechende Evaluationen vornehmen.

Während die erste Motion vom Rat zwischenzeitlich abgeschrieben wurde, ist die zweite im Ratsplenum noch nicht behandelt worden.

## 7. Fazit

Frauen leisten in allen Lebensphasen viel gesellschaftlich notwendige Arbeit und werden dafür wenig entschädigt und wertgeschätzt. Die Armutsquote ist beim Haushaltstyp der Alleinerziehenden am höchsten, gefolgt vom Haushaltstyp der Paare mit drei und mehr Kindern, in Lebensformen also, die hohe Präsenz und umfangreiche Leistungen erfordern. Hier zeigt sich Frauenarmut umso gravierender, weil sie gleichzeitig hauptsächliche und unmittelbare Ursache von Kinderarmut bedeutet.

Nicht nur die zunehmenden Familienscheidungen und Trennungen sind Ursachen von Frauenarmut, sondern auch die schlechte Ausgestaltung des Unterhaltsrechts, die mangelhaften strukturellen Bedingungen, zum Beispiel im Angebot der familienergänzenden Betreuung, die schlechten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt sowie die erlittene Gewalt.

Der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt kommt als längerfristige Massnahme zur Befreiung aus der Armut zweifelsohne grosse Bedeutung zu, da Familien zunehmend bis weit in den Mittelstand hinein auf mehr als ein volles Erwerbseinkommen angewiesen sind. Darüber hinaus geht mit der Erwerbsarbeit mehr gesellschaftliche Wertschätzung, Unabhängigkeit und die Möglichkeit zur Teilnahme am öffentlichen Leben einher, was sich positiv auf die psychosoziale Gesundheit von Frauen und Kindern auswirken kann. Der Umgang mit der Eingliederung von betreuungsverpflichteten Frauen und Männern in den Arbeitsmarkt muss jedoch sorgfältig und mit Massnahmen erfolgen, die den tatsächlichen Rahmenbedingungen entsprechen. Sie muss von Fachpersonen begleitet werden, die der Ambivalenz von Müttern bezüglich ihrer Rolle als Mutter oder Berufsfrau genügend Empathie entgegenbringen können. Gleichzeitig muss in die (Nachhol-)Bildung investiert werden. Wo keine passenden Angebote auf dem Arbeitsmarkt und keine strukturellen Rahmenbedingungen vorhanden sind, ist der Druck zur Erwerbsaufnahme unter Androhung von Leistungskürzungen im sozialen System nur destruktiv. Nicht alle Frauen können vom Arbeitsmarkt aufgenommen werden, schon gar nicht zu den Bedingungen, die angesichts ihrer Lebenssituation nötig wären.

Das wiederum bedeutet, dass die von Frauen geleistete, gesellschaftlich wertvolle Arbeit in erster Linie durch ein sorgfältiges Unterhaltsrecht und danach durch ein differenziertes

soziales Leistungssystem gestützt werden muss. Insbesondere in den Lebenssituationen von Alleinerziehenden mit kleinen Kindern oder Mehrkinderfamilien, deren Mehrfachbelastung offensichtlich ist, kann eine (vorübergehend) grosszügige soziale Entschädigung zu psychosozialer Entlastung führen. Gesellschaftlich wichtige eigene Ressourcen, auch Ressourcen für den Ausstieg aus der Armut, können dadurch freigesetzt werden.

Kinder zu haben, darf in unserer Gesellschaft kein Armutsrisiko für Frauen darstellen. Studien und Erkenntnisse dazu, dass es trotzdem so ist, sind genügend vorhanden. Es fehlt auch nicht am Wissen, wie die Situation geändert werden könnte, wohl aber an der Umsetzung. Das mag daran liegen, dass es in der Schweiz kein Ministerium für Familienfragen gibt, das sich dieser Querschnittaufgabe, bestehend aus verschiedenen Interventionsbereichen, widmen kann. Es kann auch daran liegen, dass die Anzahl Haushalte ohne Kinder in der Schweiz schon länger zunimmt und somit die politische Relevanz dieses Themas gering ist. Noch immer herrscht in der Schweiz zudem die Auffassung, dass Kinder reine Privatsache sind und von den beiden Elternteilen gemeinsam grossgezogen werden, obwohl diese ideale Vorstellung längst nicht mehr mit der gesellschaftlichen Realität übereinstimmt. Kinder zu haben und grosszuziehen, kann nicht nur Privatsache sein. Eine gute Gleichstellungs- und Familienpolitik wäre die Grundlage dafür, dass staatliche Auslagen für die Ausbalancierung von Armutsfolgen in allen Bereichen, bis hin zur Gesundheitspolitik, längerfristig gesenkt werden können.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Wallner, 2010, S. 29. Sellach, 2008.
- <sup>2</sup> [www.20min.ch/news/schweiz/story/27702274](http://www.20min.ch/news/schweiz/story/27702274)
- <sup>3</sup> Newsletter «Informationen aus der Demographie», Nr. 4, Dezember 2010, Thema «Kinder», [www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=4198](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=4198)
- <sup>4</sup> Bannwart, 2011, S. 77 f.
- <sup>5</sup> Trinkler, 2007, S. 53 ff.
- <sup>6</sup> Freivogel, 2007, S. 11 f.
- <sup>7</sup> Trinkler, 2007, S. 53.
- <sup>8</sup> Freivogel, 2007, S. 13.
- <sup>9</sup> [www.svamv.ch](http://www.svamv.ch), «Kinderarmut verhindern».
- <sup>10</sup> Freivogel, 2007, S. 13.
- <sup>11</sup> [www.news.admin.ch/message/?lang=de&msg-id=38967](http://www.news.admin.ch/message/?lang=de&msg-id=38967)
- <sup>12</sup> «frauensicht», Nr. 1, Februar 2011, S. 1 f.
- <sup>13</sup> [www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00061/01631/index.html?lang=de](http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00061/01631/index.html?lang=de)
- <sup>14</sup> Stutz et al., 2006.
- <sup>15</sup> Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, Bern 2003. Knupfer et al., 2005. Vgl. auch Steiner, 2011, S. 66 ff.
- <sup>16</sup> [www.gesetzessammlung.bs.ch/sgmain/default.html](http://www.gesetzessammlung.bs.ch/sgmain/default.html); 890.700
- <sup>17</sup> [www.ombudsstelle.bs.ch/jahresberichte/jahresbericht\\_2010/](http://www.ombudsstelle.bs.ch/jahresberichte/jahresbericht_2010/)
- <sup>18</sup> [www.assets.unicef.ch/downloads/rc8\\_eng.pdf](http://www.assets.unicef.ch/downloads/rc8_eng.pdf)
- <sup>19</sup> [www.sgb.ch/uploaded/Dossier/79\\_BASS\\_Lohnleichheit.pdf](http://www.sgb.ch/uploaded/Dossier/79_BASS_Lohnleichheit.pdf)
- <sup>20</sup> [www.halt-gewalt.bs.ch/](http://www.halt-gewalt.bs.ch/)
- <sup>21</sup> [www.ebg.admin.ch/themen/00009/00089/index.html?lang=de](http://www.ebg.admin.ch/themen/00009/00089/index.html?lang=de)
- <sup>22</sup> [www.ebg.admin.ch/themen/00009](http://www.ebg.admin.ch/themen/00009)
- <sup>23</sup> Sellach, 2008.
- <sup>24</sup> Matefi, 2002.
- <sup>25</sup> [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)

## Literaturhinweise

- Bannwart Bettina*: Who cares? Job and Elder Care. In: Caritas-Sozialalmanach 2011. Caritas-Verlag, Luzern, 2011, S. 74.
- Freivogel Lisbeth*: Nachehelicher Unterhalt, Verwandtenunterstützung, Sozialhilfe. In: Frauenfragen, Nr. 1, 2007: Nach der Scheidung aufs Sozialamt?, S. 11 f.
- «frauensicht», Nr. 1, Februar 2011, S. 1 f.
- Knupfer Caroline, Knöpfel Carlo*: Wie viel bleibt in einem Haushalt von einem zusätzlichen Erwerbseinkommen übrig? In: Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Nr. 2, Studienreihe des Staatssekretariats für Wirtschaft und des Bundesamtes für Sozialversicherung, Bern 2005.
- Matefi Gabriella*: Das Geschlechtsleben der Staatsrechnung. In: Basler Zeitung, 1. 3. 2002, [www.gabriella-matefi.ch](http://www.gabriella-matefi.ch).
- Metzler Andrea*: Mankoteilung – gemeinsame elterliche Sorge. In: Anwaltsrevue, Nr. 3, 2011. Helbing-Lichtenhahn-Verlag, S. 125 ff.
- Sellach Brigitte*: Armut. Ist Armut weiblich? In: Becker Ruth, Kortendiek Beate (Hrsg.): Handbuch für Frauen- und Geschlechterforschung, Bd. III. Wiesbaden, 2008, S. 463–471.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)*: Untersuchung «Existenzsicherung im Föderalismus», Bern, 2003.
- Steiner Oliver*: Im Dickicht von Fehlanreizen und Zirkelrechnungen – zur Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen am Beispiel des Kantons Basel-Stadt. In: Die Praxis des Familienrechts, 2011, S. 66 ff.
- Stutz Heidi, Fritschi Tobias, Detzel Patrick, Schmutz Susanne*: Kosten-Nutzen-Analyse der Bedarfsleistungen des Sozialdepartements der Stadt Zürich. BASS-Studie Nr. 11, 2006.
- Trinkler Judith*: Interview. In: Frauenfragen, Nr. 1, 2007: Nach der Scheidung aufs Sozialamt?
- Wallner Claudia*: Hat Armut ein Geschlecht? In: Wege aus der Armut, Strategien der sozialen Arbeit. Freiburg im Breisgau, 2010, S. 29.

Dieser Beitrag zeigt, wie Quartierentwicklung auch als Gesundheitsförderung verstanden werden kann, die besonders benachteiligten Familien zugutekommt. Denn die Einbindung in gemeinschaftliche Kommunikationsprozesse ist für die psychische Gesundheit der Heranwachsenden zentral. Zudem beeinflussen die Verkehrsplanung und Bewegungsmöglichkeiten die körperliche Aktivität und damit die körperliche und psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen stark.

Cet article montre comment le développement de quartier peut également être compris comme une promotion de la santé qui bénéficie avant tout aux familles déshéritées. En effet, l'intégration à des processus de communication collectifs et solidaires est un élément central de la santé psychique de la jeune génération. De plus, la planification du trafic et les possibilités de mouvement ont une grande incidence sur l'activité corporelle et donc sur la santé physique et psychique des enfants et des jeunes.

Martin Hafen

## Quartierentwicklung und Prävention von Armutsfolgen

Armut macht krank. Mit anderen Worten: Zwischen Ausbildungsstand, Einkommen, berufsbedingtem sozialem Status und Gesundheit besteht ein direkter Zusammenhang. Je tiefer der Ausbildungsstand eines Menschen ist, desto geringer ist seine Lebenserwartung. Deshalb führt die Weltgesundheitsorganisation in ihrem vielbeachteten Papier zu den wichtigsten sozialen Gesundheitsdeterminanten<sup>1</sup> die soziale Ungleichheit an erster Stelle. Sie fordert auch, dass sozioökonomisch benachteiligte Bevölkerungsgruppen die wichtigste Zielgruppe von präventiven und gesundheitsfördernden Massnahmen sein sollten und vor allem die Politik soziale Ungleichheit und deren nachteilige Folgen abzuwächen habe.

Der Zusammenhang von sozialer und gesundheitlicher Benachteiligung ergibt sich dadurch, dass sozioökonomisch benachteiligte Menschen mehr Belastungsfaktoren ausgesetzt sind als die übrige Bevölkerung und über weniger Ressourcen verfügen, um diesen Belastungen standzuhalten. Wie genau die Wirkmechanismen dieser Einflussfaktoren aussehen, ist nicht in jeder Hinsicht geklärt<sup>2</sup>, zumal die Vielfalt der unterschiedlichen Einflussfaktoren in ihren Wechselwirkungen immens ist. Klar ist jedoch, dass nicht nur die sozial benachteiligten Erwachsenen, sondern auch ihre Kinder schlechtere Gesundheitschancen haben. Armut ist vererbbar<sup>3</sup> und damit auch die durchschnittlich geringere Gesundheit und Lebensdauer.

Neben der Vielfalt von Einflussfaktoren, an denen Prävention ansetzen kann, stellt sich das Problem, dass die Zielgruppe der sozioökonomisch schwächeren Bevölkerung nicht einfach zu erreichen ist. Die angestrebte Verbesserung der individuellen Gesundheitskompetenz ist mit Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen daher noch schwieriger zu bewirken als bei der sonstigen Bevölkerung, und auch die partizipative Einbindung

in die Planung und Realisierung von Präventionsmassnahmen ist bei dieser Zielgruppe eine besondere Herausforderung.<sup>4</sup>

In diesem Text wird theoretisch begründet und an einem konkreten Beispiel erläutert, dass Quartierentwicklung zu einem wichtigen präventiven Zugang werden kann – erstens, weil mit der soziokulturellen Entwicklung von Lebensräumen zentrale Belastungsfaktoren für die Gesundheit reduziert und relevante Schutzfaktoren gestärkt werden können, und zweitens, weil sich durch diesen Ansatz wichtige Partizipations- und (informelle) Bildungsmöglichkeiten eröffnen, die nicht zuletzt den sozial benachteiligten Kindern zugutekommen.

## **1. Der Lebensraum als gesundheitsrelevante Umwelt**

Am Beispiel des Gebiets Basel- und Bernstrasse in Luzern (BaBeL) lässt sich der Zusammenhang von Lebensraum, sozialer und gesundheitlicher Benachteiligung gut darstellen.<sup>5</sup> Das Gebiet unterliegt einer enormen Verkehrsbelastung, Grünräume sind kaum vorhanden. Im BaBeL-Quartier leben gut dreieinhalbtausend Menschen. Der Anteil von Bewohnern und Bewohnerinnen ohne Schweizer Bürgerrecht ist mit 52,8 Prozent der höchste von Luzern, das durchschnittliche Einkommen dagegen das tiefste. So arbeiten 37 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung des BaBeL-Quartiers im industriellen Sektor, während dieser Wert in wohlhabenderen Quartieren wie Altstadt-Wey oder Maihof-Rotsee bei 1,9 beziehungsweise 4,6 Prozent liegt. Was die Altersstruktur der Bevölkerung betrifft, sind 20 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner des BaBeL-Quartiers 19 Jahre alt oder jünger. Auch das ist der höchste Wert in Luzern; der städtische Durchschnitt liegt bei 15,9 Prozent Kindern und Jugendlichen. Die Durchschnittsfläche einer 4-Zimmer-Wohnung liegt hier bei 84 m<sup>2</sup> – der tiefste Wert in Luzern, verglichen mit 95 m<sup>2</sup> im städtischen Durchschnitt und 124 m<sup>2</sup> einer durchschnittlichen 4-Zimmer-Wohnung im wohlhabenden Bellerive-Quartier.<sup>6</sup>

Die Zahlen deuten darauf hin, dass die Bewohner und Bewohnerinnen des BaBeL-Quartiers grösseren gesundheitlichen Belastungen ausgesetzt sind. Nehmen wir die Kinder und Jugendlichen, die hier so zahlreich vertreten sind wie nirgends sonst in der Stadt. Sie leben in engen räumlichen Verhältnissen, und gerade kleinere Kinder haben wegen des Verkehrs kaum die Möglichkeit, das Haus ohne Erwachsenenbegleitung zu verlassen. In der Teilstudie «Lebensräume für Kinder», die im Rahmen der Nationalfondsstudie «Stadt und Verkehr» (NFP 25) durchgeführt wurde, hat sich gezeigt, dass dies die durchschnittliche Bewegungs- und Spielzeit der Kinder erheblich verkürzt. So hielten sich in den verkehrsbelasteten Quartieren der Stadt Zürich nur 12 Prozent der fünfjährigen Kinder täglich zwei Stunden und mehr im Freien auf, während dieser Wert in weniger belasteten Quartieren bei 55 Prozent lag. Das Gebundensein an die Wohnung hat nicht nur Auswirkungen auf die Häufigkeit und Intensität der körperlichen Bewegung, sondern auch auf die Sozial-

kontakte. Die Fünfjährigen, die sich häufig im Freien aufhielten, hatten im Durchschnitt 8,8 Spielkameraden und -kameradinnen, während die andern durchschnittlich nur mit 2,2 Kindern regelmässig Kontakt hatten. Dies wirkte sich auch auf die Sozialkontakte der Erwachsenen aus. Je häufiger sich die kleinen Kinder im Freien aufhalten, desto mehr informelle Kontakte haben ihre Betreuungspersonen: Sie plaudern durchschnittlich mit 19,2 Personen, während Eltern und andere Betreuungspersonen in belasteten Quartieren nur über 9,7 regelmässige Kontaktpersonen verfügen. Es ist klar, dass die Einschränkung der körperlichen Bewegung und der Sozialkontakte Auswirkungen auf die kindliche Entwicklung hat. So wiesen die im Rahmen des erwähnten Nationalfondsprojekts intensiver untersuchten Fünfjährigen im Vergleich zu den andern Kindern hochsignifikante Defizite in Hinblick auf die Motorik und die sozialen Kompetenzen auf.<sup>7</sup>

## **2. Die Folgen von Bewegungsmangel**

Es sprengt den Rahmen dieses Textes, die gesundheitlichen und sozialen Folgen von Bewegungsmangel und fehlenden Sozialkontakten in allen Details darzustellen. Das ist auch kaum notwendig, denn vieles kann heute als Allgemeinwissen vorausgesetzt werden. Somit werden einige Aspekte herausgehoben, die für die Thematik von besonderer Bedeutung sind. So zeigt sich in allen Ländern Westeuropas (wie auch in den USA und anderen Dienstleistungsgesellschaften), dass nicht nur der Anteil übergewichtiger Kinder laufend steigt, sondern die Zunahme selbst einer Beschleunigung unterliegt. Für die Schweiz zeigt das BMI-Monitoring (BMI = Body-Mass-Index) der Schulärztlichen Dienste der Städte Basel, Bern und Zürich, dass etwa 20 Prozent der Schulkinder in diesen Städten von Übergewicht betroffen sind, wobei ein Viertel von ihnen als adipös eingestuft werden. Wie bei den Erwachsenen gilt, dass Kinder aus sozioökonomisch schlechter gestellten Familien deutlich häufiger von Übergewicht betroffen sind. Auch die beiden wichtigsten Einflussfaktoren auf diese Entwicklung sind bekannt: ungünstige Ernährungsgewohnheiten und zu wenig Bewegung.<sup>8</sup>

Die Studienergebnisse zum Lebensraum von Kindern in belasteten Quartieren zeigen ein eingeschränktes Bewegungsverhalten. Ebenso sind die Auswirkungen der zunehmenden Prävalenz von Übergewicht auf das Gesundheitswesen bekannt – samt den Kosten, die der öffentlichen Hand und der Bevölkerung dadurch entstehen. Der Handlungsbedarf steigt weiter, wenn man die Erkenntnisse aus der Epigenetik-Forschung berücksichtigt. So haben die berühmten Studien zur Bevölkerung des nordschwedischen Ortes Överkalix gezeigt, dass sich Übergewicht von männlichen Kindern in der Vorpupertät negativ auf die Gesundheit der beiden folgenden Generationen auswirkt. Über die Aktivierung von vererbaren Krankheitsgenen durch Übergewicht steigerte sich das Diabetesrisiko der nächsten und übernächsten Generation um das Vierfache, und die Anfälligkeit für Herz-Kreislauf-Krankheiten nahm signifikant zu.<sup>9</sup>

### **3. Soziale Kontakte, Sozialkompetenz und Integration**

Doch nicht nur die fehlende Bewegung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen in belasteten Quartieren ist gesundheitsrelevant, sondern auch die reduzierte Möglichkeit zu sozialen Kontakten. So ist bekannt, dass der Erwerb sozialer Kompetenzen im Kleinkindalter für die weitere psychosoziale Entwicklung entscheidend ist. Unzureichend ausgebildete soziale Kompetenzen führen zu verminderter Emotionsregulierung, geringerer Frustrationstoleranz und schwächerem Einfühlungsvermögen, was die Wahrscheinlichkeit gelingender sozialer Beziehungen weiter senkt.<sup>10</sup> Wie beim Faktor «Übergewicht» ist die verkehrsmässige Belastung von Wohnquartieren natürlich nicht der einzige Faktor, der die Sozialkontakte und die sozialen Kompetenzen beeinflusst. Aber sie ist ein massgeblicher Belastungsfaktor, der das Auftreten der genannten Probleme statistisch signifikant wahrscheinlicher macht. Soziale Kompetenzen lassen sich nun mal nicht vor dem Fernseher oder über Videospiele erwerben, sondern nur im direkten Kontakt mit anderen Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen.

Wie mangelnde Bewegung haben auch eingeschränkte soziale Kontaktmöglichkeiten direkten Einfluss auf die psychische und körperliche Gesundheit. Aktuelle Forschungsergebnisse aus der Neurobiologie<sup>11</sup> belegen dies genauso wie die Gesundheitsforschung. So reduziert die soziale Isolation von sozioökonomisch schlechter gestellten Menschen ihre durchschnittliche Lebenserwartung und fördert die Anfälligkeit für chronische psychische und körperliche Krankheiten.<sup>12</sup> Der Erweiterung der Kontaktmöglichkeiten in belasteten Quartieren durch Massnahmen wie Verkehrsberuhigung, Gestaltung des öffentlichen Raumes (Spielplätze, Parks, sonstige Begrünung usw.), Schaffung von Begegnungsräumen (Quartier- und Familienzentren usw.) und soziokulturelle Aktivitäten (Feste, Projekte usw.) kommt demnach der Stellenwert direkter Gesundheitsförderung zu.

Bessere Kontaktmöglichkeiten haben aber nicht nur gesundheits-, sondern auch integrationsfördernde Wirkung, die insbesondere Kindern aus sozial benachteiligten Familien und ihren Bezugspersonen zugutekommt. So hat sich auch im Rahmen des Nationalfondsprojekts «Integration und Ausschluss» (NFP 51) gezeigt, dass die Schaffung von Kontaktzonen im öffentlichen Raum (durch Wohnstrassen und andere Begegnungszonen) die Zahl der sozialen Kontakte markant erhöht und das Integrationempfinden der Betroffenen deutlich steigert. Das gilt insbesondere für Familien und ist weitgehend unabhängig von Nationalität und sozioökonomischem Status.<sup>13</sup>

### **4. Informelle Netzwerke und integrierte Handlungsansätze**

Die bisherigen Ausführungen sollten deutlich gemacht haben, dass der soziokulturellen, stadtplanerischen und verkehrsmässigen Aufwertung von sozial benachteiligten Stadtteilen

eine gesundheits- und integrationsfördernde Wirkung zukommt, von der insbesondere Kinder und ihre Familien profitieren. Bevor wir die konkreten Massnahmen beschreiben, die im Laufe der letzten Jahre im Luzerner BaBeL-Quartier durchgeführt wurden, wollen wir uns einem Aspekt zuwenden, der für die Prävention, die frühe Förderung und die Schule gleichermaßen von Bedeutung ist: der Schwierigkeit, bestimmte Zielgruppen mit bestimmten Angeboten im Bereich der Pädagogik oder der Gesundheitsförderung zu erreichen. Dabei geht es insbesondere um sozioökonomisch schlechter gestellte Einzelpersonen und Familien, besonders um solche mit Migrationshintergrund.<sup>14</sup>

Mit der verkehrstechnischen und soziokulturellen Gestaltung öffentlicher Räume können die strukturellen Voraussetzungen für informelle Bildungsräume geschaffen werden, so wie sie im Kontext der Öffnung der Schule auf das Gemeinwesen hin diskutiert werden.<sup>15</sup> Einschlägige Untersuchungen<sup>16</sup> zeigen, dass sich über die Einrichtung sogenannter «Bildungslandschaften» Personengruppen (Eltern, Bevölkerung mit Migrationshintergrund usw.) erreichen lassen, die sonst kaum in Kommunikationsprozesse eingebunden werden können. Dieses Netzwerkpotenzial sollte auch im Kontext allgemeiner Massnahmen von früher Förderung, Integrationsförderung und Gesundheitsförderung vermehrt genutzt werden.

Wichtig ist dabei – das zeigen Erfahrungen aus dem Bereich der Bildungslandschaften<sup>17</sup> genauso wie aus dem Kontext der Prävention<sup>18</sup> –, dass die entstehenden Netzwerke nicht vollständig dem Prinzip der Selbstorganisation überlassen werden. Wenn Koordinationsstellen nicht zu stark bürokratisiert und institutionellen Zwängen unterworfen sind, bieten sie ein wirkungsvolles Mittel, um den Wirkungen des (im Vergleich zu formalen Organisationen) recht «flüchtigen» Systemtypus «Netzwerk» eine gewisse Beständigkeit zu verleihen. Das erhöht die Nachhaltigkeit der Wirkung und die Motivation der im Netzwerk involvierten Familien, Einzelpersonen und Organisationen. Auch zeigen die Erfahrungen aus dem Bereich der Bildungslandschaften<sup>19</sup>, dass die vermehrte Einbindung von schwer erreichbaren Zielgruppen in Netzwerke auch nicht einfach von selbst geschieht, sondern (durch spezifische Formen der Partizipation) aktiv gefördert werden muss. Institutionen im Bereich der frühen Förderung wie Familienzentren, Kindertagesstätten, Gemeinschaftszentren, Patenschaften usw. sind für die Institutionalisierung solcher Partizipationsprozesse bestens geeignet – zum Nutzen nicht nur der betroffenen Kinder und ihrer Eltern, sondern auch der gesamten Gesellschaft, die von der ausgebauten Integration profitiert.<sup>20</sup>

Diese Erfahrungen und Erkenntnisse ergänzen sich bestens mit den Ansätzen der integrierten Quartierentwicklung, wie sie sich in den letzten zwanzig Jahren in verschiedenen europäischen Ländern herauskristallisiert haben. Integrierte Stadtentwicklung will an den «Problemen, Potenzialen und Ressourcen im Gebiet anknüpfen, um die Abwärtsspirale in den benachteiligten Stadtteilen durch eine gezielte Verbesserung der Lebensbedingungen aufzuhalten»<sup>21</sup>. Von integrierter Stadtentwicklung kann dann gesprochen werden, wenn alle zur Lösung der Probleme notwendigen Handlungsfelder einbezogen

und miteinander verknüpft werden. So werden Fragen der baulichen Erneuerung, Migration und Sicherheit ebenso berücksichtigt wie Nutzungskonflikte, die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur und die Einrichtung von Treffpunkten für ein aktives Quartierleben.<sup>22</sup> Dabei gelten die methodischen Prinzipien der aktivierenden Arbeit, Ressourcenmobilisierung und Vernetzung der verschiedenen Akteure im Quartier und in der Stadt.

In der Schweiz wird dieser ganzheitliche Ansatz in verschiedenen Städten angewandt und hat unter dem Titel «Projets urbains» Eingang in ein überdepartementales Bundesprogramm gefunden. Mit diesem werden kleine und mittlere Städte dabei unterstützt, integrierte Quartierentwicklungsprozesse einzuleiten und umzusetzen. Das zentrale Anliegen ist auch hier der Einbezug aller Betroffenen, zumal der Bewohnerinnen und Bewohner. Diese tragen dazu bei, ihr Wohnumfeld zu formen. Das wiederum stärkt ihre Kompetenzen, verbessert die Lebensqualität der Quartierbevölkerung und erleichtert die soziale Integration.<sup>23</sup>

## **5. Neue Qualitäten im Gebiet Basel- und Bernstrasse in Luzern**

Nach diesen gesundheits-, entwicklungs- und integrationstheoretischen Ausführungen wollen wir uns den konkreten Massnahmen zuwenden, die seit 2002 zur Aufwertung des stark belasteten Gebiets Basel- und Bernstrasse ergriffen worden sind.

Das Quartierentwicklungsprojekt Basel-/Bernstrasse in Luzern mit dem programmatischen Namen BaBeL gilt mit seinen ganzheitlichen und methodisch innovativen Ansätzen als schweizerisches Modellprojekt.<sup>24</sup> BaBeL zielt nicht darauf ab, gegen die «undankbare Rolle» anzukämpfen, die sich aus der funktionsräumlichen Logik des Gebiets ergeben hat. Vielmehr wurde und wird nach Wegen gesucht, wie unter den gegebenen Bedingungen der Lebensraum in diesem Gebiet – und spezifisch für die Bedürfnisse der hier lebenden Bevölkerung – aufgewertet werden kann. Auf der Basis eines in breitem Dialog entstandenen «Konsensszenarios» wurden neue Perspektiven für das Quartier entwickelt: Verbesserung des Images, Stärkung der lokalen Ökonomie, Einbindung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen in das Quartierleben, Verstärkung von Bildung, Kultur und sozialen Netzen, stabilere soziale Verhältnisse, Aufwertung der Aussenräume usw. Die Gesamtheit der Verbesserungen ist ausschlaggebend, was zwingend ein transdisziplinäres Vorgehen und eine breite Vernetzung erforderte.

Mit höchster Priorität wurde aufgrund der Quartieranalyse die Situation der Kinder und Jugendlichen behandelt, denn wen immer man bei Projektbeginn im Quartier fragte, die Antwort war immer die gleiche: «Fangt mit den Kindern an, dort besteht der grösste Handlungsbedarf.» Der mit dem Projekt BaBeL eingeleitete Aufbruch inspirierte die im Quartier tätigen Fachkräfte der soziokulturellen Animation zu innovativem Handeln. Tätig in verschiedenen privaten, kirchlichen und städtischen Institutionen, schlossen sie sich zur «Quartierkoordination für Kinder und Jugend» zusammen, schweizweit eine Premiere.<sup>25</sup> Sie

stimmten fortan ihre Ziele und Aktivitäten aufeinander ab und knüpften ein dichtes Netz von Förderung, Betreuung, aktivierenden Freizeitangeboten und erleichtertem Zugang zu «Regelangeboten»<sup>26</sup>. Die Basis dieser gebündelten Massnahmen bildet ein interinstitutionelles, sozialraumorientiertes Konzept der Kinder- und Jugendarbeit im Quartier. Im Gegensatz zur in der Jugendarbeit üblichen altersmässigen Segmentierung wurde hier die Altersspanne auf 0 bis 18 Jahre festgelegt. Dies aus der Einsicht heraus, dass der Bedarf an Förderung oder Begleitung in verschiedenen Altersphasen auftauchen kann und die Kinder eine gewisse Kontinuität der Grundhaltungen und Arbeitsprinzipien der Bezugspersonen im Quartier erleben.

Gemeinsam mit den Quartierschulen und deren engagierten Lehrkräften leistet die Quartierkoordination einen wirkungsvollen Beitrag, um die Zukunftschancen der Kinder und Jugendlichen im Quartier zu verbessern. Dies geschieht immer in Koordination und Abstimmung mit den zahlreichen Aktivitäten in den anderen Handlungsfeldern von BaBeL, die den Lebensraum einer vielfältigen Bewohnerschaft Schritt für Schritt verbessern und deren Benachteiligung mindern.

## **6. Abschliessende Bemerkungen**

Ein Blick zurück auf die zentrale Argumentationslinie dieses Textes macht deutlich, dass die beschriebenen Massnahmen zur Aufwertung des BaBeL-Quartiers sowohl gesundheits- als auch integrationsfördernde Wirkung haben und damit die Lebensqualität der gesamten Bevölkerung erhöhen. Ein Schwerpunkt der soziokulturellen Arbeit im Quartier liegt auf der Schaffung sozialer Kontakte unter der Bevölkerung und mit Fachleuten. Das stärkt das soziale Kapital im Quartier, holt Erwachsene und Kinder aus ihren Wohnungen in den öffentlichen Raum und fördert ihre Bewegungsaktivität und die soziale Integration. Weiter entstehen durch die Aktivitäten informelle Bildungsräume und Netzwerke, was erlaubt, schwer erreichbare Zielgruppen in Partizipationsprozesse einzubinden und sie bei der Bewältigung ihres Alltags zu begleiten. Dadurch profitieren nicht zuletzt die Kinder sozioökonomisch schlechter gestellter Familien. Weitere Verbesserungen der Situation werden mit zusätzlichen Massnahmen zur Verkehrsreduktion, einer systematischen Begrünung und der Einrichtung von Kontakt- und Bewegungsräumen immer noch umgesetzt.

Insgesamt lässt sich durch diese Aktivitäten die Armut im BaBeL-Quartier nicht verringern. Aber die Massnahmen tragen zu einer Reduktion von Armutfolgen wie körperlichen und psychischen Krankheiten oder sozialen Phänomenen wie Jugendgewalt bei. Die Investition in solche Projekte und in eine lebensfreundliche Gestaltung dieser Quartiere lohnt sich demnach nicht nur aus einer humanen Optik, sie ist auch eine Investition in die öffentliche Gesundheit und soziale Sicherheit. Das sollte eine zusätzliche Motivation für die Politik sein, die nötigen Entscheidungen zu treffen.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> WHO, 2004, S. 10–12.
- <sup>2</sup> Rosenbrock, Michel, 2007, S. 17.
- <sup>3</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von Carlo Knöpfel und Regula Heggli in diesem Band.
- <sup>4</sup> Vgl. dazu etwa Ravensbergen, VanderPlaat, 2010.
- <sup>5</sup> Ich danke meinem Kollegen Alex Willener von der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit für die Durchsicht meines Textes und für seine Abschnitte zur integrierten Quartier- und Stadtentwicklung und den konkreten Massnahmen im Gebiet Basel-/Bernstrasse.
- <sup>6</sup> Sämtliche Zahlen von LUSTAT, Statistik Luzern, [www.lustat.ch](http://www.lustat.ch). Die Zahlen beziehen sich auf die Jahre 2008 und 2009.
- <sup>7</sup> Vgl. zu den genannten Untersuchungsergebnissen Hüttenmoser, 2004, S. 8.
- <sup>8</sup> Zu diesen Zahlen vgl. Gesundheitsförderung Schweiz, 2010 (insbesondere S. 12–16).
- <sup>9</sup> Epigenetik ist die Lehre der Genaktivierung. Für einen gut lesbaren Überblick über die hochgradig gesundheitsrelevante Epigenetik-Forschung und zum Beispiel «Överkalix» vgl. Kegel, 2009.
- <sup>10</sup> Zur Bedeutung und Förderung von sozialen Kompetenzen im Kleinkindalter vgl. neben vielen anderen Simoni et al., 2008.
- <sup>11</sup> Vgl. dazu etwa Bauer, 2006a, 2006b, 2006c.
- <sup>12</sup> WHO, 2004, S. 27–29.
- <sup>13</sup> Vgl. hierzu Sauter, Hüttenmoser, 2006.
- <sup>14</sup> Vgl. hierzu und nachfolgend Hafén, 2011, S. 35 f.
- <sup>15</sup> Vgl. etwa Bleckmann, Durdel, 2010.
- <sup>16</sup> Etwa Warsewa et al., 2010.
- <sup>17</sup> Warsewa et al., 2010, S. 43.
- <sup>18</sup> Hafén, 2007, S. 273 ff.
- <sup>19</sup> Warsewa et al., 2010, S. 44.
- <sup>20</sup> Integration hier nicht verstanden als einseitiger Anpassungsprozess bestimmter Bevölkerungsgruppen (das wäre «Assimilation»), sondern als wechselseitiger Lern- und Anpassungsprozess.
- <sup>21</sup> Böhme, 2002, S. 2.
- <sup>22</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft, 2010, S. 2.
- <sup>23</sup> Ebd.
- <sup>24</sup> Willener et al., 2008.
- <sup>25</sup> Willener, 2008.
- <sup>26</sup> Keine Selbstverständlichkeit angesichts der Tatsache, dass viele Kinder aus diesem Gebiet weder zur öffentlichen Musikschule noch beispielsweise zum Ferienpass den Zugang finden.

## Literaturhinweise

- Bauer Joachim*: Das Gedächtnis des Körpers. Wie Beziehungen und Lebensstile unsere Gene steuern. 8. Auflage. Piper-Verlag, München, 2006a.
- Bauer Joachim*: Warum ich fühle, was du fühlst. Intuitive Kommunikation und das Geheimnis der Spiegelneurone. 3. Auflage. Piper-Verlag, München, 2006b.
- Bauer Joachim*: Das Prinzip Menschlichkeit. Warum wir von Natur aus kooperieren. Verlag Hoffmann und Campe, Hamburg, 2006c.
- Bleckmann Peter, Durdel Anja (Hrsg.)*: Lokale Bildungslandschaften: Perspektiven für Ganztageschulen und Kommunen. VS-Verlag für Sozialwissenschaften/GWV-Fachverlage GmbH, Wiesbaden, 2010.
- Böhme Ch.*: Zentrale Handlungsfelder integrierter Stadtteilentwicklung. In: Deutsches Institut für Urbanistik. Impulskongress «Integratives Handeln für die soziale Stadtteilentwicklung». Berlin, 2002.
- Gesundheitsförderung Schweiz (Hrsg.)*: «Gesundes Körpergewicht» bei Kindern und Jugendlichen. Was haben wir seit 2005 dazugelernt? Gesundheitsförderung Schweiz (Eigenverlag), Bern, 2010.
- Hafen Martin*: Grundlagen der systemischen Prävention. Ein Theoriebuch für Lehre und Praxis. Carl-Auer-Verlag, Heidelberg, 2007.
- Hafen Martin*: «Better Together» – Prävention durch frühe Förderung. Präventionstheoretische Verortung der Förderung von Kindern zwischen 0 und 4 Jahren. Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit. Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, Luzern, 2011.
- Hüttenmoser Marco*: Kinder und ihr öffentlicher Lebensraum. In: Pädiatrie, Nr. 1, 2004, S. 7–9.
- Kegel Bernhard*: Epigenetik. Das entmachtete Gen. Wie sich Erfahrungen vererben. Dumont-Verlag, Köln, 2009.
- Ravensbergen Frances, VanderPlaat Madine*: Barriers to citizen participation: the missing voices of people living with low income. In: Community Development Journal, Vol. 45, Nr. 4, Oktober 2010, S. 389–403.
- Rosenbrock Rolf, Michel Claus*: Primäre Prävention. Bausteine für eine systematische Gesundheitssicherung. Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft, Berlin, 2007.
- Sauter Daniel, Hüttenmoser Marco*: Integrationspotenziale im öffentlichen Raum urbaner Wohnquartiere – Zusammenfassung der Ergebnisse. Forschungsprojekt, durchgeführt im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms «Integration und Ausschluss» (NFP 51), mit Unterstützung des Bundesamtes für Sport (BASPO). Magglingen/Zürich, August 2006.
- Schweizerische Eidgenossenschaft*: Programm «Projets urbains» – Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten. Bern, 2010.
- Simoni Heidi, Herren Judith, Kappeler Silvia, Licht Batya*: Frühe soziale Kompetenz unter Kindern. In: Malti Tina, Perren Sonja (Hrsg.): Soziale Kompetenz bei Kindern und Jugendlichen. Entwicklungsprozesse und Förderungsmöglichkeiten. Kohlhammer-Verlag, Stuttgart, 2008, S. 15–34.
- Warszewa Günter, Fortmann Claudia, von Rittern Roy*: Zum Umgang mit Diversität und Heterogenität in Bildungslandschaften. Expertise im Auftrag der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung. Bremen: Universität Bremen, Institut Arbeit und Wirtschaft IAW, 2010.
- Weltgesundheitsorganisation WHO (Hrsg.)*: Soziale Determinanten von Gesundheit – die Fakten. Weltgesundheitsorganisation-Regionalbüro für Europa, Kopenhagen, 2004.
- Willener Alex*: «BaBeL Kids»: Sozialraumorientierte soziokulturelle Arbeit mit Kindern und Jugendlichen im benachteiligten Quartier. In: Willener Alex, Geissbühler Dieter, Inderbitzin Jürg, Ineichen Mark, Meier André, Spalinger Nika, Stolz Niederberger Sibylle (Hrsg.): Projekt BaBeL, Quartierentwicklung im Luzerner Untergrund. Einsichten – Ergebnisse – Erkenntnisse. interact Verlag, Luzern, 2008.
- Willener Alex, Geissbühler Dieter, Inderbitzin Jürg, Ineichen Mark, Meier André, Spalinger Nika, Stolz Niederberger Sibylle (Hrsg.)*: Projekt BaBeL, Quartierentwicklung im Luzerner Untergrund. Einsichten – Ergebnisse – Erkenntnisse. interact Verlag, Luzern, 2008.

Der Beitrag widmet sich der armutspräventiven Leistung eines grossen Kinder- und Jugendverbandes. Zentral ist dabei die Frage nach der Erreichbarkeit und der Beteiligung von Armutsbetroffenen an den Aktivitäten der Jubla. Vorgestellt werden aktuelle und künftige armutspräventive Ansätze und Projekte der Jubla. Schliesslich ist der Artikel ein Aufruf an die Akteure der ausserschulischen Kinder- und Jugendförderung für eine gemeinsam gestaltete Zukunft.

L'article se consacre aux prestations d'une grande association de jeunes et d'enfants en matière de prévention de la pauvreté. La question de l'accessibilité et de la participation des personnes touchées par la pauvreté aux activités des organisations de jeunesse (Jubla) est ici centrale. Martin Kathriner présente les approches actuelles et futures en matière de prévention de la pauvreté, et les projets des Jubla dans ce domaine. L'article se veut également un appel adressé aux acteurs de la promotion extrascolaire des enfants et des jeunes pour un avenir à construire ensemble.

Martin Kathriner

## Armutsprävention in Jungwacht und Blauring

Der Kinder- und Jugendverband Jungwacht Blauring Schweiz (Jubla) zählt rund 31 000 Mitglieder in der deutschen Schweiz. Seit über 75 Jahren prägt die Jubla Generationen von Kindern und Jugendlichen durch unvergessliche Momente am Lagerfeuer, im Zelt in den Sommerlagern und in der kreativen Gruppenstunde mit Gleichaltrigen. Spricht man Ehemalige auf ihre Zeit als «Jungwächter» oder «Blauringmeitschi» an, kommt ein anderer wichtiger Aspekt schnell zur Sprache: Freundschaften. Solche bestehen oft über die aktive Mitgliedschaft hinaus und werden zu Beziehungen fürs ganze Leben.

Armut ist in der Jubla schon seit längerem kein explizites Thema mehr. Die letzte grosse Aktion zum Thema «Armutsbekämpfung» fand 1977 statt. Mit der «Aktion Domo-dossola» – in Zusammenarbeit mit dem Schweizer Radio – sammelte die Jubla 130 000 Franken für die Kinder von Saisoniers und machte auf deren schlechte Situation aufmerksam. Die Jubla vermochte einen grossen Teil des Verbandes für dieses Thema zu bewegen.<sup>1</sup>

Das ist lange her. Die Gesellschaft und mit ihr die Jubla haben sich in der Zwischenzeit verändert. Ein anderer Begriff von Freizeit, Fragen der Migration und Individualisierung machten auch vor dem grössten katholischen Kinder- und Jugendverband der Schweiz nicht Halt. Die Frage der Armutsbekämpfung stellt sich heute anders. Sie lässt sich in der Jubla nicht exemplarisch am Beispiel eines einfachen Projektes erklären. Die Wirkungen der Jubla auf die Zivilgesellschaft beziehungsweise auf Armutsprävention sind subtiler und teilweise nur schwer messbar. Armutsprävention durch einen Jugendverband erfolgt in erster Linie durch die Öffnung der Organisation gegenüber Armutsbetroffenen. Im Folgenden soll aufgezeigt werden, welches Potenzial ein Kinder- und Jugendverband im Bereich «Armutsprävention» hat und wie die Armutsbekämpfung verstärkt werden kann.

## 1. Der Platz der Jubla in der Gesellschaft

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) geht davon aus, dass in der Schweiz im organisierten ausserschulischen Bereich rund 500 000 Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene engagiert sind.<sup>2</sup> Die Jubla ist mit rund 31 000 Mitgliedern einer der grössten Akteure in diesem Feld.

Wie Kinder- und Jugendverbände ihre gesellschaftliche Wirkung genauer entfalten, soll im Folgenden anhand der Arbeitsweise der Jubla aufgezeigt werden. Mit «Arbeitsweise» ist die im Verband gelebte Pädagogik gemeint, die in den Grundzügen auch für alle Kinder- und Jugendverbände charakteristisch ist.

### Pädagogik in der Jubla

Das Leben in der Jubla spielt sich vor allem in der Kindergruppe mit Gleichaltrigen ab. Alle Kindergruppen einer Pfarrei oder Gemeinde bilden gemeinsam eine Schar. Die Scharleitung und das Leitungsteam werden durch freiwillig tätige Jugendliche und junge Erwachsene gebildet. Diese planen das gemeinsame Schar- und Gruppenleben und organisieren die Anlässe und Lager. Es gilt das Prinzip: Jugendliche gestalten im Rahmen von Freiwilligenarbeit eine sinnvolle und kreative Freizeit von Kindern.

Im Durchschnitt werden pro Jahr 3000 jugendliche Leitende in mindestens siebentägigen Kursen ausgebildet.<sup>3</sup> Dort erwerben die Leitenden pädagogisches Wissen, das sie zu reflektiertem pädagogischem Handeln befähigt. Die Ausbildung legt Wert auf Vielfalt und Heterogenität in der Umsetzung. Es gibt nicht «eine richtige Jubla», sondern eine Vielzahl möglicher Handlungsweisen. Dies führt zur grundlegenden Frage der pädagogischen Ausrichtung der Jubla.

Folgt man der Definition von Hermann Giesecke<sup>4</sup>, ist pädagogisches Handeln angepasstes soziales Handeln, das jedoch in jeder Situation verschiedene Formen annehmen kann. Es gibt nicht *das* einzige richtige pädagogische Handeln in einer spezifischen Situation, sondern immer eine Vielzahl von angemessenen Möglichkeiten. Die Betrachtungen von Giesecke widerspiegeln sich in der Heterogenität der Aktivitäten in der Jubla. Diese Vielfalt zeigt sich auch bei den Scharstrukturen und der Scharkultur<sup>5</sup>:

- Zeitpunkt der Gruppenstunden: Es gibt weder festgeschriebene Wochentage noch Zeiten.
- Unterschiedliche Lagerformen: Zelt oder Haus, variierend nach Jahreszeit und Teilnehmenden. Auch hier besteht keine typische Ausprägung.
- Unterschiedliche Erkennungszeichen: Die Pfadi verfügt mit der Krawatte über ein einheitliches Erkennungszeichen. In der Jubla sind sie sehr individuell (Kappe, Pullover, T-Shirt) und tragen jeweils das eigene Logo der Schar.
- Führungskultur: Die Führung der Scharen reicht von sehr straff bis lose.

Pädagogisches Handeln in der Jubla findet also nicht in einem standardisierten Setting statt. Lerninhalte werden spielerisch erarbeitet. Gruppenstunden, Scharanlässe und Lager werden so zu Orten informellen Lernens.<sup>6</sup> Als Gegenentwurf zur Schule ist die Jubla ein Ort, wo explizite Regeln weniger zum Tragen kommen. Vielmehr spielen der Zusammenhalt in der Gruppe und die impliziten Regeln eine wichtige Rolle.

### Werte der Jubla

Die Jubla legt Wert darauf, dass Kinder und Jugendliche einen Freiraum haben, der durch ein vielseitiges Angebot geprägt ist. Dieser Freiraum soll es ermöglichen, dass sich Kinder und Jugendliche entfalten, ihre Fähigkeiten entdecken und entwickeln können und darin akzeptiert werden. Weiter gehören soziales, religiöses und politisches Handeln zu den Aufgaben des Verbandes.<sup>7</sup>

Das Leitbild von Jungwacht Blauring Schweiz hält die fünf Grundwerte des Verbandes in einfacher und verständlicher Sprache fest:

- **Zusammensein:** Jungwacht und Blauring bilden eine Gemeinschaft, in der alle mit ihren Stärken und Schwächen akzeptiert werden. Zusammen setzen wir uns für Toleranz und Respekt ein. Wir haben gemeinsam Spass und sind uns der Verantwortung für uns und die anderen bewusst.
- **Mitbestimmen:** In Jungwacht und Blauring dürfen alle ihre eigenen Ideen und Ansichten einbringen. Wir nehmen die Meinungen aller ernst, treffen gemeinsam Entscheide und engagieren uns für unsere Werte.
- **Glauben leben:** In Jungwacht und Blauring erleben und feiern wir die Gemeinschaft untereinander und mit Gott. Gemeinsam gestalten wir Kirche mit und orientieren uns an der christlichen Tradition. Wir setzen uns für Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität ein.
- **Kreativ sein:** In Jungwacht und Blauring sind der Fantasie keine Grenzen gesetzt. Wir setzen gemeinsam kreative Ideen um und wagen Neues. Dabei entdecken und entwickeln wir unsere Fähigkeiten.
- **Natur erleben:** In Jungwacht und Blauring führen wir viele Aktivitäten im Freien durch. Wir entdecken und geniessen unsere Umwelt und erleben uns als Teil von ihr. Dabei achten wir die Natur und tragen Sorge zu ihr.

Neben diesen expliziten normativen Werten können anhand des Jubla-Forschungsprojektes «Entwicklung Grundlagen» empirische Aussagen über die Werthaltungen der Mitglieder gemacht werden. Leitende bewerten beispielsweise Aspekte wie «Toleranz und Respekt» und «Partizipation» als sehr wichtige Grundlage für die Umsetzung der Grundsätze in ihrer Schar.<sup>8</sup>

## Die Leitenden als Vorbilder

Die Jubla widerlegt das weitverbreitete Vorurteil über die perspektivenlose und passive Jugend. Da die Leitenden selbst einmal als Kinder Teilnehmende in ihrer Schar waren, ist die Identifikation mit der Jubla sehr hoch. Die Leitenden haben gegenüber den Kindern eine ausgeprägte Vorbildrolle und sind – auch in rechtlicher Hinsicht – wichtige Verantwortungsträger. Sie vermitteln die genannten pluralen Werte der Jubla.

Hauptaufgabe eines Leitungsteams ist es, ausserschulische Aktivitäten für Kinder zu organisieren. Nebst dieser organisatorischen Kernaufgabe wirkt ein Leitungsteam zugleich als «Peer»-Gruppe für die Leitenden.

- Rolf Oerter und Eva Dreher<sup>9</sup> situieren die «Peer»-Gruppe im Spannungsfeld zwischen Unabhängigkeit (vom Elternhaus) und Abhängigkeit (Beziehung zu Gleichaltrigen). Das Wort «Peer» ist Englisch und bedeutet Gleichaltrige, Gleichgestellte und Ebenbürtige.<sup>10</sup> Die entwicklungspsychologische Funktion der «Peer»-Gruppe ist im Jugendalter sehr zentral. Ihr kommen wichtige Funktionen zu:
- Orientierung, Stabilisierung und emotionale Geborgenheit. Insbesondere hilft die Gruppe von Gleichgesinnten, das durch Selbstreflexion einsetzende Gefühl der Einsamkeit zu überwinden.
- Schaffung sozialen Freiraums für die Erprobung neuer Möglichkeiten im Sozialverhalten.
- Hilfe bei der Ablösung vom Elternhaus durch Internalisierung von Gruppennormen («Die anderen dürfen auch bis 23.00 Uhr in den Ausgang!»).
- Hilfe bei der Identitätsfindung, indem sie Identifikationsmöglichkeiten durch eine Bestätigung des Lebensstils und der Selbstdarstellung bietet.

## 2. Gibt es armutsbetroffene Kinder und Jugendliche in der Jubla?

Die Jubla verfügt über keine gesicherten empirischen Mitgliederdaten. Bislang gibt es keine Erhebung, die den sozioökonomischen Status der Mitglieder untersucht hat. Eine gesicherte Aussage über die Anzahl Armutsbetroffener im Jugendverband ist deshalb gar nicht möglich – zumindest nicht auf direktem Weg.

Gemäss dem Lebensbedingungenbericht der Schweiz<sup>11</sup> des Bundesamtes für Statistik liegt die Armutsgefährdung eines Haushalts mit zwei Kindern und zwei Erwachsenen bei einem Einkommen von 60 273 Franken. Neben den Einelternfamilien (31,7 Prozent) gehören ausländische Staatsangehörige mit 20,6 Prozent zu den besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen, wobei die aussereuropäischen Nationalitäten mit 30,3 Prozent noch stärker gefährdet sind.

Noch deutlicher zeigt es die Armutsstatistik des Bundesamtes für Statistik<sup>12</sup>: Ihr zufolge sind 43,4 Prozent der Armutsbevölkerung in der Schweiz Ausländerinnen und Ausländer.

Über die Anzahl ausländischer Mitglieder in der Jubla kann man keine exakte Aussage machen. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass weniger als 10 Prozent der Mitglieder einen Migrationshintergrund (bis 3. Generation) haben. Diese Schätzung ergibt sich aufgrund der Bestandesmeldung und von Beobachtungen.

Aufschluss über die Anzahl Personen mit Migrationshintergrund in der Jubla gibt jedoch eine Studie von Eva Mey.<sup>13</sup> Ihre Kernaussage: Ausländische Jugendliche finden schlechter Zugang zu den Jugendverbänden als ihre Schweizer Freunde. Als Gründe des Fernbleibens definiert Mey neben der «Peer»-Gruppe auch Familie und Verwandte.<sup>14</sup> Bei der Entscheidung über die Vereinstätigkeit hat die Familie einen zentralen Einfluss. Entscheidend sind zudem «milieuspezifische Differenzen»<sup>15</sup>, die ausländische Kinder und Jugendliche von einer Mitgliedschaft in der Jubla abhalten. In diesem Zusammenhang definiert Mey aber nicht nur die geografische Herkunft als Problem, sondern geht davon aus, «dass sich im spezifischen Fall der Jugendorganisationen milieu- und schichtspezifische Distanzen überlagern, die unabhängig von der Herkunft der Jugendlichen wirksam sind. Denn auch in Interviews mit Schweizer Jugendlichen wird deutlich, dass die Vorstellung einer Mitgliedschaft in einer Jugendorganisation fremd erscheinen kann und eher als eine Aussenseiterangelegenheit angesehen wird».<sup>16</sup> Die statistischen Daten und eigenen Beobachtungen legen nahe, dass im Vergleich zur Gesamtbevölkerung der Anteil von Armutsbetroffenen in der Jubla sehr gering sein dürfte. Das macht das zentrale Problem bei der Armutsprävention erst klar: Armutsbetroffene sind für die Jubla schwierig zu erreichen und finden den Zugang kaum.

Es gibt zwar in vielen Scharen und Pfarreien finanzielle Unterstützungsangebote, so zum Beispiel, wenn sich Familien den Lagerbeitrag für ein Sommer- oder Skilager nicht leisten können. Rückmeldungen zeigen aber, dass diese Angebote nur selten genutzt werden. Die Jubla kann somit nur selten direkte Armutsprävention leisten.

### **3. Warum soll die Jubla Armutsprävention betreiben?**

Die Schweiz kennt unterschiedliche Instrumente zum Schutz von Kindern. Die 1997 durch die Schweiz ratifizierte Kinderrechtskonvention und der in der Bundesverfassung (Art. 11 Abs. 1) festgeschriebene Anspruch auf Förderung ihrer Entwicklung sind wichtige rechtliche Grundlagen für die ausserschulische Förderung von Kindern und Jugendlichen. Zentral für die Arbeit der grossen Kinder- und Jugendverbände ist zudem Art. 67 der Bundesverfassung, der dem Bund in Ergänzung zu den Kantonen die Kompetenz gibt, die ausserschulische Förderung von Kindern und Jugendlichen zu unterstützen.

Als arm definiert man Kinder dann, wenn sie in Haushalten mit wenig Einkommen leben. Statistische Angaben zur Quantität armutsbetroffener Kinder findet man in der Sozialhilfestatistik: «Danach haben Kinder und Jugendliche das höchste Sozialhilferisiko aller Altersgruppen.»<sup>17</sup> Die Auswirkungen von Armut im Kindes- und Jugendalter sind vielfältig und können auch nach der Überwindung der Armut fortbestehen. Es kann zwischen sozialen (Teilnahme am Gruppengeschehen, Bedürfnisse äussern, Lernwille) und strukturellen (Zugang zu Ressourcen, Zugang zu formaler Bildung) Aspekten der Ausgrenzung unterschieden werden.<sup>18</sup> Diese Einschränkungen beeinträchtigen die gesunde Entwicklung der Kinder sowie deren Zukunft.

Armutsprävention setzt auf unterschiedlichen Ebenen an: Das Bundesamt für Sozialversicherungen<sup>19</sup> hält in seiner gesamtschweizerischen Strategie zur Armutsbekämpfung fünf unterschiedliche Lern- und Erfahrungsfelder (Familie, familien- und schulergänzende Kinderbetreuung, Schule, Freizeit) fest. Diese dienen in erster Linie der Armutsprävention bei Kindern im vorschulischen oder Primarschulalter. Für die Frage der armutspräventiven Wirkung der Jubla beschränkt sich die Betrachtung auf das Lern- und Erfahrungsfeld der Freizeit.

Die Freizeitgestaltung spielt für die psychologische und motorische Entwicklung von Kindern eine zentrale Rolle. Die erwähnten sozialen und strukturellen Barrieren in Bezug auf die organisierte Freizeitgestaltung treffen die Kinder oft direkt. Sie leben oft in Quartieren mit schlechter Infrastruktur und wenigen sozialen und kulturellen Angeboten.<sup>20</sup> Diese strukturellen Hürden führen zu geringer beziehungsweise mangelhafter sozialer Integration.

Der Massnahmenkatalog zur Armutsprävention des Bundesamts für Sozialversicherungen im Bereich der Freizeit setzt auf ein niederschwelliges Vorgehen.<sup>21</sup> Gemeint sind Angebote, die beispielsweise keine Anmeldung, Mitgliedschaft oder wiederkehrende Teilnahme beinhalten. Diese lebensraumorientierten Angebote sollten wenn möglich kostenlos und unverbindlich sein. Kinder oder Jugendliche können beispielsweise ohne Anmeldung und kostenlos am Mittwochnachmittag ein Angebot der mobilen Jugendarbeit besuchen.

Neben der einfachen Zugänglichkeit wirken wiederum strukturelle und soziale Hindernisse: Beispielsweise hemmen Quartiere mit schlechter Infrastruktur (strukturell) und die fehlende Unterstützung, in einem Verein mitzumachen (sozial), den Zugang zu einer lokalen Jubla-Schar.

Zum Schluss der Empfehlung führt das Bundesamt für Sozialversicherungen<sup>22</sup> mögliche Lösungen an wie die «KulturLegi» der Caritas (Zugang zu Sport-, Bildungs- und Kulturangeboten zu reduzierten Preisen) und verweist insbesondere auf den Bericht des Bundesrates über die «Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik»<sup>23</sup>.

An dieser Stelle greift der Bericht des Bundes zu einer koordinierten und ganzheitlichen Strategie für die Armutsprävention zu kurz. Die Aufforderung zur strukturellen und sozialen Integration reicht nicht aus. Es hat sich wiederholt gezeigt, dass die Öffnung von (tradierten) zivilgesellschaftlichen Institutionen für armutsbetroffene Menschen ein schwieriges, teilweise sogar unmögliches Vorhaben ist.

Die Jubla hat diese Problematik erkannt und befasst sich zurzeit mit der Ausarbeitung einer Strategie der Öffnung: Armutsprävention in den Jugendverbänden heisst, die Angebote nachhaltig zu öffnen, sodass sie insbesondere für Kinder aus bildungsfernen Schichten und/oder mit Migrationshintergrund einfacher zugänglich werden.

- Konkret schlägt die Jubla einen zielgerichteten Ansatz vor, wie er vor allem für mitgliederbasierte, soziokulturelle Organisationen wie die Jugendverbände geeignet ist. Folgende Faktoren beziehungsweise Ordnungsmomente<sup>24</sup> sollten im Hinblick auf eine nachhaltige Öffnung berücksichtigt werden:

Strategie

- Wie geht die Organisation die Öffnung strategisch an?
- Schliesst die Strategie gewisse Gruppen aus?
- Umfasst die Strategie diskriminierende Inhalte?

Struktur

- Wie wird die Öffnung strukturell angegangen?
- Gibt es zugangshemmende Strukturen gegenüber gewissen Personengruppen?
- Sind Armutsbetroffene in Entscheidungsgremien vertreten?

Kultur

- Ist die Kultur der Organisation eine Barriere für gewisse Personengruppen?
- Pfl egt die Organisation eine integrierende Kultur gegenüber neuen Personengruppen?
- Sind sich die Mitglieder ihres Verhaltens gegenüber Armutsbetroffenen bewusst?

Die normativen Werte der Jubla verdeutlichen auf der Ebene der Strategie eine offene Haltung gegenüber der Integration aller.<sup>25</sup> In der Praxis hat diese Strategie jedoch unterschiedliche Auswirkungen, wie im Bereich der Strukturen und der Organisationskultur deutlich wird. Hier liegen auch die Herausforderungen für die Jubla.

Diesem Handlungsfeld begegnet die Jubla auf Bundesebene mit einem zweiteiligen präventiven Ansatz. Verhaltensprävention (Kultur) und Verhältnisprävention (Struktur, auch Strategie) werden im Folgenden detailliert erläutert.

### Armutsprävention in der Jubla

Prävention kann in Verhaltens- und Verhältnisprävention unterteilt werden.<sup>26</sup> Die Verhaltensprävention richtet sich direkt ans Individuum (psychisches System), die Verhältnisprävention fokussiert auf die Umwelt (soziales System). Auf der Ebene des Individuums ist das eigene Verhalten zentral. Im sozialen System der Umwelt wirken Aspekte wie Kultur der Jubla, Gestaltung des Zusammenlebens, Durchlässigkeit und zugangsfreundliche Strukturen.

### *Verhaltensprävention in der Jubla*

Bei der Verhaltensprävention geht es um die Frage des Eingebundenseins von Kindern und Jugendlichen in unterschiedliche Systeme. Diese Inklusion geht mit einer Erwartungshaltung einher und kann sich je nach Ansprech- oder Bezugsperson (Eltern, Lehrer, «Peer»-Gruppe usw.) stark unterscheiden. Das Erscheinungsbild eines Jugendlichen wird als «soziale Adresse» angesehen. Spricht man von Ausschluss (Exklusion), hat dies mit dem Einfluss der «sozialen Adresse» auf das Eingebundensein zu tun. Beispielsweise kann ein fremd klingender Name, eine andere Hautfarbe, die Kleidung usw. das Dazugehören verunmöglichen.

Für einen Jugendverband bedeutet dies, dass insbesondere den Leitenden eine Schlüsselrolle zukommt. Wichtig hierbei ist, dass sich die Jugendlichen ihrer eigenen Vorurteile und Verhaltensweisen bewusst sind. Im Schar-Alltag können sie diskriminierendes Verhalten ansprechen und durch kleine Interventionen verhindern. Es geht also darum, sich auf konstruktive Art den Bedingungen des sozialen Systems anzupassen. Förderlich für diese Art von Organisationskultur ist das sehr heterogene Verständnis der Jubla. Die Vielfalt des Angebotes deutet auf eine gewisse organisationale Flexibilität hin.

Dies bedingt aber, dass die Kompetenzen der Leitenden gefördert und gestärkt werden müssen. Die Umsetzung stößt in der Praxis aber an Grenzen. Die Leitenden sind mit dem «Alltagsgeschäft» der Schar oft genug ausgelastet. Eine wichtige Rolle kommt hier den Präsidenden zu. Diese meist erwachsenen Personen können in ihrer Begleitfunktion das Team auf diskriminierendes Verhalten aufmerksam machen. Ausserdem kennen Präsidenden durch ihre Vernetzung in der Pfarrei oder Gemeinde die verschiedenen Lebenskontexte genauer und können Vermittlungsarbeit leisten.

Geht man von einem beidseitigen Integrationsverständnis aus, ist die Reflexion des Verhaltens der Mitglieder der Jubla nur die eine Seite. Die andere Seite ist die des Zielpublikums. Armutsbetroffene Familien sollen für die positive Arbeit der Jubla sensibilisiert werden und Barrieren müssen abgebaut werden. Auch hier kommt den Präsidenden beziehungsweise der Pfarrei eine wichtige Brückenfunktion zu.

Erfahrungsberichte zeigen, dass sich Mütter und Väter gerade auch von Kindern mit Migrationshintergrund oder sonst Benachteiligte eher getrauen, ihr Kind ins Lager oder in die Gruppenstunde zu schicken, wenn sie mit einer für sie zugänglichen Person in Kontakt gekommen sind. Präsidenden oder andere Schlüsselpersonen (z. B. Jugend- und Sozialarbeitende, Pfarreileitende, Pfarrer, Religionslehrpersonen) der Pfarrei oder Gemeinde können hier als «Türöffner/innen» wirken.

Ein weiteres Potenzial der Pfarreien sind die Sozialdienste. Diese sind beispielsweise über die Nothilfe immer wieder mit von Armut betroffenen Familien konfrontiert. In den Beratungsgesprächen sollte unbedingt auf die langfristige soziale Inklusion hingearbeitet werden. Dies setzt voraus, dass der Sozialdienst einer Pfarrei die Scharleitung beziehungsweise den Präses der Schar und deren Tätigkeiten gut kennt. Somit

können noch im Beratungsgespräch erste Hürden durch eine Vertrauensperson abgebaut werden.

Diese Möglichkeit kann auf weitere relevante Akteure ausgeweitet werden: die kommunalen Sozialdienste oder die Beratungs- und Begleitungsangebote von spezialisierten Non-Profit-Organisationen wie beispielsweise der Caritas. Die in der Beratung tätigen Personen sollten einen Überblick über das Angebot der lokalen Kinder- und Jugendverbände haben.

Eine (pädagogische) Besonderheit der Jubla ist hier zu erwähnen. In der Praxis zeigt sich wiederholt, dass das ideale Einstiegsalter in eine Schar im Kindesalter liegt. Kinder sozialisieren sich quasi im Verlauf ihrer Mitgliedschaft innerhalb der Jubla mit dem Ziel, ins Leitungsteam aufgenommen zu werden (vgl. Vorbildfunktion der Leitenden). Der direkte Einstieg als Jugendlicher in ein Leitungsteam kommt daher nur selten vor. Strategien der Öffnung und Integration müssen also möglichst mit oder sogar schon vor Eintritt in die Schule ansetzen, damit soziale Integration möglich ist. Diese Tatsache verweist auf Massnahmen im Bereich der Verhältnisprävention.

#### *Verhältnisprävention in der Jubla*

Die Massnahmen der Verhältnisprävention betreffen weniger die Personen selbst als die Strukturen und teilweise Strategien der Organisation.<sup>27</sup> Ermöglichen die Strukturen der Jubla allen einen gleichwertigen Zugang? Sind die Zugänge aufgrund der Inhalte für alle möglich? Die Verhältnisprävention setzt also beim System Jubla selbst an. Es geht darum, zu klären, ob die in der Jubla vorhandenen Strukturen und Strategien (Bedingungen) zugangsfördernd sind.

Im Verband aktive Kinder und Jugendliche sowie deren Eltern sind mit dem Angebot der Jubla sehr zufrieden.<sup>28</sup> Daraus kann geschlossen werden, dass die tradierten «Bedingungen» in der Jubla nicht verändert werden sollten. Die Frage nach der Öffnung von zivilgesellschaftlichen Organisationen wie der Jubla ist also immer auch ein Abwägen zwischen Veränderung und Bewahrung. Armutspräventive Massnahmen seitens der Jubla können innovativ angegangen werden. Gefragt sind vielmehr ergänzende, neue und niederschwellige Angebote.

Ein gutes Beispiel dafür ist ein Pilotprojekt «Jublaplus national» in Zusammenarbeit mit der Stiftung *idée:sport*.<sup>29</sup> Die Stiftung *idée:sport* öffnet am Sonntag Turnhallen in Gemeinden. Das niederschwellige Angebot richtet sich an Kinder zwischen sieben und zwölf Jahren. Es sind Kinder aus Jubla-fernen Milieus, die diese Anlässe hauptsächlich besuchen – eine echte Chance für eine Partnerschaft. In der Gemeinde Horw übernahmen die Leiterinnen des Blaurings die operative Leitung des Projektes. Dies hatte zur Folge, dass sich die Leiterinnen mit unterschiedlichen Partnern aus der Gemeinde (Elternvereinen, Lehrerschaft) vernetzen konnten. Im Sinne der Gemeinwesenentwicklung fand also eine

wichtige Vernetzungsarbeit statt. Es wurden aber auch kleine Brücken geschlagen: Ein muslimisches Kind erkannte auf der Strasse eine Leiterin, was zu einem Gespräch zwischen dessen Mutter und der Leiterin führte.

Folgt man der Idee dieses Projektes, sieht man die möglichen künftigen Schnittstellen zu den grossen Kinder- und Jugendverbänden. Ins Zentrum rücken wird die vermehrte lokale Zusammenarbeit von ausserschulischen Angeboten für Kinder und Jugendliche. Es sind also Kooperationen über die Organisationen hinaus gefragt. Grundlage dieser Zusammenarbeit soll der Anspruch auf soziale Integration möglichst vieler Kinder und Jugendlicher sein.

#### 4. Fazit

Die Erklärung der Caritas zur Armutsbekämpfung in der reichen Schweiz bringt es auf den Punkt. Sie betont, dass in der Armutsprävention die erste Lebensphase in den Vordergrund rückt: «Es geht um das Kindeswohl und um die Chance für alle Kinder, in einem guten Umfeld aufwachsen zu dürfen. In den ersten Jahren brauchen Kinder Anregungen für neue Erfahrungen. Sie suchen die Unterstützung durch Erwachsene, damit sie ihren natürlichen Drang, sich Wissen anzueignen und sich ein Bild von der Welt zu machen, ausleben können. Leider wird längst nicht jedem Kind in der Schweiz sein Recht auf Bildung, Betreuung und Erziehung gewährt.»<sup>30</sup>

Die Jubla und die anderen Kinder- und Jugendverbände in der Schweiz sind eine enorme und tendenziell schlecht genutzte Ressource für die Bekämpfung von Armut in der Schweiz. Deren Grösse und der Organisationsgrad sind wichtige Ressourcen im Bereich der ausserschulischen Kinder- und Jugendförderung und für die Halbierung von Armut in der Schweiz.

Die Jubla unterscheidet sich durch ihre Vielfalt teilweise von den anderen Kinder- und Jugendverbänden. Gerade die pädagogische Haltung des *anything goes* ist eine wichtige Grundlage bei der Frage der Öffnung des Verbandes gegenüber armutsbetroffenen Kindern und Jugendlichen. Die Ausrichtung der Aktivitäten auf Erlebnisse in der Gruppe und die Bedeutung des Gruppenzusammenhaltes sind weitere wichtige Faktoren.

Es gilt hierbei zu beachten, dass die Jubla-Aktivitäten für leistungsorientierte Kinder und Jugendliche (z. B. Fussball, Sport allgemein) kein attraktives Freizeitangebot sind. Der Öffnungsanspruch bezieht sich also nicht auf sämtliche Kinder und Jugendlichen aus armutsbetroffenen Familien.

Neben der verhaltensorientierten Arbeitsweise (Kultur) gilt es das Verhältnis (Struktur, Strategie) der Jubla zur Zugänglichkeit zu überprüfen. Die Jugendverbände sollten die Öffnung gegenüber den Jubla-fernen Schichten und Milieus nicht im Alleingang bestreiten.

Eine lokale Schar sollte als Teil der Gemeinde und der Gemeinwesenentwicklung angesehen werden. Die Zusammenarbeit mit der offenen und kirchlichen Jugendarbeit und/oder relevanten Vereinen (Ausländerverein, Elternverein, Sportverein usw.) ist eine wichtige Grundlage für das Gelingen der Öffnung.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Jäger, 2007, S. 10.
- <sup>2</sup> Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände: Mitgliederorganisationen. In: SAJV online. URL: <http://www.sajv.ch/mitglieder/mitglieder/> (09.05.2011).
- <sup>3</sup> Jungwacht Blauring Schweiz, 2010, S. 11.
- <sup>4</sup> Giesecke, 2007, S. 21 f.
- <sup>5</sup> Hochschule Luzern, 2011, S. 81 ff.
- <sup>6</sup> Ebd., S. 110.
- <sup>7</sup> Jungwacht Blauring Schweiz. Über uns. In: Jubla online. URL: <http://www.Jungwacht-Blauring.ch/files/dokumente/verbaende/vorstellungsmappe-2011.pdf> (12.07.2011).
- <sup>8</sup> Hochschule Luzern, 2011, S. 44.
- <sup>9</sup> Oerter, Dreher, 2002, S. 310 ff.
- <sup>10</sup> Ebd., S. 659.
- <sup>11</sup> Bundesamt für Statistik: Publikationen. In: BFS online. URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=4213> (14.06.2011).
- <sup>12</sup> BFS, 2009, S. 12.
- <sup>13</sup> Mey, 2006.
- <sup>14</sup> Ebd., S. 38.
- <sup>15</sup> Ebd., S. 39.
- <sup>16</sup> Ebd., S. 40.
- <sup>17</sup> Bundesamt für Sozialversicherungen, 2010, S. 24.
- <sup>18</sup> Ebd.
- <sup>19</sup> Ebd, S. 24 f.
- <sup>20</sup> Ebd., S. 30.
- <sup>21</sup> Ebd., S. 37.
- <sup>22</sup> Ebd., S. 38.
- <sup>23</sup> Bundesamt für Sozialversicherungen. Medieninformationen. In: BSV online. URL: <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/medien/00120/index.html?lang=de&msg-id=35177> (07.07.2011).
- <sup>24</sup> Gemäss Rüegg-Stürm, 2003, S. 23.
- <sup>25</sup> Vgl. Werte der Jubla.
- <sup>26</sup> Bezieht sich auf keine konkrete Quelle, jedoch auf die Arbeitsweise der Schweizerischen Fachstelle für Alkoholprävention (SFA).
- <sup>27</sup> Vgl. Rüegg-Stürm, 2003.
- <sup>28</sup> Hochschule Luzern, 2011, S. 40.
- <sup>29</sup> Jungwacht Blauring Schweiz: «Jublaplus national». In: Jublaplus online. URL: <http://www.jublaplus.ch/plattform/?path=plattform> (30.06.2011).
- <sup>30</sup> «Armut halbieren!» Erklärung der Caritas zur Bekämpfung der Armut in der reichen Schweiz, 2010.

## Literaturhinweise

- Bundesamt für Sozialversicherungen*: Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung. BSV, Bern, 2010.
- Bundesamt für Statistik (BFS)*: Sozialhilfe und Armutsstatistik im Vergleich. Konzepte und Ergebnisse. BFS, Neuchâtel, 2009.
- Caritas Schweiz*: Armut halbieren! Erklärung der Caritas zur Bekämpfung der Armut in der reichen Schweiz, in: Sozialalmanach 2010. Das Caritas-Jahrbuch zur sozialen Lage der Schweiz. Trends, Analysen, Zahlen. Schwerpunkt: Armut verhindern, Luzern, 2010.
- Giesecke Hermann*: Pädagogik als Beruf. Grundformen pädagogischen Handelns. Juventa-Verlag, Weinheim, 2007.
- Hochschule Luzern*: Entwicklung Grundlagen Jungwacht Blauring. Institutionelle Stabilität und neue Herausforderungen. Studie im Auftrag von Jungwacht Blauring Schweiz. Luzern, 2011.
- Jäger Christian*: 75 Jahre Blauring & Jungwacht – Ein geschichtlicher Abriss. Eigenverlag, Luzern, 2007.
- Jungwacht Blauring Schweiz*: Jahresbericht 2010. Eigenverlag, Luzern, 2010.
- Mey Eva*: Soziale Vernetzung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Eine qualitativ-empirische Studie in der Gemeinde Emmen. Hochschule Luzern, Luzern, 2006.
- Oerter Rolf, Dreher Eva*: Jugendalter. In: Oerter Rolf, Montada Leo (Hrsg.): Entwicklungspsychologie. Beltz-Verlag, Weinheim, 2002.
- Rüegg-Stürm Johannes*: Das neue St. Galler Management-Modell. Grundkategorien einer integrierten Managementlehre. Haupt-Verlag, 2., durchgesehene Auflage. Bern, 2003.
- Schweizerischer Bundesrat*: Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik.

Kinderarmut ist kein Randphänomen. 260 000 Kinder in der Schweiz wachsen in Armut auf. Offensichtlich genügen bestehende familienpolitische Rahmenbedingungen nicht, um die Kinderarmut zu verringern. Dieser Beitrag leistet eine Synthese des Themas aus der Sicht der Caritas Schweiz und stellt Handlungsdirektiven für beteiligte Akteure in der Familienpolitik auf.

La pauvreté enfantine n'est pas un phénomène marginal. En Suisse, 260 000 enfants grandissent dans la pauvreté. Manifestement, les conditions-cadres en matière de politique familiale ne suffisent pas à réduire l'ampleur du phénomène. L'article fait une synthèse de la question du point de vue de Caritas Suisse et propose des pistes d'action pour les acteurs de la politique familiale.

Regula Heggli, Iwona Meyer

## Familienpolitik statt Kinderarmut

Der Lehrer von Alina hat eine Schulreise angekündigt. Alle sind aufgeregt und freuen sich. Nur Alina kann sich nicht recht freuen. Sie denkt an das Gespräch, das sie am Abend führen muss.

Das Informationsblatt, das der Lehrer den Kindern mitgegeben hat, wiegt schwer in ihrer Schultasche. Für die Schulreise soll Alina Wanderschuhe anziehen und in einem Rucksack neben dem Proviant auch Regen- und Sonnenschutz mitnehmen. Zudem soll jedes Kind 15 Franken mit auf die Reise nehmen.

Mit schlechtem Gewissen zeigt Alina den Infozettel ihren Eltern. Sie weiss, dass das Geld zuhause knapp ist. Stundenlang sprechen ihre Eltern über die Haushaltskasse, manchmal kommt es deswegen zum Streit. Am liebsten möchte Alina auch das Gespräch über die Schulreise vermeiden. Aber sie braucht eine Antwort, die sie dem Lehrer geben kann.

Die verlangten 15 Franken Ausflugsgeld könnte die Familie bei den Haushaltsausgaben einsparen. Aber was ist, wenn auch Alinas Bruder in demselben Monat auf eine Schulreise gehen will? Und wurde Alina nicht erst kürzlich zum Geburtstag einer Kollegin eingeladen? Zudem hat Alina weder eine passende Regenjacke noch Wanderschuhe. Diese Ausgaben kommen nicht in Frage. Wäre es etwa einfacher, Alina an diesem Tag einfach krankzumelden? Wer kümmert sich dann aber den ganzen Tag um das Mädchen? Alinas Mutter arbeitet in einem Teilzeitpensum als Verkäuferin, während der Vater auf Abruf angestellt ist. Da der Ausflug wetterabhängig ist, lässt sich die Betreuung schlecht organisieren. Vielleicht könnte ja der ältere Bruder mit Alina zuhause bleiben, immerhin wäre sie dann nicht ganz alleine.

Armutsbetroffene Familien kennen Situationen wie in unserem fiktiven Beispiel zur Genüge. Täglich sind sie mit ähnlichen Fragen konfrontiert. Täglich rechnen sie durch, ob

ihr Kind an einem Ausflug, einem Geburtstag, einem Freizeitangebot teilnehmen kann. Manchmal sind sie gezwungen, sich dagegen zu entscheiden. Mit viel Kreativität und Anstrengung verstecken sie den Grund für ihre Absagen, für ihr Verschwinden aus dem sozialen Leben, aus der Öffentlichkeit. Ihre Kinder tun es ihnen gleich.

Nicht nur die finanziellen Ressourcen der Familie beeinflussen dabei die Entscheidung der Eltern, ihre Kinder an diversen Aktivitäten teilnehmen zu lassen oder nicht. Auch ihre eigene Bildungsbiografie, ihr soziales Netzwerk und ihr Erziehungsstil wirken sich massgebend auf die Erziehungsentscheidungen aus – und damit auf die Entwicklung der Kinder.

Für armutsbetroffene Kinder bedeutet dieser Umstand allzu oft, dass sie ihre Möglichkeiten und Fähigkeiten nicht genügend entwickeln können. Denn das schulische und das ausserschulische Umfeld vermögen die Benachteiligung, in welcher armutsbetroffene Kinder aufwachsen, nur teilweise zu kompensieren. Die Beiträge von Margrit Stamm und dem Autorenteam Eva Mey und Thomas Meyer in diesem Band führen die Gründe dafür beispielhaft vor Augen. Gerade in der Schweiz, einem Land mit einem früh und streng selektionierenden Bildungssystem und mangelhaften Vorschulstrukturen, bestimmt vorwiegend die soziale Herkunft über den schulischen Erfolg der Kinder – und damit über die Entwicklung und Zukunft der Heranwachsenden.

«Auch Armut wird vererbt», betiteln denn auch Carlo Knöpfel und Regula Heggli ihren Beitrag in diesem Band. Sie zeigen, dass gerade für armutsbetroffene Kinder das Risiko ungleich höher ist, als Erwachsene wieder zu den Armen zu gehören.

Warum ist das so? Die Zahlen sprechen für sich: In der Schweiz liegen die öffentlichen Ausgaben für Familien stark unter dem europäischen Durchschnitt. Die Sozialleistungen für Familien und Kinder belaufen sich gerade mal auf 1,3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP). Zum Vergleich: Der OECD-Durchschnitt beläuft sich auf 2,4 Prozent des BIP. Ähnlich tiefe Werte wie die Schweiz kennen nur noch die Niederlande, Italien und Spanien. Länder, welche die Tabellenspitze besetzen, geben mehr als 3 Prozent des BIP für familien- und kinderbezogene Sozialleistungen aus. Darunter befinden sich unsere Nachbarländer Deutschland und Österreich sowie die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten.<sup>1</sup>

Selbstverständlich fallen die Zahlen der von Armut betroffenen Kinder je nach Armutsdefinition anders aus, wie Ludwig Gärtner vom Bundesamt für Sozialversicherungen in diesem Band erläutert. Doch unabhängig von der Definition und der damit verbundenen Zahl zeigt sich, dass Kinder von Armut überdurchschnittlich stark betroffen sind. Caritas Schweiz schätzt ihre Zahl auf 260 000.<sup>2</sup> Diese hohe Zahl ist in einem reichen Land wie der Schweiz schlicht inakzeptabel.

Es ist also an der Zeit, Kinderarmut in der Schweiz, ihre Gründe und ihre Folgen, zu thematisieren. Denn Kinderarmut verstösst gegen die Rechte des Kindes. Die Schweiz hat das Übereinkommen über die Rechte des Kindes 1997 ratifiziert. Dazu gehören beispielsweise das Recht auf Gesundheit, das Recht auf Schutz vor Misshandlung, aber auch das Recht auf Bildung und Förderung, auf Freizeit, Erholung und Spiel, auf ein sicheres Zuhause

und auf soziale Teilhabe. Armutsbetroffene Kinder werden in diesen Rechten immer wieder verletzt. Abhängig von armutsbetroffenen, selber vulnerablen Erwachsenen, tragen sie ein höheres Risiko, krank und in der Entwicklung ihrer Potenziale eingeschränkt zu werden. Die soziale Isolation der Eltern beeinträchtigt die soziale Integration und Teilhabe ihrer Kinder. Diese nehmen seltener an ausserschulischen Aktivitäten teil und profitieren weniger von Freizeitangeboten, was der Entwicklung ihrer kognitiven, sozialen und emotionalen Kompetenzen hinderlich sein kann. Die Schweiz «soll sich von ihrem längst überholten Dogma verabschieden und soziale Menschenrechte endlich als vollwertige Menschenrechte anerkennen», fordert daher Michael Marugg in seinem Beitrag im vorliegenden Band.

Armutsbekämpfung samt Armutsprävention muss diesen Ausschlussmechanismen entgegenwirken. Verstanden als ein Engagement für das Recht des Kindes auf ein Aufwachsen ohne Diskriminierung, umfasst Armutsbekämpfung weit mehr als blosse Existenzsicherung. Im Folgenden unterscheiden wir deswegen Massnahmen zur Existenzsicherung einerseits und solche zur Chancengerechtigkeit andererseits. Beide sind notwendig, um die Vererbung von Armut zu durchbrechen.

## **1. Existenzsicherung: Materielle Grundversorgung für Kinder verbessern**

Haushalte mit Kindern müssen in der Schweiz vom gleichen Einkommen (inklusive Transferleistungen) leben wie Haushalte ohne Kinder. Es «zeigt sich deutlich, dass Paare mit Kindern etwa gleich viel Geld erwirtschaften wie Paare ohne Kinder. Einelternhaushalten steht nicht wesentlich mehr zur Verfügung als Einpersonenhaushalten. Daran, dass sich das Einkommen der Familiengrösse kaum anpasst, ändert sich auch bei Betrachtung der verfügbaren Einkommen wenig, wenn also Sozialversicherungsbeiträge, Steuern und Krankenkassenprämien abgezogen werden.»<sup>3</sup> Dazu kommen die je nach Haushaltstyp unterschiedlichen Einkommenschancen, die für Kinderarmut mitverantwortlich sind.<sup>4</sup> So haben Familien mit drei und mehr Kindern aufgrund der vergleichsweise geringeren Erwerbstätigkeit des Haushalts ein grösseres Armutsrisiko. Oftmals schränkt ein Elternteil seine Erwerbstätigkeit ein oder übernimmt die Haushalts- und Familienarbeit vollständig. Dazu kommen die höheren Ausgaben einer kinderreichen Familie. Arme Paarhaushalte mit Kindern sind überdurchschnittlich häufig *working poor*. Das heisst, dass sie zwar mindestens 36 Stunden pro Woche erwerbstätig sind, ihr Lohn jedoch den Haushaltsbedarf nicht zu decken vermag.<sup>5</sup>

Das materielle Wohlergehen und der Bedarf jedes Kindes sollen und können durch arbeitsmarktliche, familien-, steuer- und sozialpolitische Massnahmen sichergestellt werden. Es braucht dazu eine Kombination von Leistungen, die allen Familien zugutekommen, und solchen, die ausdrücklich benachteiligte Familien unterstützen. Wichtig ist, dass sie für alle Familienformen unabhängig vom legalen Status gelten.

## **Erwerbsarbeit für Eltern erleichtern**

Das materielle Wohlergehen des Kindes ist direkt vom Einkommen der Eltern abhängig. Das grösste Hindernis für Familien, das Haushaltseinkommen zu erhöhen, sind in der Schweiz die ungenügenden Rahmenbedingungen, um die Erwerbsarbeit mit den Familienpflichten zu vereinbaren. Eltern weichen auf schlecht bezahlte Arbeitsverhältnisse aus, um die Betreuung ihrer Kinder sicherzustellen. Der hohe Anteil von erwerbstätigen Frauen in der Schweiz (über 77 Prozent aller Frauen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren)<sup>6</sup> täuscht darüber hinweg, dass Frauen in der Schweiz überdurchschnittlich häufig in schlechter qualifizierten, kleinen und Mini-Pensen arbeiten. Dadurch geraten Familien eher in finanzielle Engpässe. Daher ist es zentral, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für alle Familienformen zu ermöglichen. Dafür braucht es Massnahmen wie Elternzeit<sup>7</sup> und Pflegeurlaub, mehr qualifizierte Teilzeitstellen für Frauen und Männer sowie flexible Arbeitsmodelle. Ein Ausbau von Tagesstrukturen im Vorschul- und Schulbereich ist zudem eine weitere Voraussetzung dafür, dass Eltern ihre Erziehungs- und Erwerbsarbeit besser miteinander vereinbaren können.

## **Förderung von günstigem Wohnraum für Familien**

In zahlreichen Städten der Schweiz spitzt sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt zu. Für armutsbetroffene Familien werden kinderfreundliche Wohnlagen geradezu unerschwinglich. Wohnlage und Wohnsituation sind aber entscheidend sowohl für die soziale Integration von Kindern als auch für deren körperliche und psychische Gesundheit. Die kantonale Raumplanung und die kommunale Quartierentwicklung sollen die Bedürfnisse der sozial benachteiligten Familien stärker gewichten und geeigneten, günstigen Wohnraum fördern.

## **Familienbesteuerung zur Armutsprävention nutzen**

Trotz Anpassungen des Steuersystems, die Familien entlasten sollen – zum Beispiel Steuerreduktion von 250 Franken pro Kind seit 2011 –, gleichen «nach wie vor [...] finanzielle Leistungen und Steuerentlastungen für Familien die Kinderkosten in den meisten Fällen bei weitem nicht aus. Daher sind Kinder in der Schweiz viel ausgeprägter mit Armutsrisiken verbunden als in anderen Ländern.»<sup>8</sup> Bund, Kantone und Gemeinden sollen ihr Steuersystem so gestalten, dass insbesondere Familien mit niedrigem Einkommen entlastet werden. Dafür braucht es dringend die Steuerbefreiung des Existenzminimums. Auch scheint es sinnvoll, Kinder- und Ausbildungszulagen von der Besteuerung auszunehmen, wie es die CVP in einer Initiative fordert.<sup>9</sup> Um zu gewährleisten, dass armutsbetroffene Kinder die medizinische Behandlung erhalten, die sie benötigen, sollen Kinder unter 18 Jahren

von Krankenkassenprämien und Selbstbehalt befreit werden.<sup>10</sup> Diese Massnahmen würden das Familienbudget deutlich entlasten und verhindern, dass Eltern aus finanziellen Gründen auf einen Arztbesuch verzichten.

### **Ergänzungsleistungen für Familien**

In der Schweiz wird seit mehreren Jahren über gesamtschweizerische Familien-Ergänzungsleistungen (Familien-EL) nach Vorbild des Tessiner Modells diskutiert. Das Tessiner Modell der Familien-EL will vermeiden, dass Ausgaben für Kinder zu Armut führen. Damit soll Kinderarmut vorgebeugt werden. Nachdem der Nationalrat im Juni 2011 zwei parlamentarische Initiativen, welche die Einführung von Familien-EL auf nationaler Ebene forderten, verworfen hat, ist eine gesamtschweizerische Lösung wieder in weite Ferne gerückt. Neben dem Kanton Tessin haben auch Genf, Solothurn und Waadt Familien-EL eingeführt. Die anderen Kantone sollen es ihnen gleichtun. Um jedoch zu verhindern, dass sich die kantonalen Unterschiede bei den Sozialleistungen noch verstärken, sind Bundesrat und Parlament aufgefordert, als Weiterführung der gesamtschweizerischen Strategie zur Armutsbekämpfung in der Legislatur 2012–2015 ein Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung und Integration zu beschliessen. Ein solches soll unter anderem die Existenzsicherung harmonisieren und Ergänzungsleistungen für Familien einführen. Familien-EL sind jedoch nur als ein Element einer umfassenden Familienpolitik sinnvoll. Sie alleine können die Vererbung von Armut nicht verhindern.

### **Alimentenregelung**

«Trennungen und Scheidungen gehören heute zu den wichtigsten armutsauslösenden Faktoren, und zwar für alle betroffenen Personen, den Mann, die Frau und die Kinder. Neben amtlichen Kosten fallen vor allem die Mehrkosten für die Führung zweier Haushalte sowie die Kinderbetreuungs- und Alimentenkosten ins Gewicht.»<sup>11</sup> Kinder, die bei einem Elternteil aufwachsen, sind öfter von Armut betroffen als Gleichaltrige in Zweielternfamilien. «Es kann davon ausgegangen werden, dass ein knappes Viertel aller alleinerziehenden Haushalte arm ist.»<sup>12</sup> Das bestehende System zur Bevorschussung von Alimenten schützt Einelternfamilien nicht wirksam vor Armut.<sup>13</sup> Wie Judith Trinkler in diesem Band aufzeigt, diskriminiert das bestehende Unterhaltsrecht sogar die unterhaltsbedürftige Partei – meistens die Frau und die Kinder. Die Existenzsicherung der Kinder sollte jedoch durch einen Mindestunterhaltsbeitrag bedingungslos in den Vordergrund gestellt werden. Ein Rahmengesetz zur Existenzsicherung und Integration soll auch die Alimentenbevorschussung und das Alimenteninkasso auf Bundesebene harmonisieren. Das Unterhaltsrecht sollte zudem so geregelt werden, dass beide Elternteile allfällige Schulden bei der Sozialhilfe sowie Rentenansprüche teilen.

## **2. Chancengerechtigkeit: Förderung verbessern und soziale Teilhabe von Kindern ermöglichen**

Armut ist mehr als eine materielle Mangellage. Als prekäre Lebenslage wirkt sie sich auf verschiedene Lebensbereiche wie Bildung, Gesundheit, soziale Kontakte und Freizeit aus. Armut bedeutet deswegen eingeschränkte Handlungs- und Teilnahmemöglichkeiten sowie einen Mangel an Perspektiven. Damit wird Armut zur Frage der gesellschaftlichen Integration.

Für Kinder hat der soziale Ausschluss gravierende Folgen. Er beeinträchtigt massgeblich ihre Lern- und Erfahrungsmöglichkeiten und damit die Entwicklung ihrer kognitiven, emotionalen und sozialen Kompetenzen. Sie sind seltener Mitglied in Vereinen, benutzen seltener zur Verfügung stehende Angebote, zum Beispiel von Bibliotheken. Deswegen braucht es armutspräventive Massnahmen, die über die Sicherstellung der materiellen Grundversorgung weit hinausgehen. Dazu gehören die folgenden Elemente.

### **Auf- und Ausbau von Familienberatungszentren**

Information, Beratung und Unterstützung leisten einen wichtigen Beitrag dazu, Armut vorzubeugen und zu lindern. Oft zögern armutsbetroffene Menschen jedoch, sich mit ihren Problemen zu exponieren. Erfahrungen zeigen, dass durch Beratung und Begleitung für alle Familien auch armutsgefährdete und -betroffene Familien gezielt unterstützt werden können. Kommunale und in Quartieren verankerte Familienunterstützungszentren tragen dazu bei, armutsbetroffenen Familien früher, besser und umfassender zur Seite zu stehen. Beispiele aus Grossbritannien und Skandinavien, aber auch lokale Erfahrungen in der Schweiz zeigen, dass städtische Quartierzentren wichtige Integrations- und Präventionsarbeit leisten. Sie bieten Treffpunkte und Informationen für Kinder, Jugendliche und Eltern und gewährleisten damit die frühe Erkennung von Problemen, informelle Hilfe und professionelle Beratung. Auch in ländlichen Gebieten kommt der Elternberatung eine wichtige Funktion zu. Die Familienberatungszentren sollten ausgebaut werden und zentral Dienstleistungen für Familien anbieten:

- Freizeit- und Ferienangebote für Kinder
- Gesundheitsberatung
- Juristische und finanzielle Beratung
- Pädagogische Beratung
- Konkrete Unterstützung im Alltag (so zum Beispiel Hilfe bei der Suche nach ausserfamiliären Betreuungsmöglichkeiten oder Wohnungen)
- Jugendarbeit
- Elternkurse, Sprach-, Integrations-, Gesundheits- und Erziehungskurse mit paralleler Kinderbetreuung
- Aufsuchende Familien- und Kinderarbeit

## Ausbau familien- und schulergänzender Betreuungs- und Bildungsangebote

Die ausserfamiliäre Betreuung von Klein- und Schulkindern soll als Bildungsmassnahme und Beitrag zu mehr Chancengerechtigkeit verstanden und konsequent ausgebaut werden. Bildungschancen hängen in der Schweiz stark von der sozioökonomischen Situation der Familie ab. Um diese Ungleichheit zu korrigieren, braucht es mehr leicht zugängliche, kostengünstige Förder- und Bildungsangebote für Kinder jeden Alters ab der Geburt. Spezielle Beachtung ist dabei der sprachlichen Förderung von Kindern zu schenken, die in der Familie eine andere Sprache sprechen als die lokale Umgangssprache.

Um die Chancengerechtigkeit zu verbessern, ist zudem ein flächendeckender Ausbau von Tagesstrukturen in Vorschul- und Schulinstitutionen notwendig. Etwa 40 Prozent aller Kinder im Schulalter werden ausserhalb der regulären Unterrichtszeit ungenügend oder gar nicht betreut.<sup>14</sup> Tagesschulen sowie niederschwellige, kostengünstige schulergänzende Tagesstrukturen stellen sicher, dass Kinder in der unterrichtsfreien Zeit betreut und gefördert werden. Gemeinden sollen verpflichtet werden, entsprechende Angebote zu schaffen.

## Gesundheitsförderung

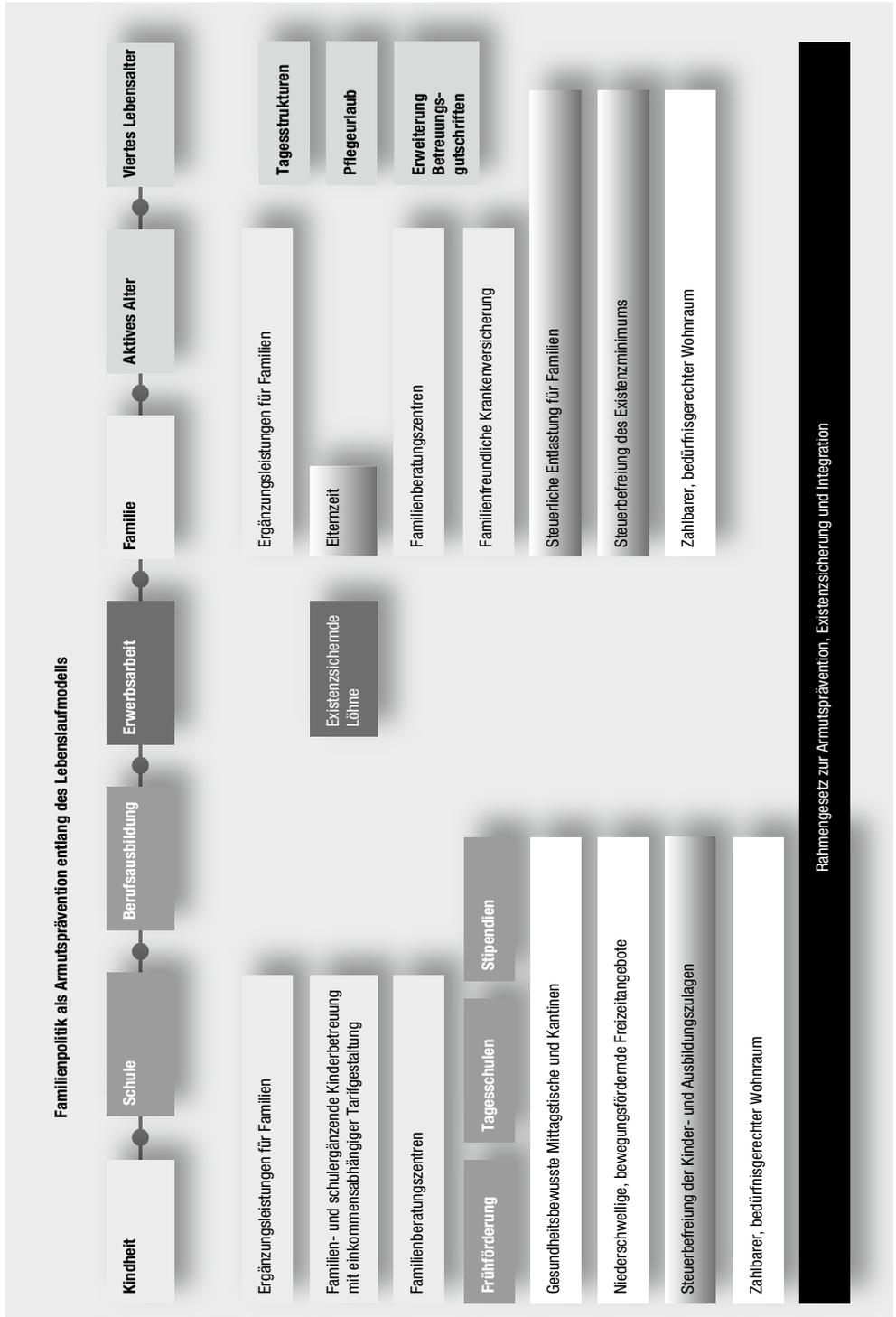
Die niederschwellige Gesundheitsberatung in Familienberatungszentren oder als Teil aufsuchender Familienberatung soll ausgebaut werden. Dadurch können präventive Verhaltensweisen gefördert werden.

Der Ausbau von Tagesstrukturen samt Mittagstischen und Kantinen sollte zudem dazu genutzt werden, gesundheitsfördernde Verhaltensmuster zu vermitteln. Im Hinblick auf die Gesundheitsförderung ist zu begrüssen, dass sich der Nationalrat dafür ausgesprochen hat, ein Minimum von drei Turnstunden in der Schule vorzuschreiben. Gemeinden können zum Beispiel durch die Öffnung von Turnhallen für öffentliche Freizeitaktivitäten dazu beitragen, dass Sportangebote leichter zugänglich sind.

## 3. Ausblick

Kinderarmut hängt mit der materiellen und sozialen Situation der Familie zusammen. Umfassende familienpolitische Massnahmen, wie Caritas sie fordert, können dazu beitragen, Kinderarmut zu verringern und im Idealfall zu verhindern. Um die Vererbung von Armut zu durchbrechen, braucht es jedoch bereichsübergreifende Massnahmen, denn Familienpolitik bedeutet auch Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Steuer- und Sozialpolitik.

Die folgende Grafik zeigt, wie familienpolitische Massnahmen konzipiert werden können, um Kinderarmut zu verhindern. Sie sind entlang des Lebenslaufmodells der Caritas



Schweiz aufgeführt. Das Lebenslaufmodell wird als armutspräventives Konzept von Carlo Knöpfel und Regula Heggli im vorliegenden Band vorgestellt.

Familienpolitik mit dem Ziel, Armut zu verhindern, ist investive Sozialpolitik. Ihre Kosten müssen dem langfristigen Nutzen gegenübergestellt werden. Investitionen in die Armutsprävention mindern nicht nur individuelles Leid, sondern tragen auch dazu bei, Probleme und Folgekosten zu vermeiden. Dadurch kann der gesellschaftliche Zusammenhalt, wie er vom Bund als Herausforderung für die Bundespolitik gesehen wird<sup>15</sup>, gestärkt und die Lebensqualität aller erhöht werden.

Last, but not least tut in der Schweiz ein Umdenken im Hinblick auf die Verantwortung für Erziehung und Wohlergehen der Kinder not. Die Herstellung von Chancengerechtigkeit kann nicht der Familie überlassen werden. Es ist die Aufgabe des Staates, dafür zu sorgen, dass die Rechte der Kinder gewahrt werden und alle Kinder ihre Rechte ausschöpfen können.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Branger et al., 2008, S. 16.
- <sup>2</sup> Argumentarium «armut halbieren», Caritas Schweiz, 2010, S. 12 f.
- <sup>3</sup> Branger et al., 2008, S. 11.
- <sup>4</sup> Butterwegge, 2009, S. 89 f.
- <sup>5</sup> Branger et al., 2008, S. 44.
- <sup>6</sup> Bundesamt für Statistik, Nettoerwerbsquote 2009, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/02/blank/key/erwerbsquote.html>, Zugriff am 7. September 2011.
- <sup>7</sup> Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen, 2010.
- <sup>8</sup> Stutz et al., 2010, S. 18.
- <sup>9</sup> <http://www.familieninitiativen-cvp.ch/initiativen/steuerfreie-kinder-und-ausbildungszulagen/>, Zugriff am 22. August 2011.
- <sup>10</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20100407](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20100407), Zugriff am 22. August 2011.
- <sup>11</sup> Kehrli, Knöpfel, 2006, S. 95.
- <sup>12</sup> Kehrli, Knöpfel, 2006, S. 92.
- <sup>13</sup> Branger et al., 2008, S. 48.
- <sup>14</sup> Largo, 2005.
- <sup>15</sup> Bundeskanzlei, 2011, S. 19 f.

## Literaturhinweise

- Branger Katja, Crettaz Eric et al.*: Familien in der Schweiz – Statistischer Bericht 2008. Bundesamt für Statistik, Neuenburg, 2008.
- Bundeskanzlei (BK)*: Perspektiven 2025 – Lage- und Umfeldanalyse für die Bundespolitik. Schweizerische Bundeskanzlei, Bern, 2011.
- Butterwegge Christoph*: Armut in einem reichen Land – wie das Problem verharmlost und verdrängt wird. Campus-Verlag, Frankfurt am Main, 2009.
- Chassé Karl August, Zander Margarita et al.*: Meine Familie ist arm – wie Kinder im Grundschulalter Armut erleben und bewältigen. Leske und Budrich, Opladen, 2003.
- Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF)*: Elternzeit – Elterngeld: Ein Modellvorschlag der EKFF für die Schweiz. EKFF, Bern, 2010.
- Kehrli Christine, Knöpfel Carlo*: Handbuch Armut in der Schweiz. Caritas-Verlag, Luzern, 2006.
- Largo Remo*: Modell Kleinfamilie ist falsch. In: *Der Beobachter*, Nr. 25, 2005.
- Netzwerk Kinderrechte Schweiz*: Zweiter NGO-Bericht an den Ausschuss für die Rechte des Kindes. Morges, 2009.
- Stutz Heidi, Sax Anna, Knöpfel Carlo*: Sozialpolitik mit Zukunft. Büro BASS, Bern, 2010.

## Autorinnen und Autoren

- Ludwig Gärtner*: lic. phil., Vizedirektor des Bundesamtes für Sozialversicherungen, Leiter des Geschäftsfeldes «Familie, Generationen und Gesellschaft» im Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Martin Hafen*: Prof. Dr., Sozialarbeiter und Soziologe, Dozent und Projektleiter Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, Verantwortlicher Kompetenzzentrum Prävention und Gesundheitsförderung.
- Regula Heggli*: lic. phil., Leiterin Fachstelle Sozialpolitik im Bereich Grundlagen der Caritas Schweiz.
- Martin Kathriner*: Master of Advanced Studies in Business Administration, Geschäftsleiter Jungwacht Blauring Schweiz.
- Carlo Knöpfel*: Dr., Leiter Bereich Inland und Netz der Caritas Schweiz, vormals Leiter Bereich Grundlagen, Mitglied der Geschäftsleitung der Caritas Schweiz.
- Paula Lanfranconi*: Freie Journalistin und Buchautorin mit Schwerpunkt Soziales und Gesundheit.
- Ueli Mäder*: Prof. Dr., Professor für Soziologie an der Universität Basel und der Hochschule für Soziale Arbeit FHNW, Leiter des Instituts für Soziologie sowie des Nachdiplomstudiums in Konfliktanalysen.
- Michael Marugg*: Dr. iur., Geschäftsleiter Netzwerk Kinderrechte Schweiz.
- Eva Mey*: Dr. phil., Soziologin, Projektleiterin an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit. Arbeitsschwerpunkte: Sozialstaat und Individuum, Jugend, Migration.
- Iwona Meyer*: lic. phil., Leiterin Fachstelle Bildung der Caritas Schweiz, Herausgeberin des Sozialalmanachs.
- Thomas Meyer*: Bildungssoziologe und Ko-Leiter der Jugendlängsschnittuntersuchung «TREE» (Transitionen von der Erstausbildung ins Erwerbsleben) an der Universität Basel.
- Margrit Stamm*: Prof. Dr. phil., ordentliche Professorin für Erziehungswissenschaft mit Schwerpunkt Sozialisation und Humanentwicklung an der Universität Fribourg. Aktuelle Forschungsschwerpunkte: Frühkindliche Bildungsforschung, Bildungslaufbahnen, Begabungsforschung, abweichendes Verhalten im Jugendalter, Berufs- und Sozialpädagogik des Jugend- und frühen Erwachsenenalters.
- Judith Trinkler*: lic. iur., Advokatin und Mediatorin SAV mit Schwerpunkt Familienrecht, soziales Leistungsrecht, Arbeits- und Gesundheitsfragen, Altersfragen und Organisationsberatung.

## **Bericht über die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz 2010/2011**

Reichtum gerecht verteilen

### **Schwerpunkt: Arme Kinder**

Kinderarmut existiert

Kinderrechte gegen die Armut

Auch Armut wird vererbt

Frühkindliche Bildung: soziale Gerechtigkeit und Armutsprävention

Migration und Bildungsarmut

Hat Armut ein Geschlecht?

Quartierentwicklung und Armutsprävention

**CARITAS**

Caritas Schweiz leistet mit dem Sozialalmanach seit vierzehn Jahren zuverlässige Sozialberichterstattung.

ISBN 978-3-85592-128-7

