

Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Programm der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)

vom 25. Juni 2010

A Ausgangslage

Das Jahr 2010 wurde von der EU als Europäisches Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung deklariert. Ziel ist es, europaweit die Anstrengungen zur Überwindung der Armut zu intensivieren.

Auch in der Schweiz wird 2010 das Thema Armut im Vordergrund stehen. Aufgrund einer Ende 2006 überwiesenen Motion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-NR), hat der Bundesrat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) beauftragt, eine Strategie zur Bekämpfung der Armut zu entwickeln und eine Armutskonferenz durchzuführen.

Die SODK hat die Armutsbekämpfung als Schwerpunkt für ihre Tätigkeiten im Jahr 2010 in ihre Agenda aufgenommen und als zentrales Thema für die kommende Jahresversammlung 2010 vorgesehen. Als Grundlage dazu dient das vorliegende Programm. Es enthält die wesentlichen gemeinsamen Ziele und Massnahmen, welche die kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren anstreben.

B Feststellungen und Definitionen

In der Diskussion um Armut, ihre Verhinderung und Bekämpfung scheiden sich die Positionen in der Regel bereits am Begriff der Armut. Welche Lebenslage gilt als Armut? Wer gilt als armutsbetroffen, wer als armutsgefährdet? Wo liegt die Armutsgrenze? Ist Armut überall gleichbedeutend? Ist Sozialhilfebezug mit Armut gleichzusetzen? Der öffentliche Diskurs über diese Fragen ist stark von Wertefragen geprägt und die dazugehörigen Zahlen und die Bewertung des Systems der sozialen Sicherheit unterscheiden sich je nach Auslegung des Begriffs Armut.

Unbestrittene Tatsache ist es aber, dass es in diesem Land Menschen gibt, die als arm gelten und/oder sich selber als arm wahrnehmen. Ihre Armut kann verschiedene Gesichter haben: von fehlenden finanziellen Ressourcen, niedrigem Einkommen oder Erwerbslosigkeit, über unzureichender Wohn- oder Gesundheitssituation, fehlender Ausbildung bis hin zu sozialer Isolation.

Die SODK orientiert sich in ihren Tätigkeiten im Jahr der Armut - im Wissen um die Bandbreite der Diskussion um den Armutsbegriff - an folgenden Feststellungen und Definitionen:

B.1 **Feststellungen**

B.1.1 **Armutspolitik ist mehr als Sozialhilfepolitik**

Armutspolitik geht weit über das Thema der Sozialhilfe hinaus. Sie betrifft Politikfelder wie Wirtschafts- Steuer- und Arbeitsmarktpolitik, Gesundheits-, Bildungs-, Wohn- oder Migrationspolitik. Die in diesen Bereichen involvierten AkteurInnen tragen eine gemeinsame Verantwortung, ihren Beitrag zur Verhinderung und Bekämpfung der Armut zu leisten.

Eine gute Zusammenarbeit der AkteurInnen aus den verschiedenen Politikbereichen und den verschiedenen staatlichen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden), der Zivilgesellschaft und der SozialpartnerInnen ist deshalb unumgänglich.

B.1.2 **Das schweizerische System der sozialen Sicherheit leistet einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der Armut**

Die Schweiz verfügt über ein gutes und funktionierendes soziales Sicherungssystem. Die bestehenden staatlichen Sozial- oder Transferleistungen (Sozialversicherungen, Bedarfsleistungen/Sozialhilfe) bilden ein tragendes Netz. Dieses wird ergänzt durch Massnahmen der Prävention (z.B. Bildung und Gesundheitsförderung) und der beruflichen und sozialen Integration.

Die aktuelle Herausforderung stellt sich in der Optimierung des Zusammenspiels der verschiedenen staatlichen Ebenen und Leistungen. Daneben ist die Eigenverantwortung der Betroffenen durch die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen zu stärken und zu fördern. Und schliesslich ist eine ständige Auseinandersetzung der Sozialpolitik mit gesellschaftlichen Entwicklungen und deren Auswirkungen auf die sozialpolitischen Instrumente wichtig. So stellt sich beispielsweise die Frage, was die seit Beginn der 90er-Jahre feststellbare Entwicklung der Sozialhilfe in Richtung einer Sozialrente für die Sozialpolitik bedeutet und was die Ursachen für die zunehmende Anzahl der EL-AHV Beziehenden sind. Auch ist zu diskutieren mit welchen Massnahmen verhindert werden kann, dass ausgesteuerte Arbeitslose über 60 kurz vor Erreichen des AHV-Alters noch auf die Sozialhilfe angewiesen werden.

B.1.3 **Armut hat verschiedene Dimensionen**

Armut enthält nicht nur eine materielle Komponente. Arm zu sein bedeutet auch ungenügende Möglichkeiten der Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben zu haben und hängt zudem immer auch von der Vergleichsgruppe ab (relative Armut). Die Armutsdefinition der Europäischen Gemeinschaft gibt diese Mehrdimensionalität wieder:

„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 ihrer Gesellschaft als Minimum annehmbar ist.“¹

Wichtige Herausforderung bei der Bekämpfung der Armut ist die angemessene Berücksichtigung der nicht immer einfach messbaren soziokulturellen Dimension.

¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaft: Schlussbericht des zweiten europäischen Programms zur Bekämpfung der Armut 1985-1989, Brüssel 1991, S. 4.

B.1.4

Familien (insbesondere Einelternfamilien) und Working Poor sind besonders armutsbetroffen und armutsgefährdet

Gemäss Bundesamt für Statistik war in der Schweiz 2006 jede elfte 20- bis 59-jährige Person von Armut betroffen. Bei 38% dieser Armutsbetroffenen handelte es sich um «Working Poor», um Erwerbstätige also, die in einem Haushalt leben, dessen kumulierter Erwerbsumfang mindestens einer Vollzeitbeschäftigung entspricht. Haushalte mit Kindern und insbesondere Einelternfamilien und kinderreiche Familien sind besonders stark mit Armut und dem Phänomen der Working Poor konfrontiert. So lag die Armutsquote 2007 im Durchschnitt bei 8.8%, bei Einelternfamilien hingegen bei rund 26.3%, bei Paaren mit zwei Kindern bei 11.4% und bei Paaren mit 3 und mehr Kindern bei 23.9%. Die Working Poor Quote, welche 2007 im Durchschnitt bei 4,4% lag, war bei Einelternfamilien bei 9,9%, bei Paaren mit zwei Kindern bei 7,6% und bei Paaren mit 3 und mehr Kindern bei 18%.² Die Zahl der Working Poor und der Armutsbetroffenen insgesamt hat sich während der Wirtschaftskrise der 90er Jahre markant erhöht, stagnierte anschliessend auf hohem Niveau und ist in jüngster Zeit wieder etwas zurückgegangen.³

Aus sozialpolitischer Sicht sind aber auch armutsgefährdete Haushalte, d.h. Haushalte deren finanzielle Ressourcen die Armutsgrenze nur knapp überschreiten von Bedeutung. Gemäss Armutsstatistik haben Haushalte mit Kindern ein besonders hohes Armutsrisiko.

Die Herausforderung für die Sozialpolitik besteht darin, spezifische Massnahmen auf die Lebenssituation dieser Menschen zu entwickeln um prekäre Lebenssituationen zu verhindern (Armutsprävention) und ihre Armut zu bekämpfen. Im Falle der Working Poor ist aber insbesondere auch ein Engagement von Seiten der ArbeitgeberInnen gefordert.

B.2

Definitionen

B.2.1

Armutsgrenze

Als arm gilt, wer bei der Berücksichtigung der verfügbaren materiellen wie immateriellen Ressourcen eine bestimmte Armutsgrenze unterschreitet. In der Schweiz existieren verschiedene rechtliche Definitionen der Armutsgrenze: Das betriebsrechtliche Existenzminimum, das Existenzminimum gemäss Ergänzungsleistungen der AHV/IV und das sozialhilferechtliche Existenzminimum, welches auf den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS basiert.

Die SODK unterstützt den Bezug auf die SKOS-Richtlinien, da diese auch die soziale und berufliche Integration ermöglichen soll.

B.2.2

Vor- und Nachtransferarmut

Bei der Ermittlung der Armutsquote ist es von Bedeutung, ob diese vor oder nach Bezug von Sozialleistungen gemessen wird. Man spricht deshalb von Vor- und Nachtransferarmut. Die Armutsstatistik des Bundesamts für Statistik rechnet Transferleistungen wie Sozialversicherungen, Bedarfsleistungen oder Sozialhilfe als verfügbares Einkommen an und gibt somit die Nachtransferarmut wieder.

² Vgl. BFS, Armuts- und Working Poor-Quoten nach Bevölkerungsgruppen: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/04/blank/01/03/01.html>

³ Vgl. wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung, BFS 2009.

B.2.3 **Bekämpfte und verdeckte Armut**

Wenn Armutsbetroffene Sozialleistungen erhalten und dadurch nicht mehr unter die Armutsgrenze fallen, spricht man von „bekämpfter Armut“. Die längerfristige sozialpolitische Herausforderung besteht darin, Strategien (weiter) zu entwickeln, welche zur Unabhängigkeit der Betroffenen von Sozialleistungen (mit Ausnahme der Altersvorsorge) führen. Damit sind z.B. Integrationsmassnahmen gemeint.

Bei armutsbetroffenen Personen hingegen, die keine oder nicht alle ihnen zustehenden Sozialleistungen beziehen, obwohl sie bezugsberechtigt wären spricht man von so genannter verdeckter Armut.⁴ Die Gruppe der in verdeckter Armut lebenden Menschen in der Schweiz ist ein zu vertiefendes und noch wenig erforschtes Thema.

C **Programm der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren**

C.1 **Leitidee**

Die Stärke des Volkes misst sich am Wohl der Schwachen (Präambel der Bundesverfassung).

C.2 **Ziele**

Die kantonalen SozialdirektorInnen setzen sich folgende Ziele:

Kurzfristig: Sensibilisierung über das Thema Armut und soziale Ausgrenzung. Aufzeigen des Erreichten und Förderung des Ansehens und Verständnisses des staatlichen Systems der sozialen Sicherheit.

Mittelfristig: Verbesserung der Situation von Familien und Working Poor, der interinstitutionellen Zusammenarbeit und der Integrationsmassnahmen zur beruflichen und sozialen Integration von Jugendlichen.

Langfristig: Bessere horizontale und vertikale Koordination des Systems der sozialen Sicherheit.

C.3 **Konkretisierung der Ziele und Massnahmen:**

C.3.1 **Kurzfristig**

Ziele:

Im Europäischen Jahr 2010 zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung soll das Bewusstsein der Öffentlichkeit für die von Armut betroffenen Menschen in der Schweiz geschärft und die sozialpolitische Diskussion um Massnahmen und Instrumente der Armutsbekämpfung verstärkt sowie das Ansehen und das Verständnis des Systems der Existenzsicherung verbessert werden.

⁴ Vgl. dazu Sozialhilfe und Armutsstatistik im Vergleich, BFS 2009.

Massnahmen:

- a) Jahresthema SODK: Armutsbekämpfung, -prävention und berufliche und soziale Integration als Jahresthema der SODK und Schwerpunkt der Jahreskonferenz vom 24./25. Juni 2010. Diese soll eine Plattform zum Thema für den Dialog zwischen Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und nichtstaatlichen AkteurInnen bieten.
- b) Programm SODK: Commitment zu Zielen und Massnahmen zur Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung sowie zu deren Prävention.
- c) Empfehlungen SODK zu Familien-Ergänzungsleistungen: Empfehlungen zu Handen der Kantone, welche eine FamEL einführen wollen, zur Ausgestaltung kantonaler Familien-Ergänzungsleistungen. Unterstützung der Bemühungen der Kantone.
- d) Beteiligung der SODK an der Armutskonferenz des Bundes.
- e) Beteiligung der einzelnen kantonalen SozialdirektorInnen an lokalen Veranstaltungen im Zusammenhang mit der Wanderausstellung der SKOS (verteilt über ganzes Jahr).

C.3.2

Mittelfristig

Ziele:

Massnahmen zur Bekämpfung und Verhinderung der Armut von besonders armutsgefährdeten und -betroffenen Gruppen wie Familien (insbesondere Einelfamilien) und Working Poor sind zu verstärken. Die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie ist zu fördern. Die bestehenden Sozialleistungen sind auf ihre Kompatibilität auf diese beiden Zielgruppen hin zu prüfen und es sind allenfalls neue Massnahmen zu ergreifen.

Die interinstitutionelle Zusammenarbeit, sowie die Integrationsmassnahmen zur beruflichen und sozialen Integration von Jugendlichen sollen optimiert werden.

Massnahmen:

- a) Weiterausbau der familienergänzenden Betreuungsstrukturen im Frühbereich und Förderung ihrer Qualität; Empfehlungen der SODK zu Handen der Kantone.
- b) Engagement der SODK zur Umwandlung des Impulsprogrammes des Bundes zur Förderung von familienergänzenden Betreuungsplätzen in eine definitive Lösung.
- c) Engagement der SODK für die Einführung einer Familien-Ergänzungsleistung auf Bundesebene.
- d) Engagement der SODK für eine Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des -inkassos; Unterstützung einer Bundeslösung; Entwickeln einer interkantonalen Lösung, falls das Geschäft auf Bundesebene blockiert bleibt.
- e) Engagement der SODK für eine Überführung der nationalen interinstitutionellen Zusammenarbeit im Bereich medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments mit Case Management (IIZ-MAMAC) in eine nationale IIZ-Vollzugsstruktur.
- f) Umsetzung der Empfehlungen der 2009 im Auftrag von SODK, seco, BFM, BBT, Städteinitiative und SKOS erstellten Studie zur beruflichen und sozialen Integration von Jugendlichen.
- g) Regelmässige Erstellung von Sozialberichten in den Kantonen in Zusammenarbeit mit dem BFS (Ziel: Vergleichbarkeit der Berichte bzw. Daten).

Mittel- und Langfristig*Ziele:*

Das heutige bewährte System der sozialen Sicherheit soll auf den Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden sowohl horizontal und wie auch vertikal besser koordiniert werden. Daneben sollen bestehende Lücken identifiziert und beseitigt, Schnittstellen optimiert und die Durchlässigkeit zwischen den Systemen hergestellt werden⁵.

Horizontale Koordination auf Kantonebene: Koordination der Sozialhilfe mit den weiteren kantonalen Bedarfsleistungen, um insbes. unbeabsichtigte Schwelleneffekte auszuschliessen.

Vertikale Koordination: Systemübergreifende Koordination im Bereich Existenzsicherung und beruflicher und sozialer Integration zwischen Bundes- und Kantonebene bzw. Gemeindeebene, insbesondere im Zusammenspiel von Sozialversicherungen und Sozialhilfe. Die Sozialhilfe soll als eigenständiges Element zur subsidiären Existenzsicherung im System der sozialen Sicherheit verstanden und gemäss Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen gegenüber den Sozialversicherungen gleichwertig behandelt werden.

Massnahmen⁶:

- a) Analyse des horizontalen Koordinationsbedarfs auf Bundes- und Kantonebene sowie des vertikalen Koordinationsbedarfs zwischen Bund und Kantonen in der Existenzsicherung.
- b) Ausarbeitung von Vorschlägen für ein Rahmengesetz zur Existenzsicherung basierend auf den Ergebnissen der vorhergehenden Analyse. Dabei soll auch der Optimierungsbedarf bei den Zuständigkeiten von Bund, Kantonen und kommunaler Ebene geklärt werden. Vereinfachung der Komplexität, Lösungsmöglichkeiten zu Drehtüreffekten, Koordinationsbedarf, klare Verantwortlichkeiten, Durchlässigkeit der Instrumente sowie klar definierte Nahtstellen und eine höhere Effizienz durch bessere Koordination sind die Kernpunkte der Abklärungen.
- c) Grundsatzreflexion SODK über alternative Modelle der sozialen Sicherung.

D**Ausblick**

Die kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren setzen sich im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten engagiert für dieses Programm ein und arbeiten eng mit Bund, Städten und Gemeinden zusammen.

Die kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren werden im Rahmen ihrer Jahreskonferenz den Stand der Umsetzung dieser Ziele und Massnahmen und allfällige Anpassungen und Weiterentwicklungen besprechen.

Die Kantone erwarten, dass der Bund, wie auch die Wirtschaft und ArbeitgeberInnen ihren Beitrag an die Armutsbekämpfung und die Wahrung der Errungenschaften unseres Systems der sozialen Sicherheit leisten. Sie erwarten vom Bund insbesondere eine aktive Förderung der interinstitutionellen Zusammenarbeit und ein Engagement zum Thema Familien-Ergänzungsleistungen. Von Arbeitgeberseite wird im Besonderen ein Engagement zum Thema Working Poor (gerechte Löhne) und zur Senkung der Eintrittsschwellen in den Arbeitsmarkt, sprich der Schaffung von mehr Stellen für Personen, die eingeschränkt leistungs- oder erwerbsfähig sind erwartet.

⁵ Vgl. dazu Bericht der Arbeitsgruppe ZUG der SODK vom August 2008.

⁶ Aufträge der Jahreskonferenz der SODK vom Juni 2008