

Die Armutsbekämpfung im Spannungsfeld von Föderalismus und strategischem Management

Eine Analyse der Politikgestaltung im Kanton Waadt (2007-2012)

Projektarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Fritz Sager**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Philipp Müller**
aus Winterthur (ZH)
Promenade Jean-Jacques Rousseau 7
1400 Yverdon-les-Bains

Yverdon-les-Bains, den 1. Dezember 2012.

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst. Die inhaltliche Verantwortung liegt beim Autor.

Zusammenfassung

Zunehmende Fallzahlen in der Sozialhilfe und der Abbau der eidgenössischen Sozialversicherungen haben im Kanton Waadt während der Legislaturperiode 2007-2012 zur Definition und Umsetzung einer sozialpolitischen Reformagenda geführt, mit dem Ziel, Arbeit und Bildung zu fördern und bestehende Fehlanreize, so genannte Schwelleneffekte, zu eliminieren. So wurden zwischen 2007 und 2010 sämtliche bestehenden Schwelleneffekte abgebaut. Ab 2009 führte der Kanton ein Pilotprojekt zur beruflichen Integration junger Erwachsener ohne Ausbildung in der Sozialhilfe in ein Regelanangebot über und harmonisierte die Unterhaltsnormen der Sozialhilfe und des Stipendienwesens vollständig. Schliesslich setzte der Kanton per 1. Oktober 2011, nach einem intensiven Abstimmungskampf, ein Gesetz zur Einführung von Ergänzungsleistungen für „Working-Poor“-Familien und einer Überbrückungsrente für ausgesteuerte Arbeitslose kurz vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters um.

Diese Politik der Armutsbekämpfung wird in der vorliegenden Arbeit analysiert und diskutiert. Dafür wird auf ein Erklärungsmodell mit fünf Wirkungsfaktoren zurückgegriffen, das anhand von Fallanalysen auf seine Aussagekraft untersucht wird. In diesem Zusammenhang kommen insbesondere drei für die Gestaltung von *Public Policies* zentrale Konzepte zur Anwendung.

Erstens wird die Rolle des Föderalismus für die Umsetzung kantonaler Reformprogramme betrachtet, indem insbesondere auf den Begriff der „Worlds of Welfare“ zurückgegriffen wird. Zweitens geht es darum, die Rolle des strategischen Managements für die Reformdynamik und die Umsetzungschancen der angestrebten Reformen genauer zu analysieren. Schliesslich wird anhand der Fallbeispiele auf die Anwendung von Instrumenten der „Governance“ und ihren Beitrag zur erfolgreichen Durchführung der sozialpolitischen Reformagenda des waadtländischen Staatsrates eingegangen.

Die Projektarbeit bestätigt die normative Kraft des Föderalismus für die Ausgestaltung der Sozialpolitik auf kantonaler Ebene. Sie kommt zum Schluss, dass die „World of Welfare“ des Kantons Waadt während der Untersuchungsperiode einer Dynamik unterworfen war, welche die konservative Prägung dieser *Public Policy* in Richtung einer sozialdemokratischen entwickelte. Schliesslich unterstreicht die vorliegende Analyse die Rolle eines klaren strategischen Managements und des gezielten Einsatzes von Instrumenten der „Governance“ im Dienste einer Politik der pragmatischen Progression für die erfolgreiche Umsetzung von Reformen.

Die vorliegende Abhandlung erhebt nicht den Anspruch, verbindliche Lösungsempfehlungen oder Handlungsmaximen zu formulieren. Sie versucht jedoch allgemeine Handlungsleitplanken aus dem Fallbeispiel abzuleiten, welche kontextbezogen von allgemeinem Nutzen sein können.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	II
Tabellen und Graphiken	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
Anhangverzeichnis	VI
Einleitung	7
Aktueller Stand der Forschung	7
Zielsetzungen.....	8
1. Die Armutsbekämpfungsstrategie des Kantons Waadt: ein Modellansatz.....	9
1.1. Die Strategie des Staatsrates: Stärkung der kantonalen Sozialleistungen ausserhalb der Sozialhilfe.....	9
1.2. Ein Erklärungsmodell für die waadtländische Armutsbekämpfungspolitik.....	12
2. Kantonale Sozialpolitik im Föderalismus.....	15
2.1. Sozialpolitik im schweizerischen Bundesstaat vor der „neoliberalen Wende“ (1848-1989).....	15
2.2. Föderalismus und Sozialpolitik seit der „neoliberalen Wende“ (1990-2012).....	16
2.3. Die waadtländische „World of Welfare“ vor 2007	17
3. Die Armutsbekämpfungsstrategie des Kantons Waadt 2007-2012: Analyse und Diskussion	19
3.1. Grundlagen der Legislaturperiode 2007-2012.....	19
3.2. Die innerkantonale Aufgabenteilung im Bereich der Sozialpolitik.....	21
3.3. „Governance“, strategisches Management und Etappierung der Reformen	21
3.4. Fallanalysen	25
4. Schlussfolgerungen.....	36
Literaturverzeichnis	
Interviews	
Selbständigkeitserklärung.....	

Tabellen und Graphiken

Graphik 1. Entwicklung der Fallzahlen in der Sozialhilfe im Kanton Waadt (1993-2011).....	S. 20
Tabelle I. Zeitliche und institutionelle Entwicklung der Armutsbekämpfungspolitik des Kantons Waadt 2007-2012.....	S. 25
Tabelle II. Zeitliche und institutionelle Entwicklung Massnahme „Eliminierung der Schwelleneffekte“	S. 28
Tabelle III. Zeitliche und institutionelle Entwicklung Massnahme „Überführung des Pilotprojektes <i>FORJAD</i> in ein Regelangebot“	S. 31
Tabelle IV. Zeitliche und institutionelle Entwicklung „kantonale Strategie der Armutsbekämpfung“	S. 34

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterbliebenenversicherung
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
BASS	Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien
BFS	Bundesamt für Statistik
DEC	Département de l'économie des Kantons Waadt (Volkswirtschaftsdepartement)
DFJC	Département de la formation, de la jeunesse et de la culture des Kantons Waadt (Bildungs-, Jugend- und Kulturdepartement)
DSAS	Département de la santé et de l'action sociale des Kantons Waadt (Gesundheits- und Sozialdepartement)
EKFF	Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen
Fam-EL	Familienergänzungsleistungen
FORJAD	Formation professionnelle des jeunes adultes en difficulté
GS DSAS	Generalsekretariat des Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) des Kantons Waadt (Gesundheits- und Sozialdepartement)
IV	Invalidenversicherung
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren

Anhangverzeichnis

Literaturverzeichnis

Geführte Interviews

Selbstständigkeitserklärung

Einleitung

Seit den ausgehenden 1990er-Jahren hat die Frage der sozialen Gerechtigkeit im öffentlichen Bewusstsein der Schweiz an Bedeutung gewonnen. Ausufernde Managerlöhne einerseits und eine steigende Sozialhilfequote sowie das Phänomen der „*working poor*“-Haushalte andererseits bringen diese Realität exemplarisch zum Ausdruck. Auch wenn die Schweiz im internationalen Vergleich eine tiefe Sozialhilfe- und Arbeitslosenquote aufweist, stellt der Umstand, dass im schweizerischen Mittel rund 14% der Wohnbevölkerung als armutsgefährdet gelten, während bei knapp 8% das verfügbare Haushaltseinkommen unter der absoluten Armutsgrenze liegt (BFS, 2012a, S. 6), den Bund und die Kantone vor grosse Herausforderungen.

Diese Ausgangslage stellt die politischen Entscheidungsträger und ihre Verwaltungen vor grosse Herausforderungen. Ist das schweizerische Sozialsystem fähig, adäquate Antworten auf diese Entwicklung zu geben? Besteht überhaupt ein Reformbedarf und – falls ja –: gibt es politische Mehrheiten für eine Reformagenda, und auf welcher Ebene des Bundesstaates ist diese dringend und/oder angebracht? Diese und andere Fragen werden seit 2010 vom Bund (Bundesrat, 2010), Kantonskonferenzen (SODK, 2010; Demierre, 2012, S. 99-106; Rossini, 2012, S. 109-118), den Kantonen, aber auch von Interessenorganisationen (SKOS, 2010) bei der Formulierung von Armutsbekämpfungsstrategien oder sozialpolitischen Reformprogrammen auf die politische Agenda gesetzt. Der Kanton Waadt hat seit 2007 eine klar definierte und in der politischen Debatte auch in Anspruch genommene Politik der Armutsbekämpfung erarbeitet, durch die demokratische Entscheidungsprozesse gesteuert und umgesetzt (Maillard & Müller, 2012, S. 119-131).

Aktueller Stand der Forschung

In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat sich die Forschung zunehmend und relativ intensiv mit dem schweizerischen Sozialstaat, seiner Ausgestaltung und seiner möglichen Entwicklung auseinandergesetzt (Gärtner & Flückiger, 2005; Bertozzi, 2008; Bertozzi, 2010). Die Frage des Föderalismus fand dabei besondere Beachtung (Obinger, 1998; Armingeon et al., 2004, S. 20-44; Obinger et al., 2005, S. 263-304; Obinger, 2010). Auch die statistische Material- und Informationslage hat sich seit der Jahrtausendwende signifikant verbessert (BFS, 2011).

Die Diskussion um das Verhältnis von kantonaler Sozialhilfe, Familien- und Berufsbildungspolitik und der Sozialpolitik des Bundes und ihren Bezug zu einer kantonalen Armutsbekämpfungsstrategie hat jedoch nach unserem heutigen Wissensstand vor allem auf der politischen und/oder medialen Ebene stattgefunden. Die wissenschaftliche Forschung hat sich mit diesen Fragen nur indirekt auseinandergesetzt (Tabin et al., 2008; Achermann Wipfli & Birrer Vomstein, 2005).

Das Zusammenspiel zwischen strukturellen Gegebenheiten – Föderalismus und Sozialstaat Schweiz – und politischen Absichtserklärungen unter dem Begriff der „Armutsbekämpfungsstrategie“ oder der „Politik der Armutsbekämpfung“ sowie die Analyse

der Entscheidungsprozesse waren bis anhin noch nicht Gegenstand einer wissenschaftlichen Diskussion. Diese Arbeit möchte einen bescheidenen Beitrag dazu leisten.

Die Definition des Armutsbegriffes und der Armutsbekämpfung spielt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle und soll hier vorgestellt werden. Die Armutssoziologie geht heute von mindestens vier Definitionen aus: absolute Armut bezeichnet die Gefährdung des physischen Überlebens, relative Armut die finanzielle Lage eines Teils der Bevölkerung, dessen Einkommen im Vergleich mit der Gesamtbevölkerung unter einem gewissen Schwellenwert liegt, subjektive Armut bezieht sich auf das Selbstverständnis der Individuen beim Zugang zu als unabdingbar betrachteten materiellen und immateriellen Gütern und die „Armut an Entwicklungsmöglichkeiten“ spricht die strukturellen Ungleichheiten einer Gesellschaft hinsichtlich Bildungschancen und Qualität und Sicherheit des Arbeitsplatzes an (Kühr, 2012, S. 12-24; BFS, 2012, S. 2-4).

In der Schweiz besteht ein Konsens darüber, dass die Armutsgrenze auf der Höhe der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) anzusiedeln ist. Diese Nichtregierungsorganisation definiert für jeden Haushaltstypus finanzielle Grenzwerte, welche von den Kantonen mit Abweichungen im Rahmen der Sozialhilfe umgesetzt werden (SKOS, 2012). Der dieser Arbeit zugrunde liegende Armutsbegriff nimmt auf diese absolute monetäre Definition Bezug.

Unter der Politik der Armutsbekämpfung werden diejenigen Massnahmen subsumiert, welche den Eintritt in die Sozialhilfe verhindern, Auswege aus diesem Gefäss des Sozialstaates aufzeigen und dazu führen, dass Haushalte, welche dadurch aus der Sozialhilfe entlassen werden können, ein höheres verfügbares Einkommen besitzen. Es geht damit auch um die Fähigkeit des Staates, eine gewisse Chancengleichheit zu gewährleisten und ein Mindestmass an sozialer Gerechtigkeit über adäquate sozialpolitische Instrumente zu schaffen.

Zielsetzungen

Die vorliegende Arbeit hat zum Ziel, anhand der Analyse der zwischen 2007 und 2012 im Kanton Waadt erarbeiteten und umgesetzten Politik der Armutsbekämpfung, mit ihrem starken Akzent auf Aus- und Weiterbildung junger Erwachsener und die Familienarmut, drei Fragenkomplexe zu diskutieren.

Erstens soll der Frage nachgegangen werden, welches die Auslöser für diese Politik waren und wie sie sich in den Jahren 2007 bis 2012 entwickelt hat. Zweitens werden die wesentlichen Bedingungen für die Strategie des Staatsrates des Kantons Waadt diskutiert. Drittens geht es darum, das strategische Management des Staatsrates zu analysieren.

Um diese drei Fragestellungen zu behandeln, stützt sich die vorliegende Arbeit sowohl auf publizierte Sekundärliteratur, ExpertInnengespräche, „graue“ Literatur als auch, punktuell, auf Informationen aus den Medien. Auf quantitative Forschungsmethoden wird verzichtet, aber es wird – falls angezeigt – auf veröffentlichte Statistiken Bezug genommen.

Die Arbeit ist in drei Hauptkapitel aufgeteilt. Das erste Kapitel präsentiert den Ablauf der Armutsbekämpfungspolitik im Kanton Waadt anhand eines Fallbeschriebs und formuliert ein

Erklärungsmodell und dessen hauptsächliche Wirkungsfaktoren. In einem zweiten Kapitel werden einzelne als strukturell bezeichnete Wirkungsfaktoren vertieft betrachtet. Schliesslich dient das dritte Kapitel dazu, das vorher definierte Erklärungsmodell sowie die kantonsspezifischen Faktoren anhand der Analyse des politisch-administrativen Entscheidungsprozesses zu verifizieren oder zu falsifizieren, indem besonders beachtet werden soll, inwiefern sich das strategische Management der Exekutive auf Instrumente der „Governance“ stützt.

Die folgende Analyse und Diskussion will keinen Anspruch auf allgemeingültige Handlungsempfehlungen oder gar Lösungsvorschläge für sozialpolitische Reformagenden erheben. Dafür sind die jeweiligen strukturellen und konjunkturellen kantonalen Gegebenheiten zu unterschiedlich. Am Beispiel des Kantons Waadt soll jedoch gezeigt werden, wie mögliche wichtige Bestimmungsfaktoren aussehen können und wie sie umgesetzt wurden.

1. Die Armutsbekämpfungsstrategie des Kantons Waadt: ein Modellansatz

Die Zunahme der Armut in der Schweiz und im Kanton Waadt während der letzten zehn Jahre ist eine Realität (BFS, 2011). 2001 mussten weniger als 12'000 waadtländische Haushalte punktuell oder dauerhaft Sozialhilfe beziehen. Zehn Jahre später waren es 20'000 (DSAS, 2011, S. 20).

Die Zunahme ist konstant, wenn auch in den Jahren 2007 und 2008, dank der günstigen Konjunkturlage und vor der aktuellen Weltwirtschaftskrise, eine gewisse Verlangsamung festgestellt werden konnte. Zwischen 2001 und 2010 stiegen die Ausgaben für den Unterhalt der Sozialhilfe beziehenden Haushalte markant an. Sie betragen 2010 250 Millionen Franken gegenüber 125 Millionen Franken im Jahre 2001 (DSAS, 2011, S. 22). Diese sozial- und finanzpolitischen Faktoren führten dazu, dass der waadtländische Staatsrat in seinem Legislaturprogramm 2007-2012 einen starken Akzent auf die Revision der kantonalen Sozialleistungen legte und beabsichtigte, diese zu stärken, um die Anzahl Sozialhilfe beziehender Haushalte möglichst tief zu halten (Conseil d'Etat, 2007, S. 12).

1.1. Die Strategie des Staatsrates: Stärkung der kantonalen Sozialleistungen ausserhalb der Sozialhilfe

Die in den Jahren 2007-2012 durchgeführten Reformen erlauben es, gewisse Haushaltstypen aus der Sozialhilfe zu entlassen und sie in für ihre Situation besser geeignete Leistungsgefässe zu integrieren, welche sich vor allem durch höhere Beiträge und einen geringeren administrativen Aufwand auszeichnen. Die angestrebten Reformen wollen die Ausübung einer Arbeit und die Ausbildung fördern und betreffen folgende Haushaltstypen oder SozialhilfebezüglerInnen: junge Erwachsene ohne Berufsabschluss, „Working-Poor“-Familien mit minderjährigen Kindern und ausgesteuerte Arbeitslose kurz vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters (Maillard & Müller, 2012, S. 121). Alle diese Reformen haben zum Ziel, die Sozialhilfe als letzten Träger der kantonalen Solidarität zu konsolidieren und die

Integrationspolitik auf diejenigen Haushalte zu konzentrieren, die keine Arbeit und keine Kinder haben und nicht kurz vor dem Erreichen des Rentenalters stehen.

Die wichtigsten Eckpunkte der Reformagenda des Staatsrates werden nachgehend zusammengefasst. Dabei wird auf die chronologische Abfolge Bezug genommen.

1.1.1. Die Eliminierung der Schwelleneffekte

Der erste Reformschritt wurde 2007 im Vorfeld der Publikation der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zur den sogenannten Schwelleneffekten ausgelöst (Knapfer & Bieri, 2007). Es handelt sich dabei um jene Problematik, welche einerseits Handlungsspielraum und Grenzen des Föderalismus aufzeigt, indem gleiche Haushalte mit gleichen Privateinkommen in den einzelnen Kantonen nicht gleich behandelt werden. Andererseits stellt diese Frage die Kantone vor die Herausforderung, ihre bedarfsabhängigen Sozialleistungen und ihre Steuerpolitik so aufeinander abzustimmen, dass die Ausübung einer Arbeit, die Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit oder die Erhöhung des Beschäftigungsgrades das verfügbare Einkommen des jeweiligen Haushaltes stärken und nicht schwächen, wie dies 2007 noch oft der Fall war – auch im Kanton Waadt.

2007 bestanden in der Waadt drei wesentliche Schwelleneffekte. Erstens mussten Einelternhaushalte mit geringem Einkommen die Verminderung ihres verfügbaren Einkommens, das heisst nach der Bezahlung von Miete, Steuern und Krankenkassenprämien, aufgrund einer verstärkten Erwerbstätigkeit oder einer Lohnerhöhung in Kauf nehmen. Dieser Rückgang erklärte sich durch das Zusammenspiel von individuellen Prämienverbilligungen (IPV), der Alimentenbevorschussung und der Steuerpolitik. Zweitens bestand ein Schwelleneffekt für Haushalte in der Sozialhilfe, welche sich durch ihre Erwerbstätigkeit aus der Sozialhilfe verabschieden konnten, die aber, im Falle eines nur gering über den Sozialhilfenormen liegenden verfügbaren Einkommens, teils massive Einbussen in Kauf nehmen mussten, da ihre Krankenkassenprämien nur teilweise mittels IPV unterstützt wurden. Schliesslich gab es einen dritten Schwelleneffekt für junge Erwachsene ohne Ausbildung, die beim Lehrstellenantritt und dem damit verbundenen Übertritt in das Stipendienwesen für den Gesamthaushalt grosse Einkommenseinbussen auslösen konnte, vor allem, wenn ihre Eltern unter dem Existenzminimum lebten.

Staatsrat und Grossrat haben zwischen 2007 und 2009 die notwendigen Reformen vorgenommen, welche diese drei Schwelleneffekte ab dem 1. Januar 2010 eliminierten (Conseil d'Etat vaudois, März 2011).

Die auslösenden Faktoren für Reformen im Kanton Waadt betreffen drei Ebenen: das ExpertInnenwissen, welches Fehlentwicklungen und konkrete Handlungsmöglichkeiten rechtzeitig aufzeigt, der Föderalismus in der Sozialpolitik, welcher Kantone und Gemeinden als verantwortliche Akteure in die Verantwortung nimmt, und der politische Wille, die notwendigen sozialpolitischen Änderungen vorzunehmen.

1.1.2. Das Integrationsprogramm FORJAD und die Harmonisierung der Unterhaltsnormen zwischen Sozialhilfe und Stipendienwesen

Die Anzahl junger Erwachsener, die in der Schweiz von Sozialhilfe leben, hat ein besorgniserregendes Ausmass erreicht. Gesamtschweizerisch haben 70 Prozent der Sozialhilfe beziehenden Personen dieser Altersklasse keine abgeschlossene Berufsbildung (BFS, 2009; Pellegrini & von Gunten, 2011). Der Kanton Waadt sah sich mit der Frage konfrontiert, wie dem Risiko, dass eine ganze Generation junger Erwachsener langfristig Sozialhilfe bezieht und über keine Zukunftsaussichten verfügt, vorgebeugt werden kann. Wie Studien zeigen, ist die mangelnde Berufsbildung nicht nur ein zentraler Risikofaktor bei der Verstetigung der Armut, sondern hat auch beträchtliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen (Fritschi, Oesch & Jann, 2009, S. 39).

Aufgrund dieser Tatsache lancierte das waadtländische Sozialdepartement (DSAS) in enger Zusammenarbeit mit dem Departement für Bildung, Jugend und Kultur (DFJC) und dem Volkswirtschaftsdepartement (DEC) 2006 ein Pilotprojekt in Form eines Berufsbildungsprogramms für junge Erwachsene in der Sozialhilfe (FORJAD) (von Muralt & Spagnolo, 2007, S. 4). Es soll jungen Erwachsenen zwischen 18 und 25 Jahren ohne Berufsausbildung, welche Sozialhilfe beziehen, mit dem Projekt der Übergang in eine Lehrstelle ermöglicht werden. Diese werden mehrere Monate vor ihrer Aufnahme ins Programm ausgewählt, erarbeiten im Einvernehmen mit ihrem Ansprechpartner beim regionalen Sozialzentrum ein Berufsbildungsprojekt und suchen dann mit Unterstützung von Fachleuten eine Lehrstelle. Aufgrund der positiven Resultate wurde dieses Programm nach der Sommerpause im Jahr 2009 als Regelprogramm verankert (Müller et al., 2009, S. 9-10).

Dies benötigte umfangreiche Anpassungen im Bereich der Unterhaltsnormen der Sozialhilfe und des Stipendienwesens, um den nahtlosen Übergang zwischen diesen beiden Leistungserbringern zu gewährleisten (Müller, 2012, S. 221-222). Bis 2009 bestand im Kanton Waadt ein beträchtlicher Schwelleneffekt, zu dessen Aufhebung die finanziellen Stipendiennormen bis auf die Höhe der Sozialhilfe deplafoniert werden mussten. Die nötigen Gesetzesänderungen zur Verankerung von FORJAD als Instrument der Armutsbekämpfungspolitik wurden im Juni 2009 vom Grossen Rat mit grosser Mehrheit angenommen. Die vollständige Harmonisierung der Unterhaltsnormen trat für sämtliche StipendienbezügerInnen am 1. Januar 2010 in Kraft (Conseil d'Etat vaudois, März 2009).

Die auslösenden Faktoren für diese Reform könnten folgende sein: das ExpertInnenwissen betreffend die sozialpolitische Problematik der jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe ohne Berufsabschluss, der Föderalismus in der Sozial- und Bildungspolitik sowie der politische Reformwille.

1.1.3. Die Ergänzungsleistungen für „Working-Poor“-Familien und die Überbrückungsrente

Die dritte Herausforderung der waadtländischen Sozialpolitik betraf jene Familien, die dem Armutsrisiko besonders ausgesetzt sind, insbesondere Einelternhaushalte und Familien mit

mehr als drei Kindern. Wie die Zahlen zeigen, ist dieses Risiko besonders hoch, wenn zur Familie ein Kind unter sechs Jahren gehört (BFS, 2008, S. 31). Um den Familien mit Erwerbstätigkeit den Austritt aus der Sozialhilfe zu ermöglichen und um den Eintritt anderer „Working-Poor“-Familien in die Sozialhilfe zu verhindern, wurde im Kanton Waadt am 15. Mai 2011, nach einer langen und intensiven politischen Auseinandersetzung, ein kantonales Gesetz über Ergänzungsleistungen für Familien (Fam-EL) in einer Volksabstimmung angenommen, welches auch die gesetzliche Grundlage für die Einführung einer Überbrückungsrente für ausgesteuerte Arbeitslose kurz vor Erreichen des legalen Rentenalters beinhaltet. Der Kanton Waadt folgte dabei den Kantonen Tessin und Solothurn, die 1997 respektive 2009 ebenfalls Fam-EL eingeführt haben. Es handelt sich dabei um ein sozialpolitisches Instrument, das seit langem von ExpertInnen für Familienfragen als geeignet erachtet wird, der Armut von „Working-Poor“-Familien adäquat zu begegnen (EKFF, 2000, S. 10; 17). Während rund zehn Jahren war diese Frage auch auf Bundesebene aktuell, wurde aber 2011 auf Parlamentsebene abgeschrieben und hat damit kantonalen Einzellösungen zusätzlich Vorschub geleitet.

Im Fall des Kantons Waadt werden seit dem 1. Oktober 2011 die finanziellen Ressourcen der Familien mit Kindern unter 6 Jahren und einer minimalen Erwerbstätigkeit vervollständigt (Pressecommuniqué des waadtländischen Staatsrates, vom 18. August 2011). Werktätige Familien mit Kindern zwischen 6 und 16 Jahren können für diese Unterstützungsleistungen beanspruchen. Gleichzeitig garantiert ein Freibetrag auf dem Erwerbseinkommen, dass die Wiederaufnahme der Arbeit oder deren Intensivierung auch finanziell honoriert wird. Gleichzeitig kann dank der Überbrückungsrente für ausgesteuerte Arbeitslose ab 62 (Frauen) und ab 63 (Männer) Jahren verhindert werden, dass diese während der letzten zwei Jahre vor Erreichen des legalen Rentenalters entweder ihre Ersparnisse aufbrauchen, ihre Rentenansprüche vorzeitig und mit massiven Einbussen geltend machen oder den Gang zum Sozialamt machen müssen. Die Finanzierung dieser Politik erfolgt sowohl über öffentliche Mittel des Kantons und der Gemeinden als auch über die Einnahmen aus einer obligatorischen Abgabe auf dem Erwerbseinkommen von 0.06%, welche sowohl durch den Arbeitgeber als auch durch den Arbeitnehmer aufgebracht wird.

Bei der Fam-EL und der Überbrückungsrente dürften ähnliche Faktoren eine Rolle gespielt haben, welche auch für das Programm FORJAD tragend waren: ExpertInnenwissen, Föderalismus und der politische Reformwille.

1.2. Ein Erklärungsmodell für die waadtländische Armutsbekämpfungspolitik

Aufgrund der unter 1.1. zusammengefassten Reformvorhaben und den als potentiell bestimmend erachteten Wirkungsfaktoren kann ein Erklärungsmodell für die waadtländische Armutsbekämpfungspolitik formuliert werden, das massgeblich bedingt ist durch mehrere mit der Föderalismusfrage verbundene Elemente und der konkreten Politikgestaltung und –führung in einem wandelnden Umfeld, im Besonderen unter Verwendung von Instrumenten der „Governance“ (Levi-Faur, 2012, insbesondere Kapitel 16 und 18) und strategischem Management (Bovaird, 2012).

1.2.1. Der schweizerische Föderalismus und die „Swiss Worlds of Welfare“

Die Analyse sozialpolitischer Reformen muss der föderalistischen Gestaltung der schweizerischen Demokratie Rechnung tragen (Linder, 2012; Vatter, 2002; Obinger et al., 2005). Sie bedeutet, dass auch bei der Sozialpolitik relativ klare Trennlinien in der Verantwortlichkeit zwischen Bund und Kantonen festgelegt wurden, welche vor allem seit Ende des Zweiten Weltkrieges dazu führten, dass die Eidgenossenschaft grundsätzlich für die materielle Ausgestaltung der verschiedenen, mehrheitlich über Lohnprozente finanzierten Sozialversicherungen zuständig ist, während die Kantone und oft auch die Gemeinden eine weitgehende Autonomie bei der Definition bedarfsabhängiger und steuerfinanzierter kantonaler Sozialleistungen besitzen (Obinger et al., 2005, S. 264-269). Für die vorliegende Fallstudie gilt es zu eruieren, wie weit sich dieser Faktor auch bei der Armutsbekämpfung des Kantons Waadt der Jahre 2007-2012 auswirkte.

Der Faktor betrifft das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden sowie die bestehende Aufgabenteilung in der Sozialpolitik vor dem Jahr 2007. Es ist davon auszugehen, dass im Fall einer stark ausgeprägten Gemeinde-Autonomie die Umsetzung eines kantonalen Programms erschwert werden dürfte, da neben der politischen Mehrheitsfindung in Staats- und Grossrat gleichzeitig Strukturdiskussionen und –kompromisse mit den Gemeindevertretern erreicht werden müssten. Eine bereits bestehende tragende Rolle des Kantons in diesem Bereich dürfte dagegen tendenziell reformunterstützend wirken.

Drittens hat die föderalistische Struktur der Schweiz und die damit verbundene relative Autonomie bei der Formulierung und dem Aufbau einer zu den nationalen Sozialversicherungswerken komplementären Sozialpolitik dazu geführt, dass sich eine Vielzahl kantonaler Modelle definieren konnten, welche als „Swiss Worlds of Welfare“ (Armingeon et al., 2004, S. 35) bezeichnet werden. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass die waadtländische Sozialpolitik zu Beginn der Jahre 2000 als konservativ, ihre Beschäftigungspolitik als liberal, ihre Bildungspolitik als nicht klar definierbar und die Steuerpolitik als sozialdemokratisch angesehen wurden (Armingeon et al., 2004).

1.2.2. Determinanten der „Governance“ und des strategischen Managements der waadtländischen Reformpolitik 2007-2012

Im Kern bezeichnet „Governance“ die formale und inhaltliche Koordination der gesellschaftlichen Entwicklung und ihre Steuerung (Benz, 2004; Sager, 2009). Sie umfasst vor allem „die Fähigkeit, kollektive Aktion zu organisieren, auf spezifische Ziele ausgerichtete Koalitionen und Partnerschaften zu bilden“ (Le Galès, 1998, S. 498 zitiert in Sager, 2012, S. 10).

Im vorliegenden Zusammenhang ist dieses Instrument der Politikgestaltung insofern von Bedeutung, als es je nach Anwendung der Umsetzung der sozialpolitischen Reformagenda des waadtländischen Staatsrates Vorschub leisten oder hinderlich sein kann. So kann zum Beispiel eine formaljuristische Konzentration auf die Kompetenzen von Regierung und Verwaltung dazu führen, dass diese die jeweiligen Reformschritte ohne jeden Einbezug

anderer Akteure der Legislative vorlegt mit dem Risiko, dass ihr Antrag gerade aus diesem Grunde auf Ablehnung stösst. Gleichermassen kann eine übermässige Abstützung auf die Meinungsbildung ausserhalb der Regierung mittels weitgehender Konsultationsverfahren eine Verwässerung der ursprünglichen Zielsetzungen mit sich bringen.

Wie weiter unten erklärt werden soll, dürfte die konkrete Ausprägung der „Governance“ und des strategischen Managements der hier behandelten Reformpolitik vor allem von drei Faktoren massgeblich beeinflusst werden, zunächst von den allgemeinen strukturellen Grundlagen der Legislaturperiode 2007-2012. Dazu zählen das politische Kräfteverhältnis im Staatsrat und Grossrat sowie das Verhältnis von Kanton und Gemeinden, sodann die soziale Lage und die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons sowie die Situation der öffentlichen Finanzen. Ein relativ ausgeglichenes Kräfteverhältnis und korrekte innerkantonale Beziehungen, wirtschaftliches Wachstum und gesunde Finanzen sollten *a priori* positive Auswirkungen auf die Ausgestaltung von Reformpolitiken ausüben, während ein polarisiertes politisches System, ökonomische Stagnation und zerrüttete öffentliche Haushalte den Ausbau des Sozialstaates erschweren, wenn nicht verunmöglichen können.

Schliesslich gilt es auch den jeweiligen „Policy cycles“, dem damit verbundenen strategischen Management der „Governance“ und den institutionellen Zeitabläufen der geplanten Reformvorhaben Rechnung zu tragen. Die Multiplizierung von Reformvorhaben während eines zu kurzen Zeitabschnittes kann zu einem Reformstau führen, und die Nähe zu Wahlen dürfte grundsätzlich eher dem Status quo dienen, während ein schrittweises Vorgehen tendenziell vertrauensbildend wirken könnte.

1.2.3. Die Wirkungsfaktoren des Erklärungsmodells

Zusammenfassend gründet das Erklärungsmodell somit auf fünf Wirkungsfaktoren: dem Föderalismus in der Sozialpolitik, der Ausprägung der waadtländischen „World of Welfare“, den strukturellen Grundlagen der Legislaturperiode 2007-2012, der innerkantonalen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie der „Governance“ und dem strategischen Management der sozialpolitischen Reformagenda.

Die ersten beiden Faktoren, welche sich hier auf die grundsätzliche strukturelle Bedingtheit der Handlungsalternativen beziehen, sollen in einem eigenen Kapitel behandelt werden (Kapitel 2). Das Kapitel 3 geht eingangs auf die letzten drei dieser Faktoren ein, bevor es sie in ihrer Gesamtheit anhand dreier Fallanalysen zur Diskussion stellt.

2. Kantonale Sozialpolitik im Föderalismus

Die Analyse und Diskussion kantonaler Reformen in der Sozialpolitik kann sich nicht darauf beschränken, die konkreten Handlungsabläufe und ihre konjunkturellen Bestimmungsfaktoren, wie etwa das politische Kräfteverhältnis oder den finanzpolitischen Spielraum, zu betrachten. Sie muss vielmehr einen zentralen Faktor und dessen Einfluss auf die Gestaltungsmöglichkeiten von Reformagenden in der Schweiz berücksichtigen: den föderalistischen Aufbau des Landes und dessen Auswirkung auf die Entwicklung des Sozialstaates.

Eine umfassende Diskussion dieser Problematik würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit bei weitem sprengen. Die wichtigsten Aspekte sollen hier aber dennoch summarisch angesprochen werden.

2.1. Sozialpolitik im schweizerischen Bundesstaat vor der „neoliberalen Wende“ (1848-1989)

Die markant föderalistische Prägung des schweizerischen Staatsgefüges von 1848 führte in der Sozialpolitik, wie auch in vielen anderen Politikbereichen, zu einer im europäischen Vergleich späten Entwicklung bundesstaatlicher Kompetenzen (Obinger et al., 2005, S. 269-279). Gleichzeitig zeichnete sich der handelnde Staat bis zu den 1930er Jahren durch eine ausgeprägte Selektivität seines Interventionismus aus (Müller, 2010, S. 19-23), was zur Folge hatte, dass sich der Bund unter der Führung des „Bürgerblocks“ (Baumann & Moser, 1999) während der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts hauptsächlich auf die Durchsetzung einer Politik des starken Frankens (Guex, 2003, S. 526-548; Müller, 2010, S. 111-158; 645-734; Straumann, 2010) und eine liberale Aussenwirtschaftspolitik (Meier et al., 2002) konzentrierte und gleichzeitig darauf bedacht war, den Aufbau des „bürgerlichen Steuerstaates“ (Krätke, 1984) auf den kleinsten notwendigen Nenner zu beschränken und ausgeglichene Staatsfinanzen zum Symbol für die wirtschaftliche und soziale Stabilität des Landes zu machen (Guex, 1998; Müller, 2010, S. 339-468; Guex, 2012, S. 1077-1130; Longchamp, 2013).

Der selektive Interventionismus blieb auch in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg grundsätzlich aufrechterhalten, die Eidgenossenschaft übernahm nun jedoch eine Vielzahl regulatorischer Aufgaben und griff teilweise massiv in das Gefüge der Binnenwirtschaft ein, wie etwa durch eine stark interventionistische Landwirtschaftspolitik (Baumann & Moser, 2000, S. 162-171).

Der Aufbau der modernen Sozialpolitik findet auch in der Schweiz ab 1945 statt (Obinger et al. 2005, S. 279-286). Der Bund kann sich dabei auf die in vielen Kantonen seit dem 19. Jh. erfolgte Konsolidierung kantonaler Instrumente der Sozialpolitik stützen und auf ihre administrative Organisation Rückgriff nehmen. Diese Konstruktion von unten nach oben, oder „bottom up“, zeichnet die meisten föderalen Staaten aus (Leibfried, Castles & Obinger, 2005, S. 319).

Mit der Einführung der AHV 1948, der IV 1959, dem Versicherungsobligatorium für die Arbeitslosenversicherung und die private Altersvorsorge (1982) gibt sich das Land die wichtigsten Sozialversicherungen, die auch 2012 für den schweizerischen Sozialstaat weiterhin eine zentrale Rolle spielen. Drei Merkmale zeichnen diese Sozialpolitik aus: Erstens ihre starke inhaltliche Anlehnung an die konservative bismarcksche Logik der auf den männlichen Arbeitnehmer in stabilen und dauerhaften Anstellungsverhältnis zugeschnittenen Versicherungswerke. Zweitens die zentrale Rolle, welche in vielen Bereichen weiterhin von den Privatversicherungen übernommen wird (Leimgruber, 2008). Drittens die dezentralisierte administrative Organisation der einzelnen Instrumente der Sozialpolitik im Rahmen des Vollzugsföderalismus.

Herbert Obinger, Francis G. Castles und Stephan Leibfried bringen diese prägenden Merkmale folgendermassen zum Ausdruck:

With regard to social policy, Austria and Germany are widely seen as prototypes of Esping-Andersen's 'conservative' regime type, while, historically, Switzerland has manifested affinities to both the liberal and conservative worlds of welfare capitalism. Switzerland's variant of federalism is also a hybrid since it combines traits that are characteristic of both intra-state and inter-state federalism (Obinger, Castles & Leibfried, 2005, S. 12).

Den über Lohnprozente und Steuermittel finanzierten Sozialversicherungen stehen schematisch gesehen die ausschliesslich über Steuermittel finanzierten bedarfsabhängigen kantonalen oder kommunalen Sozialleistungen gegenüber; darunter zählen etwa die individuellen Prämienverbilligungen, die Alimentenbevorschussung, Stipendien und die öffentliche Sozialhilfe.

2.2. Föderalismus und Sozialpolitik seit der „neoliberalen Wende“ (1990-2012)

Ab den späten 1980er-Jahren erlebte auch die Schweiz ihre „neoliberale Wende“ (Jobert, 2006). Der Liberalisierungsdruck nahm zu („Weissbücher“), der Schutz des Binnenmarktes wurde abgebaut, und die Privatisierungsfrage beeinflusste die Entwicklung der öffentlichen Infrastrukturdienstleistungen stark (Mach, 2006; Trampusch & Mach, 2011).

Die Sozialversicherungen wurden Reformen unterworfen, welche die Sicherstellung ihrer Finanzierung grossmehrheitlich über den Abbau der Leistungen gewährleisten sollten (Arbeitslosenversicherungsgesetz 2010, Invalidenversicherungsgesetz 2009). Gleichzeitig fand parallel dazu auch eine gewisse Konsolidierung des Sozialstaates statt (Krankenkassenobligatorium 1994, Einführung einer Erwerbsausfallsversicherung zwecks Finanzierung des Mutterschaftsurlaubs 2005, Vereinheitlichung der Minimalansätze der Kinderzulagen 2009). Grundsätzlich zeichnet sich die Periode 1990-2012 dadurch aus, dass der Föderalismus und die direkte Demokratie einem massiven Abbau des Sozialstaates eher bremsend gegenüber standen (Obinger et al. 2005, S. 303). Gleichzeitig aber waren Forderungen und Initiativen auf den Ausbau aufgrund des von den bürgerlichen Parteien verfochtenen Moratoriums erfolglos.

Die Kantone ihrerseits einigten sich über das Instrument der Richtlinien der SKOS auf gewisse Mindeststandards im Bereich der Sozialhilfe. Diese Einigung brachte den Willen der

Kantone zum Ausdruck, einerseits dem Umstand Rechnung zu tragen, dass im Zuge der Wirtschaftskrise der 1990er-Jahre eine beträchtliche Anzahl von Haushalten auf dieses subsidiärste Instrument der Sozialpolitik Zugriff nehmen musste. Andererseits wurde damit auch der Umorientierung der Sozialhilfe von einem „Welfare-„Dispositiv zur „Workfare“ mit ihrem Anspruch auf die aktive Teilnahme der Leistungsbezüger an aktivierenden Massnahmen Vorschub geleistet. Diese Grundausrichtung lag der Arbeitslosenversicherung bereits seit Mitte der 1990er-Jahre zu Grunde (Ehrler & Sager, 2010, S. 153-172).

Grundsätzlich verfügen die Kantone somit über eine grosse Handlungsfreiheit im Bereich der Sozialpolitik. Erstens stand und steht der Ausbau des Sozialstaates auf nationaler Ebene nicht auf der Tagesordnung. Zweitens besitzen die Kantone dank ihrer langjährigen Erfahrung das notwendige Fach- und Organisationswissen, um Korrekturen an ihren Sozialpolitiken vorzunehmen. Drittens lässt ihnen der föderalistische Aufbau des schweizerischen Staatswesens grosse Handlungsspielräume für die Ausbildung kantonsspezifischer Armutsbekämpfungspolitiken.

Leibfried, Castles & Obinger (2005, S. 340-343) sprechen in diesem Kontext zu Recht vom „Föderalismus als einem Laboratorium der sozial(politischen) Experimente“. Sie unterstreichen fünf Bedingungen für diese Ausprägung auf Ebene der Gliedstaaten im Föderalismus.

1. Die geographische Konzentration von ethnischen oder sprachlichen Minderheiten.
2. Die geographische Konzentration politischer Minderheiten.
3. Der Handlungsspielraum der Gliedstaaten.
4. Der finanzielle Spielraum der Gliedstaaten.
5. Der Druck der lokalen Probleme im Bereich des Sozialwesens.

Es gilt im Rahmen der folgenden Ausführungen abzuschätzen, inwiefern diese Faktoren auch bei der Armutsbekämpfung des Kantons Waadt während der Legislaturperiode 2007-2012 wirkten.

2.3. Die waadtländische „World of Welfare“ vor 2007

Die föderalistische Prägung der Schweiz führt dazu, dass sich die bedarfsbedingten Sozialleistungen auf Kantonsebene durch eine starke Fragmentierung auszeichnen (Obinger et al., 2010, S. 293). Die Definition spezifischer kantonaler Sozialpolitiken führt dazu, dass man, in direkter Anlehnung an die wegweisenden Untersuchungen Esping-Andersen's (Esping-Andersen, 1990), von eigentlichen helvetischen „Worlds of Welfare“ sprechen kann (Armingeon et al., 2004), welche auf fünf Faktoren gründen (Ebenda, S. 26-27; 31):

1. Die Stärke der politischen Parteien im jeweiligen Kanton ist ein Indiz für das Kräfteverhältnis hinsichtlich sozialpolitischer Reformprojekte zur Stärkung oder Schwächung des Sozialstaates;

2. Die Anzahl der in der Exekutive vertretenen Parteien ist ein Indiz für die Breite möglicher politischer Absprachen, insbesondere im Bereich der Sozialpolitik (Ausbau oder Abbau);
3. Die Intensität des Rückgriffs auf das Instrument des Referendums ist ein Indiz für die grundsätzlichen Erfolgchancen von Reformprojekten;
4. Die Verankerung kultureller Werte ist ein Indiz für die Offenheit/Verschlossenheit gegenüber Reformen;
5. Die strukturellen Gegebenheiten und Chancen sind ein Indiz für die Wahrscheinlichkeit von Reformagenden; dazu zählen im Bereich der Sozialpolitik insbesondere der Urbanisierungsgrad, die Bevölkerungs- und Beschäftigungsstruktur.

Aufgrund dieser Faktoren teilen Armingeon et al. die Kantone wie erwähnt drei Typen zu. Diese Typologisierung basiert ihrerseits auf vier Dimensionen von „Welfare“-Regimes, nämlich der Beschäftigungspolitik der öffentlichen Hand, der Fiskalpolitik, der Bildungspolitik und der Sozialpolitik. So gilt ein Kanton zum Beispiel als konservativ im Bereich der Sozialpolitik, wenn Kanton und Gemeinden verhältnismässig hohe pro-Kopf-Ausgaben und eine verhältnismässig grosse Anzahl an problemspezifischen bedarfsbedingten Sozialleistungen verwalten und wenn gleichzeitig grosses Gewicht auf das Familienmodell des männlichen Alleinernährers gelegt wird.

Aufgrund dieser Klassifizierung zählt der Kanton Waadt zu den liberalen Kantonen im Bereich der Beschäftigungspolitik, zu den sozialdemokratischen im Bezug auf seine Fiskalpolitik und zu den konservativen hinsichtlich seiner Sozialpolitik (Armingeon et al., 2004, S. 35), während seine Bildungspolitik nicht eindeutig zugeteilt wird. Diese Feststellung ist für das Verständnis der Entwicklung im Kanton während der Legislaturperiode 2007-2012 wichtig. Sie würde für die vorliegende Analyse bedeuten, dass im Falle einer sozialpolitischen Reformbereitschaft in Richtung Ausbau und Konsolidierung des Sozialstaates ein relativ grosser objektiver Handlungsspielraum im Bereich der Modernisierung der Grundausrichtung der Sozialpolitik (konservativ → liberal oder sozialdemokratisch), der Bildungspolitik (undefiniert → liberal oder sozialdemokratisch oder konservativ) und der Beschäftigungspolitik (liberal → sozialdemokratisch oder konservativ) vorliegt.

3. Die Armutsbekämpfungsstrategie des Kantons Waadt 2007-2012: Analyse und Diskussion

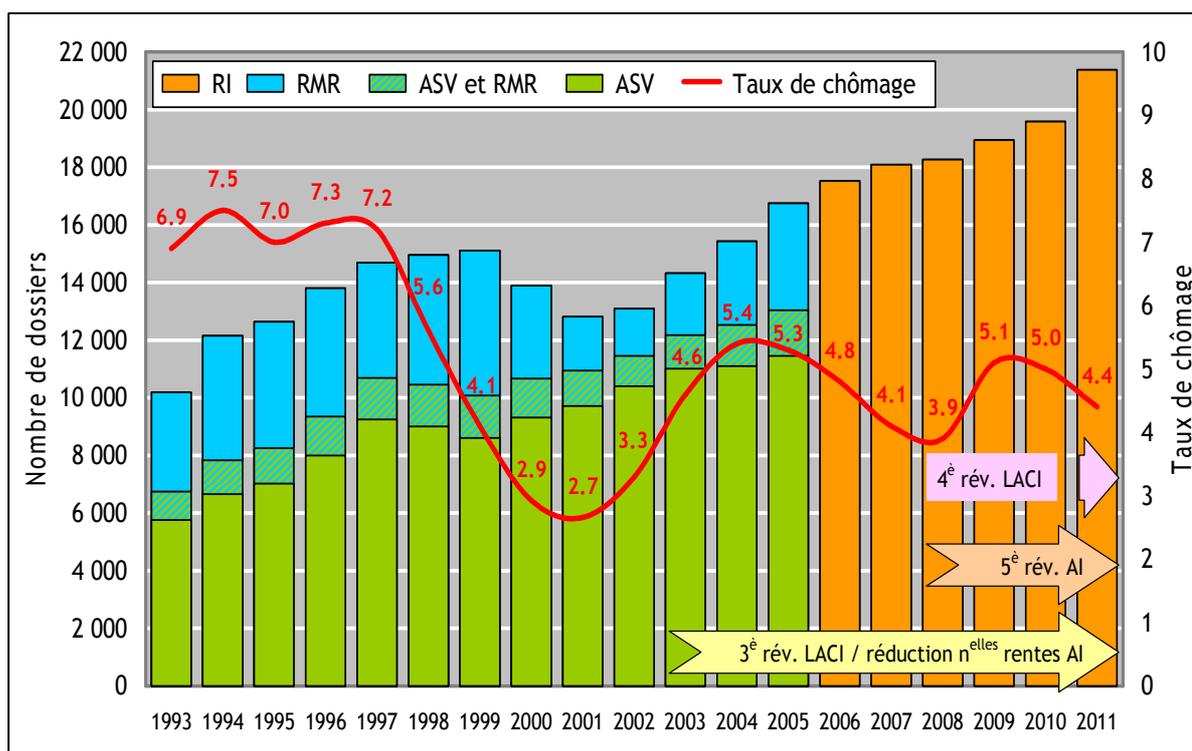
Das Gewicht des Föderalismus wie auch die damit verbundene Definition von kantonsspezifischen „Worlds of Welfare“ sind somit zwei wesentliche Faktoren oder strukturelle Determinanten der Armutsbekämpfungsstrategie des Kantons Waadt. Sie müssen jedoch um drei zusätzliche Faktoren erweitert werden. Es handelt sich um die politischen, sozialen, volkswirtschaftlichen und finanziellen Grundlagen der Jahre 2007-2012, die innerkantonale Kompetenzaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden in der Sozialpolitik sowie das Fundament des strategischen Managements des Sozialdepartements.

3.1. Grundlagen der Legislaturperiode 2007-2012

Nach einer langanhaltenden Wirtschaftskrise zwischen Beginn der 1990er und den frühen 2000er Jahren zeichnete sich die waadtländische Wirtschaft im ersten Jahrzehnt des Jahrhunderts durch ein praktisch konstant über dem schweizerischen Durchschnitt liegendes Wachstum aus (+2.1% pro Jahr gegen 1.8% für die Schweiz) (DSAS, 2011, S. 4). Diese Dynamik erklärt sich vor allem durch eine deutlich gestiegene Exportquote, die Modernisierung der Industrie und eine fortlaufende Stärkung des Dienstleistungssektors sowie ein markantes Bevölkerungswachstum.

Dieses Wachstum, das auch ab 2008 weiterhin, wenn auch gebremst, zunahm, wurde von einer relativ rigorosen Sanierungspolitik der Kantonsfinanzen begleitet. Ohne hier auf Einzelheiten einzugehen, soll erwähnt werden, dass sich diese Sanierung sowohl auf die durch die Entwicklung von Wirtschaft und Demographie generierten steuerlichen Mehreinnahmen, auf Lohnmassnahmen für das mittlere und obere Kader der Kantonsverwaltung und gezielte, die Leistungen des öffentlichen Dienstes, insbesondere im Bereich der Bildungs-, Sozial- und Gesundheitspolitik nicht tangierende, Sparmassnahmen abstützte. Im Zeitraum 2004-2011 konnte daher die bedeutende Verschuldung von 8.6 Milliarden Franken auf 1.4 Milliarden gesenkt werden (Pressecommuniqué des Staatsrates vom 26. September 2012). Dadurch wurde ein finanzpolitischer Spielraum für gezielte und moderate Steuersenkungen (Volksabstimmung vom 8. Februar 2009) und die progressive Konsolidierung und Modernisierung des Sozial- und Bildungswesens geschaffen.

Die relativ gute Wirtschaftskonjunktur und die Sanierung der Staatsfinanzen kontrastieren mit der stetigen Zunahme der Sozialausgaben. Ein Teil dieser Zunahme erklärt sich durch den neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen und durch den Leistungsabbau in der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung (DSAS, Mai 2011). Eine steigende Anzahl von Haushalten im erwerbsfähigen Alter musste punktuell oder dauerhafter die Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch nehmen (Graphik 1).

Graphik 1. Entwicklung der Fallzahlen in der Sozialhilfe im Kanton Waadt (1993-2011)

Auf der politischen Ebene führten die kantonalen Wahlen vom Frühjahr 2007 einerseits zu einer Bestätigung der bisherigen Zusammensetzung des Staatsrates (Exekutive), sowohl parteipolitisch (2 FDP, 1 Liberaler, 1 SVP, 2 SP und 1 Grüner) als auch auf personeller Ebene (fünf wiedergewählte Exekutivmitglieder), indem die zwei Führungsfiguren der bürgerlichen Mehrheit, Staatsratspräsident Pascal Broulis (FDP), und der links-grünen Minderheit, Staatsrat Pierre-Yves Maillard (SP) mit den beiden besten Wahlergebnissen wiedergewählt wurden (Staatskanzlei des Kantons Waadt, 1. April 2007). Die Wahl brachte zum Ausdruck, dass die Konsolidierungspolitik der öffentlichen Finanzen und die schrittweise Modernisierung der *Public Policies* von einer grossen Mehrheit der Wahlberechtigten unterstützt wurden.

Beim Kantonsrat wurde die Zahl der Sitze im Vergleich zum Jahr 2003 auf 150 (minus 30 Sitze) verringert. Gleichzeitig gingen die Parteien links der Mitte (SP, Grüne, Parti ouvrier et populaire) gestärkt aus der Wahl hervor (Staatskanzlei des Kantons Waadt, 11. März 2007). Die bürgerliche Mehrheit verfügte zu Legislaturbeginn nur über ein schwaches Mehr von 2 Stimmen. Letzteres ging durch die Abspaltung mehrerer Kantonsräte von der FDP und den Liberalen zur neugegründeten späteren Grünliberalen Partei verloren. Damit gestaltete sich das politische System offener, als dies während der Legislaturperiode 2003-2007 noch der Fall gewesen war.

Die Entwicklung der Sozialausgaben spielte während der Jahre 2007-2012 eine wichtige Rolle, denn neben dem Reformwillen des Staatsrates übte sie einen stetigen Druck auf die politischen Entscheidungsträger aus, alles zu unternehmen, um die Anzahl Sozialhilfe-abhängiger Haushalte so tief als möglich zu halten, dies nicht zuletzt auch angesichts der

geteilten Finanzierungsverantwortung für einen Grossteil der Sozialausgaben mit den Gemeinden.

3.2. Die innerkantonale Aufgabenteilung im Bereich der Sozialpolitik

Bis zu den 1990er-Jahren verfügten die waadtländischen Gemeinden über vielfältige Kompetenzen auch im Bereich der Sozialhilfe oder der Volksschule. Im Zuge der Wirtschaftskrise und im Rahmen des Projektes der Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde im Kanton Waadt ein relativ umfassendes Programm lanciert, welches neben der Kantonalisierung (Volksschule) gewisser Aufgabenbereiche und der damit verbundenen Mittel einen Finanzausgleich zwischen den Gemeinden vorsah (EtaCom). Gleichzeitig willigten die Gemeinden ein, die schwierige Lage der Finanzen des Kantons über eine stärkere Mitfinanzierung der Sozialausgaben zu verbessern. Zwischen 2001 und 2004 stieg ihr relativer Anteil an diesen Ausgabenposten von 33% auf 50% (DSAS, November 2011, S. 4).

Diese Neuordnung führte zur Ausarbeitung einer Gesetzgebung über die Organisation und Finanzierung der Sozialpolitik, die 2005 in Kraft trat. Damit wurde besonders ein neues politisches Organ, der kantonale Sozialrat, eingeführt, welches durch drei Exekutivmitglieder der Gemeinden, drei Staatsräte und einen Präsidenten gebildet wird. Das Ratssekretariat obliegt dem Generalsekretariat des DSAS. Diese Instanz verfügt zwar nur über beschränkte Entscheidungskompetenzen, ist aber ein wichtiger Resonanzkörper für angestrebte Reformprojekte. Sie verkörpert auch die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden über ein Instrument der institutionalisierten „Governance“.

Diese Strukturreformen dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die jährliche Zunahme der Sozialausgaben über die kantonale Sozialrechnung (*facture sociale*) vor allem in kleineren und mittleren Gemeinden, in denen dieser Ausgabenposten oftmals mehr als ein Viertel aller Ausgaben ausmacht, regelmässig Unmut hervorruft. Sozialpolitische Reformprojekte, die mit beträchtlichen Mehrausgaben verbunden sind, dürften es deshalb schwer haben, durch die Gemeinden mitfinanziert zu werden, zumal diese auch in anderen Politikbereichen (Polizei und Strassen) während der Legislaturperiode 2007-2012 mit dem Kanton verhandelten. Diese Wahrscheinlichkeit wird durch die Kostenüberwälzung vom Bund auf die Kantone im Zuge der Revisionen des AVIG (2010) und der IV (2008) noch unterstrichen.

Die Umsetzung der durch den Föderalismus und das Gewicht der Vergangenheit der kantonalen Sozial- und Bildungspolitik bedingten Reformmassnahmen musste daher neben der wirtschaftlichen, politischen, finanziellen und sozialen Entwicklung auch den Gemeinden als heterogener kollektiver Akteur Rechnung tragen.

3.3. „Governance“, strategisches Management und Etappierung der Reformen

Der Föderalismus, die strukturellen Grundlagen der Legislaturperiode 2007-2012 sowie das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden bilden den allgemeinen Rahmen, in welchem

sich die kantonale Armutsbekämpfungspolitik entwickelt. Es wird im Folgenden vertieft auf drei zentrale Aspekte dieser Politik eingegangen, welche in der Einleitung angesprochen wurden. Es handelt sich erstens um die Eliminierung der Schwelleneffekte, zweitens um die Verstetigung des Integrationsprogrammes *FORJAD* und schliesslich um die Einführung von Familienergänzungsleistungen (FamEL) für „working poor“-Haushalte sowie um eine AHV-Überbrückungsrente für ausgesteuerte Arbeitslose kurz vor Erreichen des legalen Rentenalters.

Diese einzelnen Reformen werden unter dem Gesichtspunkt der zugrunde liegenden auslösenden Faktoren – politischer Druck ausserhalb oder innerhalb der Regierung, Vorschläge aus der Verwaltung, Expertenwissen – und ihrer Eigendynamik beleuchtet. In diesem Zusammenhang wird es ebenfalls darum gehen, die eigentliche Rolle der Exekutive und ihrer Verwaltung zu eruieren, indem danach gefragt wird, ob, und falls ja, welche politische Auseinandersetzungen ausgelöst wurden und welches Instrumentarium der Konsensbildung – reiner „Government“-Ansatz, Mischform des „Government through governance“, dominante „Governance“-Ausrichtung – eingesetzt wurde. Dabei gilt es ebenfalls zu fragen, an welche Grenzen dieses Instrumentarium unter gegebenen Umständen stossen kann.

Institutionelle Mehrheitsbildung und die Politik der pragmatischen Progression

Die politischen Kräfteverhältnisse, von denen eingangs dieses Kapitels die Rede war, bilden die strukturelle Grundlage für die Politikentwicklung während der Legislaturperiode 2007-2012. Um die einzelnen *Policies* zu verstehen, genügt es jedoch nicht, sich auf diese allgemeine Feststellung zu beschränken. Es ist vielmehr wichtig, sich die Frage zu stellen, ob in einem individuellen Politikfeld eine Mehrheitsbildung für eine Reformpolitik möglich erscheint und auf welchem Fundament diese gründet.

Im vorliegenden Fall wird davon ausgegangen, dass die angestrebten sozialpolitischen Reformen stark vom Willen der Regierung abhingen, pragmatische Einzelmassnahmen im Sinne einer schrittweisen Progression durchzuführen. Der SVP-Kantonsrat Jean-Luc Chollet unterstreicht im Rückblick dieses Element der gegen aussen so erlebten starken Kohäsion und Determination der Exekutive, welche durch das Gespann Broulis-Maillard als jeweilige Exponenten der zwei politischen Blöcke innerhalb der Regierung verkörpert wird (Chollet; Wehrli, 2012).

Die Überzeugung der Exekutive, dass ihre sozialpolitische Reformagenda konkrete und adäquate Antworten auf die Zunahme der Sozialhilfe geben konnte, spielt demnach eine wichtige Rolle. Sie dürfte auch dazu beitragen, dass kontrovers diskutierte Vorschläge in der Legislative auch dann auf eine minimale Unterstützung durch einen Teil der bürgerlichen Ratsmehrheit stossen, wenn die jeweiligen Parteispitzen und die Eliten der Wirtschaftsverbände ablehnende Abstimmungsparolen formulieren. Eine als Politik der pragmatischen Progression definierbare Strategie dürfte hier eine vertrauensbildende Wirkung haben, welche in angespannten Phasen der Umsetzung der Reformagenda positiv zum Tragen kommen kann.

Um dem Durchbruch der einzelnen Reformmassnahmen Vorschub zu leisten, hat die Exekutive grundsätzlich ebenfalls ein Interesse daran, mögliche Opponenten so früh als möglich über geeignete Instrumente der „Governance“ anzugehen und an ihrem Meinungsbildungsprozess teilhaben zu lassen. Der geschickte Einsatz dieser Instrumente ist somit einer der wichtigen Erfolgsfaktoren für die Umsetzung der Politik der pragmatischen Progression.

Legislaturprogramm und strategisches Management

Zweitens ist die enge Verbindung zwischen den Zielen des Legislaturprogrammes und dem strategischen Management zu unterstreichen, dessen Aufgabe es ist, die Grundlagen für die Umsetzung dieser Ziele zu schaffen, den Reformrhythmus aufrechtzuerhalten und die verwaltungsinterne Verankerung der Reformagenda zu garantieren.

Im vorliegenden Falle wurde diese Verbindung in erster Linie vom zuständigen Departement, dem Gesundheits- und Sozialdepartement, gewährleistet. Dabei spielt verwaltungsintern das Generalsekretariat des Departements eine wichtige und vom Departementsvorsteher so beabsichtigte Rolle. Oftmals üben Generalsekretariate vor allem Stabsfunktionen aus und nehmen an internen Diskussionen im Hinblick auf mögliche Handlungsalternativen der dem Departement überantworteten *Public Policy* teil. Die eigentlichen Vorbereitungsarbeiten für Reformen – Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen, Evaluation der finanziellen Konsequenzen, Abschätzung der Auswirkungen auf die Verwaltungstätigkeit – liegen jedoch in der Kompetenz der zuständigen Ämter. Es besteht damit jedoch die Gefahr, dass die politischen Vorgaben und das strategische Management auf Stufe Departementsvorsteher mit den der Verwaltungstätigkeit eigenen Regeln und Zeitabläufen in Konflikt treten und so deren Handlungsfähigkeit einschränken.

Um diesem Risiko vorzubeugen, legt im vorliegenden Falle der zuständige Staatsrat seit seinem Amtsantritt Ende 2004 grossen Wert auf die Rolle des Generalsekretariates als verwaltungsinternen Dreh- und Angelpunkt der sozialpolitischen Reformagenda (Grand Conseil, 2007, S. 50; Grand Conseil, 2008, S. 62; Grand Conseil, 2009, S. 69; Grand Conseil, 2010, S. 69; Grand Conseil, 2011, S. 72). Während der Legislaturperiode 2007-2012 übernahm der stellvertretende Generalsekretär mit Unterstützung der Sektion für Sozialpolitik, der auch das Sekretariat des kantonalen Sozialrates obliegt, die Funktion eines Projektleiters der ämter- und departementsübergreifenden Reformvorhaben (GS DSAS, Mai 2008). Durch diese starke Zentralisierung und Konzentration des strategischen und operativen Managements (Erarbeitung von Gesetzesentwürfen, Kostenevaluation, Leitung der operativen Vorbereitungsarbeiten) innerhalb des Departementstabes dürfte die Verbindung zwischen Politik und Verwaltung im Sinne einer *Good Governance* grundsätzlich adäquat gewährleistet werden. Die Einzelfallanalyse wird zeigen müssen, wieweit sich diese Hypothese bestätigen lässt.

Strategisches Management, Reformintensität und politische Agenda

Der dritte Faktor betrifft das Zusammenspiel zwischen dem strategischen Management der sozialpolitischen Reformagenda, der Intensität der institutionellen Diskussion um die

vorgeschlagenen Massnahmen und dem Rest der politischen Agenda. Es kann davon ausgegangen werden, dass das *Window of opportunity* (Kingdon, 1995, S. 165-195) umso weiter offen steht, als die Reformpolitik schrittweise und zu Beginn der Legislaturperiode 2007-2012 angegangen wird. Je näher man den nächsten Wahlterminen kommt und je grösser die Intensität der Reformen, desto eher besteht das Risiko eines institutionellen Reformstaus oder einer stärkeren ideologischen Aufladung der Debatten um die jeweiligen Einzelreformen.

Wie dies die untenstehende Tabelle I veranschaulicht, entwickelt sich diese Problematik im vorliegenden Fall in zwei wesentlichen Wellenbewegungen. Die erste Welle umfasst den Zeitraum zwischen Sommer 2007 und Herbst 2009. Sie wird dominiert von der Problematik der Eliminierung der Schwelleneffekte und der Gesetzgebung betreffend die Überführung des Integrationsprogramms *FORJAD* in ein Regelangebot. Die Verabschiedung des Gesetzesentwurfes durch den Grossrat deckt sich mit dem Grundsatzentscheid des Staatsrates, ein weiteres Reformprojekt unter dem Titel „kantonale Strategie der Armutsbekämpfung“ in die öffentliche Vernehmlassung zu geben, welche während des zweiten Semesters 2009 stattfindet. In diesen gut zwei Jahren kollidieren die Reformvorhaben weder mit Wahlen noch mit polarisierenden Abstimmungskämpfen.

Die zweite Welle zwischen Ende 2009 und Sommer 2011 wird inhaltlich von der Diskussion um die kantonale Strategie der Armutsbekämpfung bestimmt. Sie charakterisiert sich durch eine starke Polarisierung zwischen Herbst 2010 – Plenumsdebatten im Grossrat – und Frühling 2011 – Volksabstimmung vom Mai. Die Ergreifung des Referendums gegen die entsprechende Gesetzesvorlage durch die bürgerlichen Parteien unter Federführung des kantonalen Arbeitgeberverbandes deckt sich mit dem Beginn eines beinahe zwei Jahre andauernden Wahlzyklus. Im März 2011 finden Gemeindewahlen, im Oktober 2011 National- und Ständerats- und im Frühjahr 2012 kantonale Wahlen statt. Die Volksabstimmung wird daher über den eigentlichen Inhalt hinaus zu einem Wahltest, insbesondere im Hinblick auf die Gesamterneuerungswahlen von Staats- und Grossrat, und zu einem Kräfterennen zwischen der bürgerlichen Mehrheit ausserhalb des Staatsrates, dem links-grünen Lager, dem zentristischen Flügel der FDP und den Splitterparteien der politischen „Mitte“ (*24 Heures*, diverse Ausgaben, 2011).

Tabelle I. Zeitliche und institutionelle Entwicklung der Armutsbekämpfungspolitik des Kantons Waadt 2007-2012

	II.07	I.08	II.08	I.09	II.09	I.10	II.10	I.11	II.11	I.12
Schwelleneffekte										
Staatsrat										
Grossrat										
"Governance" mit Gemeinden*										
Allgemeine "Governance"+										
ExpertInnen										
Integrationsprogramm FORJAD										
Staatsrat										
Grossrat										
"Governance" mit Gemeinden										
Allgemeine "Governance"										
ExpertInnen										
Strategie der Armutsbekämpfung (Fam-EL)										
Staatsrat										
Grossrat										
"Governance" mit Gemeinden										
Allgemeine "Governance"										
ExpertInnen										
Wahlen und wichtige Abstimmungen										
Institutionelle Intensität										

Quelle: Anträge des Staatsrates an den Grossrat, interne Dokumente und Sitzungsprotokolle, ExpertInnenberichte.

* Unter „Governance“ mit Gemeinden wird einerseits das institutionalisierte Konsultationsverfahren über den kantonalen Sozialrat als auch die *ad hoc* gebildeten „Plattformen Kanton-Gemeinden“ (Plate-forme Canton-Communes) verstanden.

+ Unter allgemeiner „Governance“ wird sowohl das übliche Konsultationsverfahren als auch die Einberufung öffentlicher Austauschveranstaltungen zwischen der Exekutive und an einem bestimmten Politikfeld besonders interessierten Kreisen (*Hearings*) als auch speziell einberufene Treffen wie z. B. mit Arbeitgeberorganisationen verstanden.

Gesamthaft gesehen, scheint somit die Logik der pragmatischen Progression in der Umsetzung der sozialpolitischen Reformagenda des Staatsrates aufgrund seiner Legislaturplanung zunehmend mit einer politischen Polarisierung im Kontext mit Wahlterminen in Konflikt zu treten. Diese Spannung führt zu einer offenen Auseinandersetzung zwischen dem sozialpolitischen Reformlager und der Mehrheit des waadtländischen „Bürgerblocks“.

3.4. Fallanalysen

Bei den Fallanalysen gilt es somit folgenden Faktoren Rechnung zu tragen:

1. Dem föderalistischen Aufbau des schweizerischen Bundesstaates und dessen Konsequenzen für die Verantwortlichkeiten in der Sozialpolitik;
2. Der 2007 existierenden „World of Welfare“ in der waadtländischen Sozialpolitik;
3. Den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Grundlagen der Legislaturperiode 2007-2012;

4. Dem institutionellen Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich der Sozialpolitik;
5. Dem strategischen Management der sozialpolitischen Reformagenda des waadtländischen Staatsrates.

3.4.1. Fallanalyse I: Die Eliminierung der Schwelleneffekte

Aufgrund der föderalistischen Struktur des schweizerischen Bundesstaates liegt die Kompetenz im Bereich der bedarfsabhängigen Sozialleistungen bei den Kantonen (Maurer, Scartazzini & Hürzeler, 2010. S. 11-12). Dieser Umstand trägt einerseits zur Ausprägung spezifischer kantonaler „*Worlds of Welfare*“ bei und führt andererseits zu interkantonalen Unterschieden. Dies bedeutet, dass gleiche Haushalte mit gleichem Privateinkommen in den einzelnen Kantonen nicht gleich behandelt werden (Knöpfel & Knupfer, 2003). Am ausgeprägtesten und für die Glaubwürdigkeit der kantonalen Sozialpolitiken sensibelsten, kommt diese strukturelle Bedingtheit in der Frage der Schwelleneffekte, also des Verlustes an verfügbarem Einkommens trotz oder wegen der Wiederaufnahme oder Intensivierung der Arbeitstätigkeit, zum Ausdruck. Die Handlungsebene für diesen Themenkreis liegt demnach auf kantonaler oder auch kommunaler Ebene.

Diese Problematik wurde insbesondere auch in den Westschweizer Medien offensiv thematisiert (L'Hebdo, Juni 2006), wobei der Departementsvorsteher des DSAS des Kantons Waadt, Staatsrat Maillard, mit anderen Kollegen eine fiktive Auszeichnung, den „*Kafka d'or*“ für Fehlanreize in den *Public Policies* – im vorliegenden Falle der Verlust an verfügbarem Einkommen mit zunehmender Arbeitstätigkeit für Einelternhaushalte im Rahmen der Alimentenbevorschussung – zugesprochen erhielt. Dieses mediale Ereignis, verbunden mit dem verwaltungsinternen Wissen um eine für 2007 angekündigte Publikation auf nationaler Ebene zum angesprochenen Themenkreis (Knupfer & Bieri, 2007) und dem latenten Risiko einer breiten kantonsinternen Debatte um Sinn und Zweck der Sozialhilfe und insbesondere ihren Arbeitsintegrationsauftrag, löste einen verwaltungsinternen Auftrag des DSAS aus, diese Frage vertieft zu behandeln und konkrete Lösungsvorschläge zuhanden des Staatsrates zu formulieren. Mit der Federführung wurde das Generalsekretariat betraut.

Die auslösenden Faktoren für diesen ersten Reformschritt bestanden aus einer Kombination von ExpertInnenwissen, einer sich im Gange befindlichen Mediatisierung und latent auch Politisierung dieses Dossiers sowie der Überzeugung des zuständigen Departementsvorstehers, dass von der Lösung dieses Fragenkomplexes die Glaubwürdigkeit und Reformfähigkeit der kantonalen Sozialpolitik abhängen würden (Maillard, 2012). Dieses letzte Element war von umso grösserer Bedeutung, als im selben Moment ein Pilotprojekt zur beruflichen Integration junger Erwachsener in der Sozialhilfe mittels Eintritt in eine Berufslehre lanciert worden war (Von Muralt & Spagnolo, 2007).

Wie bereits erwähnt, haben Staats- und Grossrat zwischen 2007 und 2011 die notwendigen Reformen vorgenommen, welche diese drei Schwelleneffekte ab dem 1. Januar 2010 fast vollumfänglich eliminierten (Conseil d'Etat vaudois, März 2011).

Diese sozialpolitische Problematik wurde mit einem ausgeprägten „Government“-Ansatz angegangen. Im Wesentlichen wirkte eine interdepartementale Arbeitsgruppe im Generalsekretariat des DSAS. Weiter erteilte das GS des DSAS bereits Ende 2006 der SKOS einen Auftrag, die Schwelleneffektfrage für den Kanton Waadt, vor Erscheinen der angesprochenen Studie auf nationaler Ebene, abzuklären (Interface, 12. Februar 2007). Ein zweiter umfassender Bericht wurde 2007 in Auftrag gegeben (SKOS, 16. April 2008). Diese Kombination von internem und externem ExpertInnenwissen führte zur Formulierung eines Massnahmenkataloges, der bereits im Frühjahr 2007 auflag und bis 2009 vollumfänglich umgesetzt werden konnte. Die erste Massnahme betraf bezeichnenderweise denjenigen Bereich, welcher zur medialen Beachtung dieses Problems geführt hatte, nämlich die Alimenterbevorschussung (Pressecommuniqué des waadtländischen Staatsrates vom 7. Juni 2007).

Der Einbezug von institutionellen Akteuren war in diesem Rahmen gering. Der kantonale Sozialrat als Koordinationsgremium zwischen Gemeinde- und Kantonsexekutiven wurde konsultiert, diese Konsultation entspricht jedoch den gesetzlichen Grundlagen über die Organisation und Finanzierung der kantonalen Sozialpolitik und stellt daher ein institutionalisiertes Instrument der „Governance“ und keine Neuerung, dar. Die parlamentarische Debatte begann ihrerseits erst mehr als 18 Monate nach den ersten Staatsratsentscheiden (Postulat Chevalley, 2009). Formell wurde der Staatsrat im Frühjahr 2009 damit betraut, die Problematik und seine Handlungsmassnahmen zuhanden der Legislative aufzuzeigen. Die entsprechende Plenumsdiskussion fand ihrerseits im September 2011, also nach Abschluss des gesamten sozialpolitischen Reformzyklus der Legislaturperiode 2007-2012, statt (Grand Conseil vaudois, September 2011).

Tabelle II bringt diese „Government“-Lastigkeit bildlich zum Ausdruck. Der Prozess wird weitgehend durch die Exekutive und die Verwaltung unter Beizug von externen ExpertInnen dominiert. Die einzigen Elemente der institutionalisierten „Governance“ betreffen die Konsultation des kantonalen Sozialrates, in dem der Staatsrat mit drei Mitgliedern, unter ihnen der Vorsteher des DSAS, vertreten ist. Die Rolle der Legislative beschränkt sich auf das zeitlich verschobene Aussprechen eines Informationsauftrages an die Exekutive und die nochmals zeitlich verschobene Plenumsdebatte *post festum*. Die Deutungshoheit zu dieser sozial- und wirtschaftspolitischen Problematik blieb daher bei der Exekutive und der Verwaltung. Es fanden keine öffentlichen Debatten zu diesem Thema statt, obwohl grundsätzlich die Frage des Arbeitsanreizes und der Kohärenz der verschiedenen Instrumente der Sozialpolitik ein relativ grosses Diskussionspotential barg, wie dies das mediale Echo auf die Publikation der SKOS im Herbst 2007 zeigte.

Tabelle II. Zeitliche und institutionelle Entwicklung Massnahme „Eliminierung der Schwelleneffekte“

	06	9.06	11.06-5.07	5.07	6.07	7.07-8.08	9.08	1.-3.09	9.09	3.11-10.11
Schwelleneffekte										
Staatsrat (SR)										
Verwaltung unter Federführung GS DSAS (VW)										
"Governance" mit Gemeinden										
ExpertInnen (EX)										
Grossrat (GR)										
Dominanz	EX	SR	VW		SR	VW	SR	SR	SR	SR-GR
Government (rot) oder governance (blau)										

Dieser stark exekutiv- und verwaltungslastige „Government“-Ansatz hatte zwei wesentliche Konsequenzen, welche für das Verständnis der weiteren Reformschritte von Bedeutung sind.

Erstens bildete er die Voraussetzung für das weitere Vorgehen innerhalb der Regierung während der Legislaturperiode 2007-2012. Man kann in diesem Zusammenhang von einem ersten Schritt der Politik der pragmatischen Progression sprechen. Ohne hier auf Einzelheiten einzugehen, darf erwähnt werden, dass regierungsintern mögliche parteipolitische Blockbildungen ausblieben und auch die durchaus vorhandene Skepsis, insbesondere im Bezug auf die Kosten der Massnahmen, schliesslich hinter der grundsätzlichen Unterstützung der Ausrichtung der vom DSAS formulierten Reformpolitik zurückstand. Dieser Konsens fand sich in prägnanter Weise im Legislaturprogramm 2007-2012 wieder, welches vorgab, dass die der Sozialhilfe vorgelagerten kantonalen Sozialleistungen gestärkt, die Schwelleneffekte restlos eliminiert und der Anreiz auf Arbeit und Bildung unterstützt werden sollen (Conseil d'Etat, 2007).

Zweitens konsolidierte dieser erste Reformschritt die Rolle und Glaubwürdigkeit des Generalsekretariates des DSAS. Die verstärkte verwaltungsinterne Vernetzung und die Verbesserungsmassnahmen bestehender *Public Policies* wie die Alimentenbevorschussung und, später, die individuelle Prämienverbilligungspolitik, bildeten die Grundlage für weitere Reformen. Gleichzeitig wurde dadurch auch die Handlungsfähigkeit und Reaktivität des Departementsvorstehers gefestigt. Die Nützlichkeit seiner Absicht, den direkt unterstellten Stab für die Konzeption und Leitung sozialpolitischer Massnahmen einzusetzen, fand ihre erste Bestätigung, und der Stab festigte seinerseits seine Kenntnis der verwaltungsinternen Abläufe und Verantwortlichkeiten.

3.4.2. Fallanalyse II: Die Überführung des Integrationsprogramms FORJAD in ein Regelangebot

Das Berufsbildungswesen zählt zu den Politikbereichen, in welchen sowohl der Föderalismus als auch die „liberal-konservative Version des demokratischen Korporatismus“ (Mach, 2006, S. 67-106) – das heisst, die zentrale Rolle institutioneller Arrangements zwischen Staat und

Wirtschaftsverbänden für die Entwicklung gewisser *Public Policies* – deutlich zum Ausdruck kommen. Einerseits spielt hier der Bund seit Beginn des 20. Jahrhunderts eine aktive Rolle (Piotet & Loertscher, 1978), was in der Armutsbekämpfung in der Schweiz bezeichnenderweise mit dem einzigen verbindlichen Engagement des Bundesrates zum Ausdruck kommt, nämlich die kantonalen Initiativen im Bereich der Berufsbildung zu unterstützen (Bundesrat, 2010). Andererseits bildete sich das Berufsbildungswesen hauptsächlich in einem „parastaatlichen Raum“ der Koordination zwischen branchenspezifischen Sozialpartnern aus (Calisto, 2001). Diese beiden Entwicklungsstränge führen dazu, dass die Berufsbildungspolitik der Kantone vom Bund und den Interessenvertretern der Wirtschaft mitgeprägt wird. Gleichzeitig besteht aufgrund dieser starken Integration der verschiedenen Akteure ein hoher Grad an Konsens bezüglich der Wichtigkeit einer soliden Berufsbildungsordnung. Initiativen, welche darauf abzielen, jungen Erwachsenen einen Berufsbildungsabschluss zu ermöglichen und sie über dieses Integrationsinstrument aus Abhängigkeiten vom Sozialstaat zu entlassen, besitzen deshalb strukturell gesehen eher gute Voraussetzungen, umgesetzt zu werden (Krummenacher, 2010).

Das eingangs erläuterte Integrationsprojekt *FORJAD* gehört zu diesen Initiativen. Seine Auslösung zu Beginn des Jahres 2005 ist auf drei Faktoren zurückzuführen. Erstens bestand ein fundiertes Expertenwissen hinsichtlich der Schwierigkeit einer wachsenden Anzahl junger Erwachsener ohne Berufsabschluss, den Gang zum Sozialamt zu vermeiden (Regamey, 2001). Zweitens führte die Fallzahlentwicklung in der Sozialhilfe zu einem steigenden Handlungsdruck. Drittens schliesslich galt es für den Ende 2004 gewählten neuen Departementsvorsteher, Staatsrat Pierre-Yves Maillard, politische Handlungsalternativen aufzuzeigen, um auf der einen Seite der Gefahr zu begegnen, dass eine ganze Generation junger Erwachsener ohne Perspektiven langfristig von der Sozialhilfe abhängig wurde und auf der anderen Seite Debatten um die Höhe der Sozialleistungen an junge Erwachsene vorzubeugen (Maillard, 2012).

Die Antwort auf dieses sozial- und bildungspolitische Problem wurde über den Aufbau eines Integrationsprogramms „Formation professionnelle des jeunes adultes en difficulté“ (FORJAD) für junge Erwachsene in der Sozialhilfe mittels Eintritt in eine Lehre gegeben. Das Programm konnte dank der bestehenden gesetzlichen Grundlagen direkt von der Exekutive und ihrer Verwaltung in Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsverbänden aufgebaut und umgesetzt werden. Im August 2006 traten die ersten Teilnehmer ihre Berufslehre an.

Die Konzeption des Programms als Pilotprojekt erlaubte es, die bestehenden Regeln bezüglich der finanziellen Unterstützung von jungen Erwachsenen in Ausbildung zu verändern, indem der Übertritt in die Lehre nicht – wie gesetzlich vorgesehen – mit dem Austritt aus der Sozialhilfe und dem Eintritt in das Stipendienwesen einherging, sondern die betroffenen Personen weiterhin von der Sozialhilfe unterstützt wurden, um massive Einkommenseinbussen zu verhindern und den Erfolg des Projektes zu sichern. Gleichzeitig bestand dadurch eine ungleiche Behandlung von Lehrlingen aus finanziell schlecht gestellten Familien, die über die Sozialhilfe ihre Lehre antraten, und Lehrlingen in derselben finanziellen Situation, welche ihren Lehrvertrag ohne Unterstützung der Sozialhilfe unterzeichnen konnten und über das Stipendienwesen unterstützt wurden. Schliesslich gilt es

zu erwähnen, dass die Unterhaltskosten für Haushalte in der Sozialhilfe aufgrund der kantonalen Sozialrechnung zu gleichen Teilen zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt wurden, während das Stipendienwesen ausschliesslich durch den Kanton getragen wurde.

Dieser Zielkonflikt – Aufbau eines Pilotprojektes und Ungleichbehandlung zwischen finanziell identischen Ausgangssituationen – wurde Ende 2007 im Rahmen der Sprechung eines hohen Nachtragskredites für die Sozialhilfe Bestandteil eines breitgefächerten Handlungsauftrages des Gesamtregierungsrates an das DSAS (Beschluss des Staatsrates vom November 2007). Das Sozialdepartement wurde insbesondere damit betraut, abzuklären ob und wie das Stipendienwesen in die kantonale Sozialrechnung übergeführt werden könnte.

Die verwaltungsinternen Arbeiten unter Leitung des GS DSAS kamen rasch zum Schluss, dass der einzige Weg für den Kanton über die vollständige Harmonisierung der finanziellen Unterhaltsnormen zwischen Sozialhilfe und Stipendienwesen und die Integration des Stipendienwesens in die kantonale Sozialrechnung führte (GS DSAS, diverse Aktennotizen, Winter/Frühling 2008).

Diese Perspektive wurde auf politischer Ebene in mehreren Delegationssitzungen des Regierungsrates (Sozialdepartement (SP), Bildungsdepartement (SP) und Departement des Inneren (Liberale) abgestimmt und die rechtlichen Grundlagen austariert. Die zuständigen Staatsräte kamen überein, der Einbezug der Gemeindevertreter in die Lösungsfindung sei unabdingbar. Es ging darum, die Kostenneutralität des Vorhabens für die Gemeinden zu garantieren – deren Mehrkosten aufgrund der Erhöhung der Stipendien auf rund CHF 14 Millionen geschätzt wurden – und ihre Unterstützung für die anvisierte sozial- und bildungspolitische Stossrichtung einzuholen. Dieser Interessensabgleich wurde vor dem Abschluss des Vernehmlassungsentwurfs und seiner Unterbreitung an den Gesamtregierungsrat während mehrerer Sitzungen der „Plattform Kanton-Gemeinden“, eines damals noch informellen Instrumentes der „Governance“, konsolidiert. Die politische Absicht war es, die Voraussetzungen für eine Annahme des Vorhabens durch Staats- und Grossrat zu schaffen. Die Opposition der Gemeinden aus finanzpolitischen Überlegungen stellte aufgrund deren starken Vertretung im Grossrat ein ernstzunehmendes latentes Risiko dar.

Die Tabelle III zeigt den zeitlichen und institutionellen Ablauf schematisch auf. Im Gegensatz zum Fallbeispiel „Eliminierung der Schwelleneffekte“ spielten im diesem Fall Aspekte der „Governance“ eine wichtige Rolle.

Tabelle III. Zeitliche und institutionelle Entwicklung Massnahme „Überführung des Pilotprojektes FORJAD in ein Regelangebot“

FORJAD	1.05-3.08	3.08-6.08	6.08-9.08	10.08-2.09	3.09	5.-7.09
Staatsrat (SR)						
Verwaltung unter Federführung GS DSAS (VW)						
"Governance" mit Gemeinden						
Vernehmlassung						
Grossrat (GR)						
Dominanz	SR/VW	SR/VW	Externe	SR/VW	SR	GR
Government (rot) oder governance (blau)						

Die Vernehmlassung zwischen Juli und September 2008 stiess auf ein breites positives Echo. Bis zum endgültigen Regierungsratsentscheid fanden weitere Gesprächsrunden mit den Gemeindevertretern statt, um definitiv sicherzustellen, dass von dieser Seite der Vorlage keine Opposition entstand. Die dauerhafte Kostenneutralität des Projektes für die Gemeinden und die Institutionalisierung der Plattform „Kanton-Gemeinden“ wurden mittels eines eigenen Gesetzesartikels verbindlich verankert.

Die starke „Governance“-Lastigkeit des Prozesses vor Regierungs- und Grossratsentscheid brachte es mit sich, dass die Vorlage die institutionellen Prozesse innert kürzester Zeit durchlief und im Juni 2009 mit einer grossen Ratsmehrheit angenommen wurde. Der Staatsrat verabschiedete seinen Antrag im März 2009 (Pressecommuniqué des waadtländischen Staatsrates vom 2. März 2009). Bereits drei Monate später wurde das Projekt von der Legislative bestätigt. Die einzigen ablehnenden Stimmen kamen aus dem liberalen Lager. Die Fraktionen der FDP und der SVP stimmten einstimmig zu. Die Gesetzesvorlage trat am 1. Juli 2009 in Kraft, und bereits im August konnten die ersten rund 300 jungen Erwachsenen aus der Sozialhilfe aus- und in das Stipendienwesen eintreten. Per 1. Januar 2010 wurden sämtliche Stipendien neu kalkuliert, was zu einer durchschnittlichen Erhöhung von CHF 6'300 pro Jahr für rund 1'700 Haushalte mit jungen Erwachsenen ausserhalb der Sozialhilfe führte. Das Gesamtpaket mit Integrationsprogramm und Harmonisierung der Unterstützungsnormen wird seither schweizweit von ExpertInnen als richtungsweisend erachtet (SKOS, 2012, S. 9).

Mit seiner Vorgehensweise, die man als „Government through governance“ bezeichnen kann, sandte der Staatsrat drei wichtige Signale aus. Einerseits bezeugte er den Willen, sich den sozial- und bildungspolitischen Herausforderungen zu stellen. Andererseits illustrierte er seine Bereitschaft, eine breite Koalition um sein Vorhaben zu bilden und parteipolitischen und institutionellen Hindernissen vorzubeugen. Dieses Doppelsignal brachte über die Sachvorlage hinaus zum Ausdruck, dass es sich um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und Herausforderung handelte, die, falls kohärent angegangen, einen Ausweg aus der passiven Hinnahme der steigenden Anzahl Sozialhilfe beziehender Haushalte bedeutete. Mittelfristig war sie auch finanzpolitisch von Interesse, denn wie verwaltungsinterne Evaluationen und

gesamtschweizerische Studien aufzeigten, führt der mangelnde Berufsabschluss zu höherem Sozialausgabenbezug und zu weiteren volkswirtschaftlichen Kosten (Fritschi, Oesch & Jann, 2009, S. 39). Schliesslich erreichte der Staatsrat auch, dass die Gemeindevertreter, deren Kritik an der ständigen Zunahme der kantonalen Sozialrechnung den Ausbau des waadtländischen Sozialstaates grundsätzlich gefährden konnte, auf eine partnerschaftlich erarbeitete Lösungsfindung positiv reagierten und keine Linie der Fundamentalopposition vertraten.

Diese drei Aspekte spielten eine wichtige Rolle im Zusammenhang mit den Auseinandersetzungen um die dritte und wichtigste sozialpolitische Vorlage des Staatsrates während der Legislaturperiode 2007-2012, welche als Strategie der Armutsbekämpfung bezeichnet wurde und in deren Mittelpunkt die Einführung von Ergänzungsleistungen an „Working-Poor“-Haushalte stand.

3.4.3. Fallanalyse III: Die kantonale Strategie der Armutsbekämpfung

Unmittelbar nach Abschluss der Arbeiten zur Überführung des Integrationsprogrammes *FORJAD* in ein Regelangebot, gab der Staatsrat im Sommer 2009 einen Vernehmlassungsentwurf zur Einführung von Fam-EL und einer Überbrückungsrente für ausgesteuerte Arbeitslose kurz vor Erreichen des legalen Rentenalters zur Konsultation frei (DSAS, August 2009). Die verwaltungsinternen Arbeiten an dieser Vorlage begannen bereits im Herbst 2008 parallel zur Fertigstellung des Antrages des Staatsrates an den Grossrat bezüglich *FORJAD*. Der Reformrhythmus gewann also ab dem Herbst 2008 an Dynamik. Bereits zu Jahresbeginn 2009 traf der Departementsvorsteher erste Richtungsentscheide, indem er neben dem Vorschlag der Verwaltung auf Einführung von Fam-EL als anerkanntem Instrument zur gezielten Bekämpfung von Familienarmut (EKFF, 2000), welches jedoch auf Bundesebene seit rund zehn Jahren blockiert war, die Idee einer Überbrückungsrente stellte und gleichzeitig eine Teilfinanzierung des Vorhabens über eine Lohnabgabe vorsah. Die Vorlage hatte somit zum Ziel, dem Prinzip „Arbeit statt Sozialhilfe“ Vorschub zu leisten. Zudem ging es darum, einer weiteren Kategorie Sozialhilfe beziehender Haushalte den Austritt aus diesem Gefäss des Sozialstaates zu ermöglichen. Es galt dabei dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Vielfalt an Haushaltstypen mit Kindern in der Sozialhilfe mit Erwerbseinkommen eine adäquate und generell anwendbare Antwort benötigte, die sich insbesondere vom klassischen männlichen Alleinernährer-Modell entfernte. Endlich beabsichtigte der Chef des DSAS aufgrund der zunehmenden finanziellen Belastung der öffentlichen Gemeinwesen durch die Ausgaben für die Sozialhilfe, eine Ko-Finanzierung über Lohnprozente durch die Arbeitgeber zu erreichen. Dieses Finanzierungsinstrument besass den Vorteil, sowohl den Kantons- als auch die Gemeindehaushalte zu entlasten und den Kanton Waadt auf die damals bevorstehenden Reformen des AVIG und der IV und die damit verbundenen absehbaren Kostenumwälzungen vom Bund auf die Kantone vorzubereiten. Schliesslich konsolidierte die Vorlage die Stossrichtung des Legislaturprogramms des Staatsrates.

Im ersten Semester 2009 fanden um diese Vorlage relativ intensive (Vor-)Gespräche in der Exekutive statt. Die finanz-, sozial- und parteipolitischen Herausforderungen des Projektes

waren beträchtlich und stellten sowohl die Kohäsion des Staatsrates und das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative als auch zwischen Exekutive und Sozialpartner auf die Probe. Um der möglichen Polarisierung vorzubeugen, wurde die Vorlage auf der Sachebene einer externen Evaluation unterbreitet (BASS, 2009a).

Es fand ebenfalls ein Sondierungsgespräch zwischen dem Vorsteher des DSAS und den Spitzen von Arbeitgeberverband und kantonaler Handelskammer statt, da die Einführung einer Lohnabgabe zu Lasten der Arbeitgeber für die Mitfinanzierung der kantonalen Sozialpolitik einen Präzedenzfall darstellte. Gleichzeitig bedeutete dieses Finanzierungsinstrument einen Bruch mit dem klassischen Föderalismusprinzip im Sozialbereich, nach dem die eidgenössischen Sozialversicherungen weitgehend mittels Lohnprozenten finanziert werden, während die bedarfsabhängigen kantonalen Sozialleistungen über Steuermittel bestritten werden.

Das angesprochene Sondierungsgespräch symbolisiert die „Government through governance“-Prägung des ganzen Gesetzgebungsprozesses um dieses Thema. Der Staatsrat zeigte dadurch, dass er für die Durchsetzung seiner sozialpolitischen Reformen bereit war, Kompromisse zu schliessen und sämtliche Akteure mit einzubeziehen. Der Zugriff auf „Government“-Instrumente kommt in der Tabelle IV zum Ausdruck.

Tabelle IV. Zeitliche und institutionelle Entwicklung „kantonale Strategie der Armutsbekämpfung“

Familien- EL/Überbrückungsrente	8.08- 12.08	1.09- 7.09	8.-9.09	10.- 11.09	12.09- 3.10	3.10- 10.11	6.10- 9.10	11.10.	12.10- 5.11	6.11- 10.11	11.11.- 6.12
Staatsrat (SR)											
Verwaltung unter Federführung GS DSAS (VW)											
"Governance" mit Gemeinden											
Allgemeine « Governance »											
ExpertInnen (EX)											
Vernehmlassung											
Grossrat (GR)											
Dominanz	VW	SR/VW	Ex- terne	SR	SR/VW	VW	GR	GR	SR	VW	SR
Government (rot) oder gov- ernance (blau)											

Die Vernehmlassungsvorlage wurde im August 2009 für eine zeitlich sehr beschränkte Frist bis Ende September zur Konsultation freigegeben, da der zuständige Staatsrat beabsichtigte, die neuen Sozialleistungen bereits per 1.7.2010 einzuführen (DSAS, 2009). Parallel dazu liess das Departement einen externen Zusatzbericht bezüglich des Arbeitsanreizes des vorgeschlagenen Modells erarbeiten (BASS, 2009b), denn diese Frage hatte eine zentrale Bedeutung für die politische Glaubwürdigkeit der Vorlage.

Die Vernehmlassungsantworten kontrastierten stark (GS DSAS, Oktober 2009). Sie brachten grundsätzlich eine ablehnende Haltung der bürgerlichen Parteien und der Arbeitgeberverbände sowie eine unterstützende Position der Parteien aus dem links-grünen

Spektrum und der Gewerkschaften zum Ausdruck. Gleichzeitig nahmen verschiedene Akteure – unter ihnen die Gemeindeverbände und die Splitterparteien des politischen Zentrums – eine abwartende Haltung ein. Aufgrund dieser Resultate veranstaltete der Departementsvorsteher unter dem Vorsitz des Staatsschreibers zwei öffentliche *Hearings* mit sämtlichen sozialpolitisch interessierten und aktiven Organisationen und Verbänden mit dem Ziel, Handlungsalternativen auszuloten und die Finanzierungsfrage zu debattieren. Diese Gespräche führten zu keinen grundsätzlich neuen Positionsbezügen. Nur die Gewerkschaften signalisierten, dass sie allenfalls bereit wären, eine Lohnabgabe für Arbeitnehmer mitzutragen, um den Druck auf die Arbeitgeber zu vermindern. Als Gegenleistung forderten sie jedoch einen Ausbau der Überbrückungsrente.

Aufgrund der Komplexität der Situation und ihren vielfältigen Dimensionen – parteipolitisch, sozialpolitisch, finanzpolitisch – verging rund ein halbes Jahr zwischen dem Ende der Vernehmlassung und dem Entscheid des Regierungsrates über die dem Grossrat zu unterbreitende Vorlage. Letztlich umfasste der Antrag vier Eckpunkte, die sich von der Vernehmlassungsvorlage teilweise markant unterschieden. Erstens war vorgesehen, die Ko-Finanzierung über eine Abgabe auf den Lohnprozenten von 0.16% zu Lasten der Arbeitgeber in eine Abgabe von 0.06% sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer umzuwandeln. Zweitens wurden die Ansätze für die Ausrichtung der Fam-EL um 15% reduziert. Drittens war ein vermehrter Arbeitsanreiz in die Vorlage eingebaut. Viertens schliesslich beabsichtigte der Staatsrat den Zugang zur Überbrückungsrente auszubauen, um der neu vorgesehenen Lohnabgabe für Arbeitnehmer Rechnung zu tragen. Kurz: die Vorlage wurde als Kompromisspaket der Legislative übergeben.

Trotz dieser Grundhaltung und einer äusserst klaren Kommissionsmehrheit (Commission du Grand Conseil vaudois, September 2010) für Eintreten auf die Vorlage war die Plenumsdebatte von einer starken Polarisierung geprägt (Bulletin du Grand Conseil vaudois, 9. und 23. November 2010). Sie zeigte damit auch die Grenzen des „Government through governance“-Ansatzes auf. Zu der Frontalopposition der Exponenten der Wirtschaftsverbände im Grossrat gesellte sich die ablehnende Haltung einer Mehrheit der FDP- und SVP-Fraktionen wie auch die Ablehnung durch die Liberalen. Die Vorlage wurde aber durch eine knappe Ratsmehrheit aus dem links-grünen Lager mit Unterstützung der Splitterparteien des Zentrums und Minderheiten aus FDP und SVP angenommen.

Bereits im Plenum des Grossrates erklärten die Vertreter der kantonalen Handelskammer, sie würden das Referendum gegen die Vorlage ergreifen. Dieses kam unter der Federführung des Arbeitgeberverbandes und mit der Unterstützung der bürgerlichen Parteien im Januar 2011 auch zustande. Aufgrund der anstehenden Gemeinde- (Frühling 2011), National- und Ständerats- (Oktober 2011) und Kantonsratswahlen (Frühling 2012) geriet dieser letzte Schritt der sozialpolitischen Reformagenda des Staatsrates zu einer sach- und parteipolitischen Auseinandersetzung, welche die meisten Beobachter auch für die anstehenden Wahlen als mitbestimmend betrachteten (24 *Heures*, 2011). Nach einem hart geführten Abstimmungskampf nahm der Souverän die Vorlage schliesslich am 15. Mai 2011 mit mehr als 60% der abgegebenen Stimmen an (Staatskanzlei des Kantons Waadt, 15. Mai 2011).

Im Gegensatz zu *FORJAD* hatte in diesem Falle die starke „Governance“-Ausrichtung der Haltung der Exekutive erst mittelbar Erfolg. Sie reichte nicht aus, das Referendum zu verhindern. Gleichzeitig führte sie jedoch dazu, dass aufgrund der im Vorfeld der Volksabstimmung bereits relativ breit geführten Debatten eine informelle Koalition der Befürworter bestand, welche auch während des eigentlichen Abstimmungskampfes wirksam wurde.

Der Erfolg dieser Vorlage lässt sich durch vier Faktoren erklären. Erstens spielte der Zusammenhalt der Regierung während der Legislaturperiode 2007-2012 eine wichtige Rolle (Chollet, 2012). Zweitens besass die Exekutive aufgrund der bereits vorgenommenen sozialpolitischen Reformen und ihrer Ausrichtung auf das Postulat „Arbeit und Bildung statt Sozialhilfe“ eine relativ hohe Glaubwürdigkeit für weiterführende Reformen. Drittens existierte eine gesellschaftliche und politische Koalition, die dem Ausbau des Sozialstaates grundsätzlich positiv gegenüberstand, falls sich dieser in einem finanziell als tragbar erachteten Rahmen bewegte (Chollet, 2012; Maillard 2012). Viertens trug der „Governance“-Ansatz indirekt dazu bei, die Annahme der Vorlage zu erleichtern. Ohne jeglichen Miteinbezug der verschiedenen gesellschaftlichen Akteure bei der Ausarbeitung des Vorhabens wäre der Staatsrat wohl vor eine noch höhere Hürde gestellt worden, als es diese aufgrund der ablehnenden Haltung der bürgerlichen Parteien und der Arbeitgeber bereits schon war.

4. Schlussfolgerungen

Die vorliegende Arbeit hat sich zum Ziel gesetzt, anhand der Analyse der Armutsbekämpfungspolitik des Kantons Waadt während der Legislaturperiode 2007-2012 die Aussagekraft von fünf Wirkungsfaktoren zu untersuchen, die über den konkreten Fall hinaus eine gewisse Bedeutung haben können. Abschliessend soll daher auf diese einzelnen Faktoren und ihre Rolle zurückgekommen werden.

Die normative Kraft des Föderalismus

Der föderalistische Aufbau des schweizerischen Staatswesens und die relativ klar abgegrenzten Verantwortlichkeiten im Bereich der Sozialpolitik und die Einschränkungen der eidgenössischen Sozialversicherungen seit dem Beginn der Jahrtausendwende sowie der fehlende politische Wille des Bundes, konkrete Massnahmen zu einer vertieften Armutsbekämpfungspolitik zu ergreifen, üben auf die Kantone einen doppelten Handlungsdruck aus. Einerseits hinsichtlich der Finanzpolitik aufgrund der zunehmenden Kostenüberwälzung vom Bund auf die Kantone und Gemeinden, andererseits durch die Entwicklung der Fallzahlen in der Sozialhilfe.

Grundsätzlich existieren drei mögliche Lösungsansätze, um den Konsequenzen dieser normativen Kraft des Föderalismus zu begegnen. Erstens: der Status quo, das heisst die Aufrechterhaltung der bestehenden bedarfsabhängigen Sozialleistungen ohne Erweiterung oder Abbau. Zweitens: der schleichende oder offene Leistungsabbau, das heisst entweder der Verzicht auf Anpassung der Leistungssätze an die Teuerung oder an die Kostenentwicklung eines spezifischen Ausgabepostens, wie zum Beispiel der Krankenkassenprämien, oder der bewusst durch politische Entscheide untermauerte Leistungsabbau. Drittens, die Konsolidierung und der Ausbau des kantonalen Sozialwesens über die Umsetzung von sozialpolitischen Reformagenden mit dem Ziel, insbesondere Arbeit und Bildung zu fördern.

Der helvetische Föderalismus lässt alle drei Handlungsmöglichkeiten offen und führt im aktuellen Kontext dazu, dass sich die Grundtendenz in einer stärkeren Ausdifferenzierung der kantonalen „Worlds of Welfare“ ausdrückt. Im Falle des Kantons Waadt, der in der Legislaturperiode 2007-2012 den dritten Lösungsansatz vorzog, hatte dies zur Folge, dass das kantonale Sozialmodell schrittweise reorientiert wurde und damit auch seine Grundpfeiler verändert wurden. Die zentrale Bedeutung des Föderalismus wurde dadurch unter Beweis gestellt.

Eine dynamische „World of Welfare“ in einem wirtschaftlich, politisch und finanziell günstigen Umfeld

Die waadtländische Sozialpolitik wurde zu Beginn dieses Jahrtausends als konservativ bezeichnet. Es bestand somit in Verbindung mit dem durch den Föderalismus gegebenen institutionellen Rahmen ein Spielraum für eine sozialpolitische Entwicklung. Die verschiedenen umgesetzten Reformen zielen darauf ab, einer möglichst hohen Anzahl von Haushalten, unabhängig von ihrer Zusammensetzung und der inneren Verteilung der

Erwerbstätigkeit, den Zugang zu Arbeit und Bildung zu erleichtern und zu honorieren. Gesamthaft gesehen hat sich somit die waadtländische „World of Welfare“ stärker in die Richtung einer sozialdemokratischen Prägung entwickelt.

Der Kanton Waadt hat in den Beobachtungsjahren seinen Handlungsspielraum besonders auf der Ebene der Finanzpolitik, nicht zuletzt unter dem Druck der zunehmenden Fallzahlen in der Sozialhilfe, genutzt. Diese Elemente bestätigen somit die These von Leibfried, Castles & Obinger (2005, S. 340-343). Ebenfalls eine Bestätigung finden die Bestimmungsfaktoren der „Worlds of Welfare“ von Armingeon et al. (2004, S. 26-27; S. 31), welche weiter oben dargestellt wurden (S. 18).

Die Stärkung der einen Ausbau des Sozialstaats grundsätzlich unterstützenden Kräfte in den Kantonswahlen von 2007, eine breite „Regierungskoalition“ mit einem starken Team zweier aktiven und starken Staat bejahender Mehrheits- und Minderheitsführer (Broulis-Maillard), die grundsätzlich staatsbejahende Haltung einer Bevölkerungsmehrheit, welche gleichzeitig regelmässig Abbauprojekte der eidgenössischen Sozialversicherungen verwarf, und ein steigender Urbanisierungsgrad mit den damit verbundenen sozialen Konsequenzen plädieren jedenfalls dafür. Zu diesen für eine Reformpolitik förderlichen Voraussetzungen kann auch das institutionell stabilisierte Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden gezählt werden, welches dazu führte, dass die einzelnen Reformmassnahmen mit diesem Akteur in relativ klar strukturierten und bereits vor den Jahren 2007-2012 gesetzlich begründeten Prozessen abgesprochen werden konnten. Schliesslich kann auch das wirtschaftliche und finanzielle Umfeld der Jahre 2007-2012 als günstig für die Umsetzung der sozialpolitischen Reformagenda des waadtländischen Staatsrates bezeichnet werden.

Ein klares strategisches Management und der gezielte Einsatz von Instrumenten der „Governance“ im Dienste einer Politik der pragmatischen Progression

Die günstigen Voraussetzungen für sozialpolitische Reformen bedurften eines klaren strategischen Managements. Diesem wurde auf der politischen Ebene durch das Legislaturprogramm des Staatsrates ein verbindlicher Rahmen gesetzt. Dies ermöglichte dem Vorsteher des Gesundheits- und Sozialdepartements und seiner Verwaltung, die vorgeschlagenen Einzelmassnahmen in einen allgemeinen Kontext zu stellen und sich auf das Postulat der Förderung von Arbeit und Bildung zu berufen.

Die enge Verbindung von Politik und Verwaltung über den sozialpolitischen Arm des Departementsstabs und dessen steigende Glaubwürdigkeit und verwaltungsinterne Verankerung erlaubten weiter eine straffe Führung der Reformagenda. Die Etappierung der Reformen aufgrund ihrer zunehmenden (sozial-)politischen Sensibilität trug ebenfalls dazu bei, dass das DSAS die Initiative und Führungsverantwortung ständig in der Hand behielt. Um diese Hegemonie über das strategische Management aufrechtzuerhalten, nahm die Exekutive auch gezielt Zugriff auf Instrumente der „Governance“. Im Hinblick auf die drei Fallstudien ist diesbezüglich festzuhalten, dass der erste Schritt noch stark „Government“-zentriert war und Akteure ausserhalb der Regierung und ihrer Verwaltung kaum oder dann als ExpertInnen in die Entscheidungsfindung und Problemlösung eingebunden wurden. Die zweite

bildungs- und sozialpolitische Reform führte zu einer starken Einbindung der Gemeindevertreter in den institutionellen Prozess. Mittels einer neuen Form der „Governance“ über die Plattform „Kanton-Gemeinden“ gelang es dem Vorsteher und der Gesamtregierung, das wichtigste Oppositionspotential gegenüber der beabsichtigten Reform zu neutralisieren. Im Falle der dritten und umstrittensten Vorlage schliesslich konnte der relativ massive Einsatz von Instrumenten der „Governance“ (vertrauliche Vorgespräche, öffentliche *Hearings* nach der Vernehmlassung, mehrmalige Unterbreitung der Reform an den kantonalen Sozialrat) die Ergreifung des Referendums nicht verhindern. Der Rückgriff auf Instrumente der „Governance“ trug aber indirekt zur Umsetzung dieser Reform bei, da sie bereits 18 Monate vor dem Abstimmungstermin Grundlagen für eine relativ breite Koalition der Unterstützung legte, die dann im eigentlichen Abstimmungskampf zum Tragen kamen.

Mögliche Handlungsleitplanken für sozialpolitische Reformprojekte

Es wurde eingangs erwähnt, dass die vorliegende Arbeit nicht den Anspruch erhebt, allgemeingültige Empfehlungen oder gar Lösungsvorschläge für sozialpolitische Reformagenden zu formulieren. Aufgrund der Analyse der Politikgestaltung der Armutsbekämpfungspolitik des Kantons Waadt in den Jahren 2007-2012 können jedoch drei Handlungsleitplanken mit einer gewissen allgemeinen Verbindlichkeit identifiziert werden:

- Die Rücksichtnahme auf die strukturellen Gegebenheiten: sozialpolitische Reformprojekte haben dann gute Umsetzungschancen, wenn sie der grundsätzlichen Kompetenzaufteilung im Föderalismus und der Prägung der jeweiligen kantonalen „World of Welfare“ gebührend Rechnung tragen.
- Die Verbindung zwischen einem günstigen allgemeinen Umfeld und einem gleichzeitig existierenden objektiven Reformdruck ist für die Umsetzung von Reformen als positiv zu beurteilen. Falls der Reformdruck mit einem ungünstigen Umfeld zusammenfällt, besteht die Gefahr der Blockade oder des Leistungsabbaus und damit der Entfernung von der eigentlichen Problemlösung („Working-poor“-Haushalte, junge Erwachsene ohne Ausbildung in der Sozialhilfe).
- Die Ausrichtung des strategischen Managements auf eine Politik der pragmatischen Progression der Reformschritte, die enge Verbindung zwischen der Politik und der Verwaltung über die Departementsstäbe und der gezielte Einsatz von Instrumenten der „Governance“ sind wichtige Voraussetzungen für die erfolgreiche Gestaltung der eigentlichen Reformprozesse.

Literaturverzeichnis

Unveröffentlichte Quellen und Arbeitsberichte

- CSIAS (2008). *Actualisation des données vaudoises de l'étude „Aide sociale, impôts et revenus en Suisse» et simulations des variations des paramètres des subsides*. Bern: SKOS.
- Gardiol, L. (2010). *Mandat d'expert concernant le projet cantonal de prestations complémentaires pour familles. Rapport complémentaire final concernant l'introduction d'incitation à acquérir du revenu dans le projet de PC Familles*. Bern: BASS.
- Gardiol, L., Stutz, H. & Nora, J. (2010). *Mandat d'expert concernant le projet cantonal de prestations complémentaires pour familles. Rapport final*. Bern: BASS.
- GS DSAS (2008). *Stratégie départementale en matière de politique sociale 2009/2010*. Lausanne: DSAS.
- GS DSAS (2007-2011). Diverse interne Aktennotizen und verwaltungsinterne Dokumente.
- SKOS/Interface (2007). *Schwelleneffekte im Kanton Waadt. Untersuchung im Auftrag des Département de la santé et de l'action sociale (DSAS)*. Luzern: Interface.

Veröffentlichte Quellen und Arbeitsberichte

- Bundesamt für Statistik (2008). *Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2008*. Neuenburg: BFS.
- Bundesamt für Statistik (2009). *Junge Erwachsene in der Sozialhilfe. Die wichtigsten Resultate*. Neuenburg: BFS.
- Bundesamt für Statistik (2011). *Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011*. Neuenburg: BFS.
- Bundesamt für Statistik (2012). *Armut in der Schweiz. Einkommenarmut der Schweizer Wohnbevölkerung von 2008 bis 2010*. Neuenburg: BFS.
- Bundesrat (2010). *Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung*. Bern: Bundeskanzlei.
- Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud. *Diverse Pressecommuniqués (2007-2011)*.
- Conseil d'Etat du Canton de Vaud (2007). *Programme de législature 2007-2012*. Lausanne: Staatskanzlei.
- Conseil d'Etat du Canton de Vaud (2007-2011). *Diverse Anträge an den Grossrat*. Lausanne: Staatskanzlei.
- DSAS VD (2011). *Rapport social 2011*. Lausanne: DSAS.
- Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) (2000). *Eine zukunftsfähige Familienpolitik fördern: strategische Leitlinien*. Bern: BSV.

- Fritschi, T., Oesch, T. & Jann, B. (2009). *Gesellschaftliche Kosten der Ausbildungslosigkeit in der Schweiz*. Bern: BASS.
- Grand Conseil du Canton de Vaud (2007-2011). *Bulletin du Grand Conseil*. Lausanne: Grossrat.
- Knupfer, C. & Bieri, O. (2007). *Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz*. Bern: SKOS.
- Müller, L. (et al.) (2009). *Programme FORJAD: un bilan 3 ans après*. Yverdon-les-Bains: Artias.
- Müller, P. (2012). Stipendien und Berufslehren für die Integration junger Erwachsener in der Sozialhilfe. *Soziale Sicherheit CHSS*. 4, 220-223.
- Pellegrini, S. & von Gunten, L. (2010). *Enfants, adolescents et jeunes adultes à l'aide sociale. Une analyse de la situation dans le canton de Vaud en 2008*. Bern: HSA.
- Regamey, C. (2001). *Papa, maman, l'état et moi: jeunes adultes, accès aux dispositifs sociaux et travail social : un état des lieux / rapport de recherche*. Lausanne: Service de prévoyance et d'aide sociales.
- SKOS (2010). *Zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Elemente einer nationalen Strategie. Ein Diskussionsbeitrag der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS*. Bern: SKOS
- SKOS (2012). *Stipendien statt Sozialhilfe. Für eine wirksame Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen*. Bern: SKOS.
- SODK (2010). *Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Programm der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)*. Bern: SODK.
- Von Muralt, I. & Spagnolo A. (2007). *FORJAD: l'insertion des jeunes adultes à l'aide sociale par la formation professionnelle*. Yverdon-les-Bains: Artias.
- Wyss, K., Knöpfel, C. & Knupfer, C. (2003). *Existenzsicherung im Föderalismus*. Bern: SKOS.

Sekundärliteratur

- Achermann Wipfli, D. & Birrer Vomstein I. (2005). *Strategien gegen Armut in der Schweiz und in der EU: nationale Aktionspläne zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung*. Luzern: HSA.
- Armingeon, K. (et al.) (2004). Swiss Worlds of Welfare. *West European Politics*, 27 (1), 20-44.
- Benz, A. (2004). Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In A. Benz (Hrsg). *Governance – Regieren in*

- komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (S. 11-28). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bertozzi, F. (2010). *From multiple paths to the single avenue: a comparative study of convergence among mature welfare states*. Lausanne: Selbstverlag.
- Bertozzi, F. (et al.) (2008). *La réforme de l'Etat social en Suisse: vieillissement, emploi, conflit travail-famille*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Bovaird, Tony (2003). Strategic management in public sector organizations. In T. Bovaird & E. Löffler. *Public Management and Governance* (S. 55-75). London: Routledge.
- Calisto, A. (2001). *Apprentissage: vers la formation en série de main-d'oeuvre qualifiée : politique de formation professionnelle dans le canton de Vaud 1896-1936*. Lausanne: Faculté des Lettres.
- Castles, F. G. (et al.) (2005). *Bremst der Föderalismus den Leviathan? Bundesstaat und Sozialstaat im internationalen Vergleich, 1880-2005*». *Politische Vierteljahrschrift*, 46 (2), 218-240.
- Christiansen, T. (Hrsg.) (2012), *International Handbook on informal governance*. Cheltenham UK: Edward Elgar.
- Degen, B. (2012). Arbeit und Kapital. In P. Halbeisen, M. Müller & B. Veyrassat (Hrsg). *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert* (S. 873-932). Basel: Schwabe.
- Ehrler, F. & Sager, F. (2011). Marketization in a federal system. New modes of governance in unemployment insurance and social assistance in Switzerland. In R. Van Berkel, W. De Graaf & T. Sirovatka (Hrsg). *The governance of active welfare states in Europe* (S. 153-172). Basingstoke: Palgrave.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Gärtner, L. & Flückiger, Y. (2005). *Probleme des Sozialstaates: Ursachen, Hintergründe, Perspektiven: Synthesebericht*. Zürich: Rüegger.
- Guex, S. (1998). *L'argent de l'Etat: parcours des finances publiques au XXe siècle*. Lausanne: Réalités sociales.
- Guex, S. (2003). La politique de la Banque nationale Suisse (1907-1939): modèles, références et spécificités. In O. Feiertag & M. Margairaz (Dir.) (2003). *Politiques et pratiques des banques d'émission en Europe (XVIIe-XXE siècle)* (S. 526-548). Paris: Albin Michel.
- Guex, S. (2012). Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik. In P. Halbeisen, M. Müller & B. Veyrassat (Hrsg). *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert* (S. 1077-1130). Basel: Schwabe.
- Halbeisen, P., Müller, M. & Veyrassat B. (Hrsg) (2012). *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*. Basel: Schwabe.
- Halbeisen, P. & Straumann, T. (2012). Die Wirtschaftspolitik im internationalen Kontext. In P. Halbeisen, M. Müller & B. Veyrassat (Hrsg). *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20.*

- Jahrhundert* (S. 983-1076). Basel: Schwabe.
- Hug, P. & Kloter, M. (Hrsg) (1999). *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus: schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930-1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*. Zürich: Chronos.
- Kingdon, J. (1995, zweite überarbeitete Auflage). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman.
- Kühr, J. (2012). *La pauvreté, sa reproduction et les mesures de lutte contre son hérédité : une revue de la littérature*. Lausanne: DSAS (unveröffentlichter Forschungsbericht).
- Levi-Faur, D. (Hrsg.) (2012). *The Oxford Handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Linder, W. (2012, 3. vollst. überarbeitete und aktualisierte Auflage). *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Longchamp, O. (2011). *La politique financière fédérale (1945-1958)*. Lausanne: Faculté des Lettres.
- Mach, A. (2006). *La Suisse entre internationalisation et changements politiques internes : la législation sur les cartels et les relations industrielles dans les années 1990*. Zürich: Rüegger.
- Maillard, P.-Y. & Müller, P. (2012). La politique vaudoise de lutte contre la pauvreté: objectifs et réalisations de la législature 2007-2012. In J.-P. Tabin & F.-X. Merrien (Hrsg), *Regards croisés sur la pauvreté* (S. 119-131). Lausanne: Editions eesp.
- Maurer, A., Scartazzini, G. & Hürzeler, M. (2009, 3. vollst. überarbeitete, stark erweiterte Auflage). *Bundessozialversicherungsrecht*. Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Müller, P. (2010). *La Suisse en crise (1929-1936). Les politiques monétaire, financière, économique et sociale de la Confédération helvétique*. Lausanne: Editions Antipodes.
- Obinger, H. (1998). *Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz: der Einfluss von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklungsdynamik des schweizerischen Sozialstaates*. Frankfurt a. M.: P. Lang.
- Obinger, H. (et al.) (2005). *Federalism and the welfare state: new world and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Obinger, H. (et al.) (2010). *Transformations of the welfare state: small states, big lessons*, Oxford: Oxford University Press.
- Piotet, G. & Loertscher C. (1979). *Le corporatisme dans la législation sur la vente de la force de travail en Suisse : (1874-1978)*. Lausanne: Institut de science politique.
- Sager, F. (2009). Governance and Coercion. *Political Studies*. 57, S. 537-558.
- Straumann T. (2010). *Fixed ideas of money : small states and exchange rate regimes in twentieth century Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Tabin, J.-P. (et al.) (2008). *Temps d'assistance: le gouvernement des pauvres en Suisse romande depuis la fin du XIXe siècle*. Lausanne: Antipodes.
- Trampusch, I. & Mach, A. (Hrsg.) (2011). *Switzerland in Europe: continuity and change in the Swiss political economy*. London: Routledge.
- Van Berkel, R. (et al.) (2010). *The Governance of Active Welfare States in Europe*, New York: Palgrave.
- Vatter, A. (2002). *Kantonale Demokratien im Vergleich: Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen: Leske + Budrich.

Interviews

Interview vom 29. Oktober 2012 mit Herrn Laurent Wehrli, FDP-Grossrat (seit 2002), Stadtpräsident von Montreux (seit dem 1.6.2011) und Präsident des kantonalen Sozialrates (Seit dem 1.7.2011), Kanton Waadt.

Interview vom 5. November 2012 mit Frau Françoise Jaques, Amtsvorsteherin des kantonalen Sozialamtes, Kanton Waadt.

Interview vom 5. November 2012 mit Herrn Fabrice Ghelfi, Amtsvorsteher des kantonalen Sozialversicherungsamtes, Kanton Waadt.

Interview vom 7. November 2012 mit Herrn Jean-Luc Chollet, SVP-Grossrat (seit 1998), Kanton Waadt.

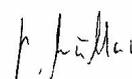
Interview vom 12. November 2012 mit Herrn Pierre-Yves Maillard, Präsident des Staatsrates (seit dem 1.7.2012) und Chef des Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) seit dem 1.12.2004.

Frau Claudine Amstein, Direktorin der kantonalen Handels- und Industriekammer, angefragt, konnte aus gesundheitlichen Gründen nicht interviewt werden.

Selbständigkeitserklärung

Im Falle einer Einzelarbeit lautet die Erklärung wie folgt:

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“



Yverdon-les-Bains, den 30. November 2012

Ort und Datum

Vorname Name