



Armut in der Schweiz verhindern

Die Position der Caritas zur Gesamtschweizerischen Strategie
zur Armutsbekämpfung und zur Nationalen Konferenz
zur gemeinsamen Bekämpfung der Armut

Armut in der Schweiz verhindern

In Kürze: Jede zehnte Person in der Schweiz lebt in Armut. Mangelnde Zukunftsperspektiven und soziale Ausgrenzung prägen den Alltag dieser Menschen. Trotzdem gab es bis anhin in der Schweiz keine Strategie zur Armutsbekämpfung. Im Frühjahr 2010 hat der Bundesrat nun die lange angekündigte «Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung» veröffentlicht. Am 9. November wird dieser Bericht in der «Nationalen Konferenz zur gemeinsamen Bekämpfung der Armut» diskutiert. Dass Armut in der Schweiz auf nationaler Ebene und unter der Ägide des Bundes thematisiert wird, ist bemerkenswert. Dadurch wird von höchster Stelle anerkannt, dass es in der Schweiz vermehrt Anstrengungen zur Verhinderung und Reduktion von Armut braucht.

Caritas begrüsst diese Entwicklung und lädt den Bundesrat ein bis im Frühsommer 2011 einen Umsetzungsplan zu entwickeln. Zielsetzung, Monitoring, Verantwortung und Koordination sowie Finanzierung der Strategie sollen vereinbart werden. Es muss nun sichergestellt werden, dass der Bericht seine volle Wirkung erzielen kann und auf Worte Taten folgen.

Im März 2010, im Europäischen Jahr zur Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung, hat der Bundesrat eine gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung veröffentlicht. Die Tatsache dass der Bundesrat einen Bericht zum Thema publiziert, zeigt, dass er Armutspolitik als Bundesaufgabe anerkennt. Caritas hat 2010 bis 2020 als Dekade zur Bekämpfung der Armut in der Schweiz erklärt. Ziel ist es, die Zahl der armutsbetroffenen Menschen zu halbieren und das Risiko der sozialen Vererbung von Armut markant zu verringern. Damit hat Caritas Armut in der Schweiz zu einem zentralen gesellschaftspolitischen Thema gemacht. Dieses Positionspapier beschreibt den Stand der Dinge und legt dar was in den kommenden Monaten und Jahren zu tun ist, um die momentane Dynamik zu nutzen und Armut in der Schweiz langfristig zu verhindern.

Wer in Armut leben muss, ist täglich mit einer Vielzahl Schwierigkeiten konfrontiert. Armutsbetroffene Menschen müssen mit knappen finanziellen Mitteln auskommen, sind oft arbeitslos oder gehen einer unsicheren Erwerbsarbeit nach. Sie leben mit ihrer Familie in beengten und lärmigen Wohnverhältnissen, müssen mit gesundheitlichen Problemen kämpfen, sind vielfach mit Spannungen in der Beziehung und im Zusammenleben mit den Kindern konfrontiert. Es ist schwierig für sie Kontakte zu pflegen. Kinder, die in solchen Haushalten aufwachsen, tragen ein grosses Risiko, als Erwachsene selber wieder in Armut zu leben. Wie viele Menschen sich in der Schweiz in einer solchen prekären Lebenslage befinden, ist in der breiten Öffentlichkeit wenig bekannt. Berechnungen von Caritas gehen von 700000 bis 900000 armutsbetroffenen Menschen aus. Diese Zahl wurde inzwischen von Bundesstellen bestätigt. Das bedeutet, dass etwa jede zehnte Person in der Schweiz in einem Haushalt lebt, der von einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze leben muss. Armut ist heute in der Schweiz ein schwerwiegendes gesellschaftliches Problem, welches auch der Bund nicht ignorieren darf.

Mit der im März 2010 publizierten gesamtschweizerischen Armutsstrategie anerkennt der Bundesrat zum ersten Mal, dass Armut in der Schweiz ein Thema ist, welches auf nationaler Ebene angegangen werden muss. Der Bund akzeptiert, dass Armut ein komplexes Phänomen ist und zumindest teilweise in seine Zuständigkeit gehört. Dadurch kommt der Thematik endlich die ihr gebührende Aufmerksamkeit zu. Die jahrzehntelangen Bemühungen unterschiedlicher sozialpolitischer Akteure wie der Schweizerischen Konferenz der Sozialhilfe SKOS, der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK, der Städteinitiative Sozialpolitik, ATD Vierte Welt und Caritas tragen damit erste Früchte.

Aktuelle Politik zu wenig wirksam

Die aktuelle Politik ist zu wenig wirksam, um Armut nachhaltig zu bekämpfen. Die Sozialhilfe stösst an ihre Grenzen, die Leistungen der Sozialversicherungen werden laufend gekürzt. Die Leistungskürzungen bei der Arbeitslosenversicherung treffen Bevölkerungsgruppen in schwierigen Lebenslagen besonders hart. Das Gleiche gilt für die fünfte und sechste IV-Revision, in welchen die dominante Sparpolitik die Sozialpolitik aushebelt. Betroffene sind immer öfter und rascher auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen. Durch diese Kantonalisierung und Kommunalisierung der Sozialpolitik geht eine Abkehr vom Versicherungsprinzip hin zum Bedarfsprinzip einher. Als überbrückende Hilfe in Notlagen konzipiert, ist die Sozialhilfe immer mehr dazu gezwungen, längerfristige strukturelle Problemlagen aufzufangen. An neuere Armutsrisiken, die sich zum Beispiel in der Situation von working poor und Alleinerziehenden manifestieren, sind die Sozialversicherungen und die Sozialhilfe zu wenig angepasst. Die Sozialhilfebeiträge gleichen daher immer mehr Taggeldern und Renten¹. Die Sozialhilfe muss wieder vermehrt auf Unterstützung in kurzfristigen Notlagen ausgerichtet werden und der Bund soll strukturelle Risiken anderweitig absichern. Es braucht eine präventive und investive Sozialpolitik. Ausgaben in Sozialpolitik sowie Bildungs- und Familienpolitik sind wieder als Investitionen in eine zukunftsfähige und solidarische Gesellschaft und nicht einseitig als Kostenfaktor anzuerkennen.

Der Bund akzeptiert, dass Armut ein komplexes Phänomen ist und zumindest teilweise in seine Zuständigkeit gehört.

Armutspolitik ist nicht Sozialpolitik. Unterschiedliche Politikbereiche können zur Verhinderung von Armut beitragen. Wirtschafts-, Bildungs-, Familien-, Gesundheits-, Migrations-, Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik wurden bis anhin viel zu wenig dahingehend ausgerichtet. Armut kann nur nachhaltig verhindert werden, wenn unterschiedliche Politikfelder dazu beitragen.

Vor diesem Hintergrund veröffentlichte der Bundesrat im März 2010 seinen Armutsbericht.

Wozu Armutsberichte?

Armutsberichte werden mit unterschiedlichen Absichten verfasst. So soll Armut enttabuisiert und als gesellschaftliches Problem definiert werden. Politische Verantwortliche wie auch breite Bevölkerungsschichten sollen für die Situation der Betroffenen sensibilisiert und über das Leben in Armut informiert werden.

Armutsberichte zielen auch darauf ab, alle relevanten öffentlichen, gemeinnützigen und wirtschaftlichen Akteure an einen Tisch zu bringen. Sie sollen in die Aktionen eingebunden werden. Dabei sollen die Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen einerseits und öffentlichen und privaten Akteuren andererseits geklärt werden. Es ist von grosser Wichtigkeit, neben den unterschiedlichen staatlichen Ebenen, auch Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft, insbesondere Organisationen von Betroffenen, einzubeziehen.

Armutsdefinition

Dem Bericht des Bundesrates wird die Definition der Europäischen Union zugrunde gelegt, welches es erlaubt über die materielle Versorgung hinaus den gesellschaftlichen Kontext zu berücksichtigen:

«Personen, Familien und Gruppen sind arm, wenn sie über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist.»

Wenn der Bundesrat und die Regierungen der Kantone, in Armutsberichten über ihr eigenes Handeln, dessen Ergebnisse und die gewonnenen Erkenntnisse Bericht erstatten, legen sie dadurch Rechenschaft über ihre Politik ab.

In erste Linie haben Armutsberichte jedoch folgende Aufgaben zu erfüllen:

- sie beschreiben und analysieren materielle Armut und soziale Ausgrenzung in einer Gesellschaft;
- sie formulieren messbare Ziele und entsprechende Indikatoren;
- sie entwickeln politische Instrumente zur Verhinderung und Bekämpfung von Armut;
- sie überprüfen die Wirkungsweise und Effektivität der verfolgten Politiken.

Letzteres ist verbunden mit der Erwartung, laufend aus den gemachten Erfahrungen zu lernen. Die getroffenen Massnahmen sollen allfälligen neuen Gegebenheiten angepasst werden. Wichtig ist es, den übergeordneten Sinn von Armutsberichterstattung nicht aus den Augen zu verlieren. Er besteht darin Armut wirksamer als bisher zu bekämpfen und zu verhindern. Dafür müssen gerade in einem Bericht mit strategischer Ausrichtung Ziele definiert

Wichtig ist es, den übergeordneten Sinn von Armutsberichterstattung nicht aus den Augen zu verlieren.

und operationalisiert werden. Nur dann können Erfolge beschrieben und gemessen werden. In einem Armutsbericht muss deutlich werden, welches Vorgehen angewandt wird, welche finanziellen Mittel zur Verfügung stehen und wo die Zuständigkeiten angesiedelt sind.²

Welche der hier beschriebenen Absichten erfüllt das vom Bundesrat im März 2010 vorgelegte Papier, welche nicht?

Der Auftrag an den Bundesrat: Motionstext und Antwort

Den Auftrag für eine Gesamtschweizerische Strategie zur Bekämpfung der Armut erteilte der Nationalrat dem Bundesrat 2006 in einer Motion (06.3001 SGK-N).

Motionstext

Der Bundesrat wird beauftragt, eine nationale Konferenz zur beruflichen und sozialen Integration durchzuführen. In diesem Rahmen soll ein Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den einzelnen Akteurinnen und Akteuren (Bund, Kantone, Gemeinden, Städte, SODK, Städteinitiative, Wirtschaft und Nichtregierungsorganisationen) in der Armutsbekämpfung stattfinden. Ziel dieser Konferenz ist die Entwicklung konkreter und koordinierter Massnahmen für einen nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung der Armut.

Antwort des Bundesrates vom 10. März 2006

Das EDI beabsichtigt, mit den zentralen Akteuren und Akteurinnen (Wirtschaft, Gewerkschaften, SODK, Städte usw.) gemeinsam eine schweizerische Strategie zur Bekämpfung der Armut zu erarbeiten. Dabei wird einerseits die zentrale Rolle der Kantone und Gemeinden in der Armutsbekämpfung zu berücksichtigen sein. Andererseits sieht der Bundesrat aufgrund der Vorgaben der verfassungsmässigen Schuldenbremse keinen finanziellen Handlungsspielraum auf Bundesebene für neue Aufgaben oder Aufgabenintensivierungen im Sozialversicherungsbereich. Unter Berücksichtigung dieser staats- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen wird das EDI im Jahr 2007 eine nationale Konferenz organisieren. Die Konferenz soll das Thema breit angehen und sich nicht nur auf die berufliche und soziale Integration beschränken.

Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung

Die Tatsache an sich, dass der Bundesrat einen umfangreichen Bericht zum Thema Armutsbekämpfung vorlegt, trägt zur Enttabuisierung des Themas in der Politik und Gesellschaft bei. Dies ist ein nicht zu unterschätzender Schritt in der schweizerischen Armutspolitik. Auch die Kampagne «Armut halbieren» von Caritas hat dazu beigetragen, dass Armut in der schweizerischen Öffentlichkeit heute als gesamtgesellschaftliches Thema wahrgenommen wird, welches nach strategischem politischem Handeln verlangt.

Die relevanten öffentlichen, gemeinnützigen und teilweise auch wirtschaftlichen Akteure haben die Erarbeitung des Berichts begleitet. Dadurch und durch die Anfang November 2010 stattfindende Armutskonferenz gelang es dem Bundesrat ein konstruktives Diskussions- und Arbeitsklima zu schaffen.

Das kontinuierliche Engagement von Caritas und anderen Nichtregierungsorganisation hat sich gelohnt. Mit dem Bundesbericht ist in der schweizerischen Armutspolitik trotz Widerständen ein bedeutender Durchbruch gelungen. Der Bericht liefert eine ausgezeichnete Basis für weitere Anstrengungen im Bereich der Armutsbekämpfung und -prävention. In einer nächsten Phase müssen die Harmonisierung kantonaler Sozialleistungen, die Koordination zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen und Akteuren und die Zuständigkeiten beim Bund geklärt werden. Ebenso braucht es strategische Massnahmenpläne. Die Einführung von landesweiten Ergänzungsleistungen für Familien und die Stärkung der Interinstitutionelle Zusammenarbeit im Bereich der Arbeitsmarktintegration sollen vorangetrieben werden.

Mit dem Bundesbericht ist in der schweizerischen Armutspolitik trotz Widerständen ein bedeutender Durchbruch gelungen.

Obwohl das vom Bundesrat vorgelegte Papier den Titel «Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung» trägt, fehlt die strategische und kohärente Ausrichtung der beschriebenen Massnahmen. Ebenso fehlen messbare Ziele und Indikatoren, um deren Erreichung zu evaluieren. Der Bundesrat verpasst es, Armutspolitik ernsthaft als Querschnittspolitik festzulegen. Wichtige Politikbereiche wie Steuer- und Gesundheitspolitik werden gar nicht behandelt, während andere wie Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik nur partiell thematisiert werden. Ein von gewichtigen Akteuren empfohlenes Rahmengesetz zur Existenzsicherung und Integration lehnt der Bundesrat ab.

Ebenso werden weder das weitere Vorgehen, die Zuständigkeiten beim Bund noch die Finanzierung der Umsetzung angesprochen. Dadurch dürfte es ein Einfaches sein für Bund und Kantone, die Verantwortung abzulehnen und auf ihre begrenzten finanziellen Ressourcen hinzuweisen. Anstelle dessen sollen Bund wie Kantone Selbstverpflichtungen eingehen und die Zuständigkeiten klar regeln.

- 1 Knöpfel, Carlo: Perspektiven der Armutsbekämpfung in der Schweiz: Was können wir aus den drei wissenschaftlichen Studien lernen? In: Armutsbekämpfung und Föderalismus – Antworten aus Forschung und Politik. SKOS 2003.
- 2 Sell Stefan (Hrg.): Armut als Herausforderung – Bestandsaufnahme und Perspektiven der Armutsforschung und Armutsbereichterstattung. Duncker und Humboldt. Berlin 2002.

Die Forderungen von Caritas

1. Dekade der Armutsbekämpfung deklarieren

Caritas hat bis 2020 eine Dekade der Armutsreduktion ausgerufen, in welcher die Zahl der in der Schweiz von Armut betroffenen Menschen halbiert werden soll. Der Bundesrat soll es Caritas gleichtun und auf höchster politischer Ebene den Willen zur Armutsbekämpfung bekräftigen. Der Armutsbericht des Bundes hat dazu beigetragen ein konstruktives Diskussions- und Arbeitsklima zu schaffen. Dieses soll genutzt werden, um die notwendigen Veränderungen voranzutreiben. **Caritas fordert den Bundesrat und das Parlament auf, die aktuelle Dynamik über das Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung 2010 hinaus zu nutzen und eine Dekade der Armutsbekämpfung zu deklarieren.**

2. Ziele setzen und Erfolge messen

Der Bundesrat hat es verpasst, in der Armutsstrategie ambitionöse, verpflichtende und erreichbare Ziele zu formulieren. Es ist jedoch nicht zu spät dazu. Caritas verlangt, dass die Armut in der Schweiz bis ins Jahr 2020 halbiert wird. Der Bund soll mit den Kantonen verbindliche Ziele in der Armutspolitik aushandeln und anhand von Indikatoren den Zielerreichungsgrad dokumentieren und analysieren. **Caritas erwartet, dass der Bundesrat ein eindeutiges Ziel und entsprechende Indikatoren für die Schweizerische Armutspolitik formuliert.**

3. Armutsberichte – aus Erfahrungen lernen

Um Prävention und Reduktion von Armut in der Schweiz gezielt voranzutreiben, sollen Bund und Kantone regelmässig Vor- und Rückschritte in der Armutsbekämpfung beschreiben und analysieren und ihre Armutspolitik strategisch weiterentwickeln. Nur so können erfolgreiche Ansätze gestärkt und Massnahmen angepasst oder neu entwickelt werden. Um dies zu erreichen, verlangt Caritas in mehr als der Hälfte der Kantone durch parlamentarische Motionen jährliche Armutsberichte. Es ist nun an den kantonalen Parlamenten, diese Motionen zu genehmigen und dadurch die Ausgangslage für eine gezielte Armutspolitik zu schaffen. **Der Bund und die Kantone sollen in jährlichen Armutsberichten die vorhandenen Probleme benennen, Strategien zur Armutsbekämpfung entwickeln und Fort- und Rückschritte evaluieren.**

4. Verantwortung für Umsetzung übernehmen

Die Armutsstrategie klammert die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen konsequent aus. Soll die Strategie ihre volle Wirkung entfalten und nicht in einer Schublade verstauben oder in einem File schlummern, braucht es klare Vorgaben und Zuständigkeiten für deren Umsetzung. **Caritas fordert den Bundesrat auf zusammen mit der Leitungs- und der Steuerungsgruppe im Anschluss an die Konferenz vom 9. November 2010 bis im Frühsommer 2011 einen Umsetzungsplan zu entwickeln.** Dieser soll aufzeigen welche Massnahmen getroffen werden, wer bei Kantonen und beim Bund für die Umsetzung verantwortlich ist, wie der Zeitplan aussieht und woher die notwendigen finanziellen Mittel kommen.

5. Föderalismus überwinden – Rahmengesetz schaffen

Unterschiedliche sozialpolitische Akteure sind sich einig, dass ein Bundesrahmengesetz die Armutspolitik massgeblich verbessern kann. Die Kantone sind bereit, Kompetenzen und Standards gemeinsam mit dem Bund zu regeln. Aus Sicht der Caritas soll ein Rahmengesetz mindestens folgende Punkte regeln: die Koordination der Instrumente der Existenzsicherung, die Harmonisierung von Leistungen und die bessere Abstimmung der verschiedenen Instrumente zur beruflichen Wiedereingliederung. Der Bundesrat lehnt die Ausarbeitung eines Rahmengesetzes zur Existenzsicherung in der Armutsstrategie jedoch leider ab. **Caritas fordert den Bundesrat auf, seine ablehnende Haltung zu überdenken und ein Rahmengesetz zur Armutsprävention, Existenzsicherung und Integration ernsthaft anzupacken.**

6. Die Grundsicherung in der Sozialhilfe landesweit verbindlich regeln

Die Unterstützungsbeiträge für den Grundbedarf müssen Schweiz weit einheitlich festgeschrieben werden. Es ist in keiner Weise gerechtfertigt, dass das frei verfügbare Einkommen eines Haushalts bei gleichem Lohn je nach Wohnort stark variiert. Die Unterschiede sind hauptsächlich eine Folge der unterschiedlichen Ausgestaltung der Transferleistungen und der Steuersysteme³. **Der Bund soll deshalb die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS als allgemein verbindlich erklären.**

7. Allen eine Ausbildung ermöglichen

Über keine oder eine mangelhafte Berufsausbildung zu verfügen, stellt eines der Hauptrisiken für Armut dar und ist für den ganzen Lebenslauf prägend. Ziel muss es sein, dass alle jungen Erwachsenen eine Lehre absolvieren können. **Der Bund muss die Ausbildung so organisieren, dass alle Menschen ohne Altersgrenze einen Berufsabschluss machen können.** Dazu müssen die entsprechenden Gesetze zur Berufsbildung und zur Arbeitslosenversicherung angepasst und die notwendigen Mittel bereitgestellt werden.

8. Arbeitsplätze schaffen und Sozialfirmen fördern

Der Bericht des Bundesrates geht davon aus, dass der Arbeitsmarkt in Zukunft allen die Möglichkeit bieten wird, mit eigener Erwerbstätigkeit die Existenz zu sichern. Schon heute finden jedoch nicht alle Menschen in der Schweiz eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt. Es braucht mehr Arbeit für Menschen, die keinen Zugang zu normalen Arbeitsverhältnissen finden. Sozialfirmen bieten eine Antwort auf den fortschreitenden Ausschluss vieler Menschen aus dem regulären, ersten Arbeitsmarkt. Sie bieten Möglichkeiten einer längerfristigen Anstellung in einem menschlichen Umfeld. **Der Bund und die Kantone müssen Sozialfirmen fördern und dazu gemeinsam ein Konzept entwickeln.**

3 Caroline Knupfer, Olivier Bieri: Steuern, Transfer und Einkommen in der Schweiz. SKOS. Bern und Luzern 2007.

Wir helfen Menschen.

Löwenstrasse 3
Postfach
CH-6002 Luzern

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

Internet: www.caritas.ch
Postkonto: 60-7000-4

Qualitätsmanagementsystem
ISO 9001
Reg.-Nr.14075

