

Strategien zur Armutsbekämpfung

Kompetenzen sind noch zu klären

Immer mehr Menschen sind immer länger auf staatliche Unterstützung angewiesen. Dagegen will der Bund auf Prävention und Wiedereingliederung setzen. Mit seiner Aufteilung von Zuständigkeiten und Lasten sind aber nicht alle Akteure einverstanden.

Text **Paola Pitton** Foto **Peter Pfistner**

Im europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung hat auch die Schweiz das Thema prominent auf ihre Agenda gesetzt: Im Januar forderten Caritas und die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) in ihren Positionspapieren, Armut solle in den nächsten zehn Jahren halbiert werden. In ihrem Programm vom Juni macht sich die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) dafür stark, dass Erwerbstätigkeit und Familie besser vereinbar und Familien-Ergänzungsleistungen bundesweit eingeführt werden. Am 9. November schliesslich wird der Bundesrat im Rahmen einer nationalen Konferenz seine «Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung» diskutieren. Entstanden ist sie unter Federführung des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) in Zusammenarbeit mit den wichtigsten Akteuren auf allen staatlichen Ebenen sowie Sozialpartnern, Nichtregierungsorganisationen und Armutsbetroffenen.

Bei allen inhaltlichen Unterschieden, einig gehen die vier in einem: Es besteht dringender Handlungsbedarf. Immer mehr Personen seien auf das soziale Netz angewiesen, schreibt das BSV im Strategiebericht: «In den letzten Jahren hat sich die Zahl der arbeitsfähigen Personen in der Sozialhilfe stark erhöht.» Gestiegen sei auch die Zahl jener Menschen, die während mehr als drei Jahren auf Unterstützung angewiesen sind. Eine dauerhafte Abhängigkeit vom Staat aber verfestige Armut – teilweise über Generationen.

Keine verbindliche Armutsgrenze

Neben der sogenannten bekämpften Armut gibt es eine ungleich grössere verdeckte Armut: Menschen, die keine Sozialhilfe beziehen, obwohl sie dazu berechtigt wären. Erhielten 2007 gut 3 Prozent der Bevölkerung Leistungen aus der Sozialhilfe, galten fast 9 Prozent der Personen im Erwerbsalter als statistisch arm. Rechnet man zu Letzteren, wie es die Caritas macht, Kinder und über 60-Jährige dazu, leben hierzulande mehr als 850 000 Arme. Genaue Angaben sind schwierig, weil viele Einkommen nahe an der Armutsgrenze sind: 100 Franken mehr oder weniger entscheiden über die statistische Erfassung.

Armut in der Schweiz hängt aber auch von der Adresse ab. Je nach Wohnort erhalten Arme unterschiedliche Beiträge. Oder gar keine. Die Armutsgrenze werde zwar von den Richtlinien der SKOS abgeleitet, «Gemeinden können diese Richtlinien aber anders interpretieren», schreibt das Bundesamt für Statistik.

Hauptsächlich von Armut betroffen sind in der Schweiz Kinder und Jugendliche sowie alleinerziehende Frauen, kinderreiche Familien, schlecht Ausgebildete und Ausländer. Als Armutsrisiken entlang des Lebenslaufs benennt der Bund in seinem Strategiebericht zudem die Übergänge in Ausbildung und

Erwerbsleben, Langzeitarbeitslosigkeit und Altersarmut. Die gesamtschweizerische Strategie gegen Armut fokussiert auf drei Schwerpunkte. So sollen die Chancen für Kinder aus benachteiligten Familien verbessert, die Familienarmut bekämpft und mehr Menschen wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden. Der

«Die Sozialhilfe sichert die Existenz von immer mehr Menschen, für die der Bund mit seinen Sozialversicherungen aufkommen sollte.»

Martin Waser, Präsident Städteinitiative Sozialpolitik

Bund will sich für Letzteres engagieren und dafür insbesondere die Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Institutionen – Arbeitslosenversicherung, IV und Sozialhilfe – verbessern.

Damit stösst er auf Kritik. «Der Bund fokussiert einseitig auf die Arbeitsmarktintegration», sagt Martin Waser, der als Präsident der Städteinitiative Sozialpolitik Kantone und Gemeinden vertritt. Die Erfahrung der Städte zeige, dass der Arbeitsmarkt «ohne weitere Massnahmen unmöglich alle Erwerbslosen aufnehmen kann». Auch die Caritas moniert, Arbeitsfähigkeit und Arbeitsmarktfähigkeit seien je länger, je weniger deckungsgleich. Bei zwei Dritteln der von der Sozialhilfe Unterstützten sei eine Integration utopisch oder es handle sich um bereits Erwerbstätige. Deswegen müsse man, so Waser, «die soziale Integration gleichgewichtig zur Arbeitsmarktintegration fördern und einen Dialog mit den Arbeitgebern über Auflagen und Anreize zur Beschäftigung von nicht voll leistungsfähigen Personen aufnehmen».

Begrenzte finanzielle Mittel

Der zweite Schwerpunkt gilt der Prävention. Wie lässt sich Armut verhindern? Indem Kantone und Gemeinden die Chancen für Kinder aus benachteiligten Familien verbessern – vor allem bei Kindern im Vorschulalter. Denn «Erfahrungen und Studien zeigen gemäss der schweizerischen Unesco-Kommission, dass bereits im Alter von vier oder fünf Jahren die Unterschiede von Kindern aus bildungsnahen und bildungsfernen Schichten so gross sind, dass sie später kaum mehr wettzumachen sind», heisst es im Strategiebericht. Die Kommission sehe deshalb die frühkindliche Bildung «als Schlüsselfaktor für den späteren Lern- und Lebenserfolg». Und was diese angeht, sei die Schweiz im internationalen Vergleich «bestenfalls Mittelmas».

Um benachteiligte Kinder zu fördern, gelte es, parallel dazu Armut in den Familien zu bekämpfen – der dritte Strategieschwer-



Vorschläge für einen volleren Warenkorb von Armutsbetroffenen gibt es mehrere – wer aber soll dafür aufkommen?

punkt des Bundes. Seine Vorschläge – etwa Zusatzleistungen ausserhalb der Sozialhilfe und Steuersysteme, die der Situation von armutsgefährdeten Familien Rechnung tragen – sieht der Bundesrat als «Empfehlungen» an Kantone und Gemeinden. Im Bericht verweist er auf seinen «begrenzten finanziellen Handlungsspielraum». Und auf die föderalistische Aufgabenteilung. Deswegen wiesen die Vorschläge Kantone und Gemeinden «einen wesentlichen Anteil bei der Bewältigung der Armutproblematik zu», räumt Stephan Arnold, Leiter Bereich Alter, Generationen und Gesellschaft beim BSV, ein. Diese Feststellung helfe nicht weiter, kontert Martin Waser von der Städteinitiative. «Es geht um die Frage, welche Armutrisiken durch die Sozialversicherungen abgedeckt werden und wo die Sozialhilfe einspringt.» Und er kritisiert: «Seit Jahren werden Finanzlöcher in den Sozialversicherungen

«Die Vorschläge weisen Kantonen und Gemeinden einen wesentlichen Anteil bei der Bewältigung der Armutproblematik zu.»

Stephan Arnold, Leiter Bereich Alter, Generationen und Gesellschaft, BSV

dadurch gestopft, dass man bestimmte Gruppen eher willkürlich von den Leistungen der IV und der Arbeitslosenversicherung ausschliesst.» Das falle auf die Sozialhilfe zurück. Diese sichere die Existenz von immer mehr Menschen, für die eigentlich «der Bund mit seinen Sozialversicherungen aufkommen müsste». Auch für die SODK entwickelt sich die Sozialhilfe in Richtung einer «Sozialrente»: eines Sozialhilfebezugs auf Dauer.

Beide Organisationen fordern deshalb vom Bund, dass er die Koordination systemübergreifend verbessert. «Wir brauchen eine Gesamtsicht», heisst es übereinstimmend. Heute erbrächten die verschiedenen Sozialversicherungen und die drei Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden unterschiedliche Leistungen, die zu wenig aufeinander abgestimmt seien. Auch der Gemeindeverband vermisst gemäss Strategiebericht eine Handhabung, die Rollen und Kompetenzen der drei staatlichen Partner klärt. Für Städteinitiative-Präsident Martin Waser muss der Bund nach der Konferenz am 9. November eine «Grundsatzdiskussion» mit Städten und Kantonen in Angriff nehmen. Damit tatsächlich von einer «gesamtschweizerischen» Strategie zur Armutbekämpfung gesprochen werden kann.»

Was ist Armut?

Es gibt keine allgemeingültige Definition für Armut. Armut bedeutet in Entwicklungsländern etwas anderes als in Industrieländern wie der Schweiz. Die Definition der Europäischen Union, die der Strategiebericht des Bundes übernimmt, geht über eine rein materielle Existenzsicherung hinaus und berücksichtigt den gesellschaftlichen Zusammenhang: «Personen, Familien oder Gruppen sind arm, wenn sie über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in ihrer Gesellschaft als Minimum annehmbar ist.»