

Zürich: Grosstadt – Weltstadt – soziale Stadt? (Alp)Träume und Fakten

Herbstkonferenz der Städteinitiative

9. November 2007

Sehr geehrte Damen und Herren,

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

Was ist denn eigentlich los mit der Sozialhilfe? Was ist in Zürich und in Bern und manchmal punktuell in Luzern, in Brunnen, oder in irgendwo denn eigentlich los? Warum diese Schlagzeilen? Warum unsere manchmal unkoordinierte Reaktion oder unsere zornige Nichtreaktion?

Heute steht das Strategiepapier zur Debatte. Ist es eine Antwort? Ich meine ja und zwar wohl mehr als von den Verfasserinnen und Verfassern seinerzeit erwogen. Warum?

Die sozialen Sicherungssysteme wurden nach dem Zweiten Weltkrieg auf- und ausgebaut. Die Idee, generell bedrohliche Lebenslagen auch generell und solidarisch abzusichern, fand Zuspruch und wurde in verschiedenen Volksabstimmungen immer wieder legitimiert: 1948 war es das Risiko «Alter», 1961 das Risiko «Invalidität» und 1972 das Risiko «Lebensstandard nach dem beruflichen Rücktritt» und erst 2005 das Risiko «Mutterschaft».

Die sozialen Sicherungssysteme sind in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts stetig ausgebaut worden. Man war da und dort sogar überzeugt, dass das soziale Sicherungssystem in der Schweiz über die solidarischen Versicherungsleistungen allein geknüpft werden könne. Erst in den 90er Jahren kamen daran Zweifel auf. Nationale Arbeitsgruppen debattierten die

2/13

sozialen Sicherungssysteme der Zukunft, besonders natürlich im Hinblick auf ihre Finanzierbarkeit. Ich konnte in einer Begleitgruppe mitwirken, in der zwei Dinge deutlich wurden:

- Nicht alle sozialen Sicherungsfragen lassen sich über generelle Versicherungsleistungen lösen; es braucht Individualisierung.
- Es geht nicht nur um die Finanzen; vielmehr stellt sich die Frage, wer denn den enorm steigenden Integrationsbedarf (Arbeitsintegration, Migration, psychische Behinderungen, Familienfragen) leisten soll.

Und hier sind wir heute mit dem Strategiepapier der Städteinitiative: Integration ist das Schlüsselwort. Über Umverteilung können wir debattieren, was denn auch mit Stichworten «Negative Einkommenssteuer», «Sozialrente», «garantiertes Grundeinkommen» von links und rechts wieder gemacht wird, wenn auch je mit unterschiedlicher Motivation

Und die Sozialhilfe?

Man war – links wohl eher als rechts – in den 80er Jahren fast ein bisschen enttäuscht, dass es nicht gelungen ist, die sozialen generalisierenden Sicherungssysteme so auszugestalten, dass es die Sozialhilfe – die Fürsorge – nicht mehr braucht. Ich hatte da immer eine dezidierte Meinung: Sozialhilfe wird es immer geben und es ist nicht ehrenrührig, dieses letzte soziale Sicherungssystem in Anspruch nehmen zu müssen.

Folie Merkmale der Sozialhilfe

3/13

Die Sozialhilfe haben wir professionell als am Bedarf orientierte Leistung definiert und zwar eine, die *individuelle* Probleme lösen kann und so definierten wir:

Sozialhilfe ist individualisierend: Der einzelne Mensch, die einzelne Familie stehen im Zentrum.

Die Sozialhilfe orientiert sich am Bedarf, nicht an einem in der Versicherung festgelegten Leistungsziel.

Die Sozialhilfe baut auf Gegenleistung: Jeder Mensch, der Sozialhilfe bezieht, ist verpflichtet, sich nach allen seinen Möglichkeiten zu bemühen, wieder unabhängig zu werden.

Sozialhilfe ist befristet: Wir haben es geschafft, sie als dynamisches Sicherungssystem zu erhalten. Dass man über Generationen «vom Sozialamt» lebt, kommt bei uns kaum vor.

Die Sozialhilfe ist integrierend: Für mich war immer klar, dass *Arbeit statt Fürsorge* der soziale Weg sein muss; für kaum einen Menschen ist es interessant, allein mit dem festgelegten Grundbedarf zu leben, ohne dass er oder sie irgendwo eine Rolle, einen Platz, eine klare Perspektive für die Tagesstruktur hat. Und das haben wir in der Revision der SKOS-Richtlinien und mit klugen innovativen Strategien in unseren Städten und Gemeinden etabliert.

Folie Generelle Probleme

4/13

Und jetzt merken wir: es gibt viel mehr generalisierende Probleme, die man uns, der Sozialhilfe, nun in die Schuhe schiebt: Ich nenne drei: Arbeitsmarkt, Migration, Jugend- und Familienprobleme

Veränderungen sind Realität

1) Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt

Folie Eigernordwand

Wir haben Hochkonjunktur, ja geradezu eine überbordende Nachfrage nach Arbeitskräften, aber unsere Klienten bleiben aussen vor. Verhätschelung sagen die einen, zu wenig Anreize, zu wenig Bildung die andern. Tatsache ist z.B. für Zürich:

Der globale Arbeitsmarkt hat Zürich positioniert. Es wird die Stadt sein mit den Arbeitsstellen für hoch qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Finanz- und Dienstleistungssektor, in der Kultur. Sicher aber scheinen all jene kleingewerblichen und in der industriellen Produktion angesiedelten Arbeitsplätze mit niederschwelligem Leistungsanspruch endgültig verloren zu sein. Und selbst dort, wo sie noch einzurichten wären, wirkt der Druck der Arbeitsmarktdynamik derart massiv, dass dafür ebenfalls nur voll leistungsfähige Personen angestellt werden. Menschen, die aus welchen Gründen auch immer eine Leistungsschwäche haben, werden es ganz sicher schwer haben auf dem Arbeitsmarkt der modernen europäischen Grosstadt.

5/13

Die Erfahrungen der letzten 10 bis 15 Jahre haben es deutlich gemacht: Die Sozialhilfe, als subsidiäres Sicherungssystem gedacht für den Einzelfall, musste immer mehr strukturelle Risiken abdecken. Das Feld der Arbeitsintegration soll zwar ein sozialpolitisches Thema für alle Belange der Sozialpolitik bleiben, und zwar auf allen drei staatlichen Ebenen, auch wenn zur Zeit kaum eine koordinierte Debatte stattfindet. Vielmehr wird immer wieder versucht, das eine Sicherungssystem auf Kosten des nächst subsidiären zu entlasten, sei es die Arbeitslosenversicherung durch die Taggeldverkürzung im 2003 oder aktuell die IV-Revision. Sie alle verlagern Kosten und die politische Legitimation aus dem ursprünglich versicherungsorientierten System in das kommunale Sozialhilfesystem. Es werden so Fakten geschaffen, die unsere kommunale Ebene vor schier unlösbare Probleme stellen, und es wird klar: für die Arbeitsintegration von leistungschwächeren Menschen, junge, alte, nach Krisen, nicht ganz gesunde... ist die Sozialhilfe zuständig! Was das politisch bedeutet, muss debattiert und festgelegt werden.

2) Migration, reguläre, irreguläre, Zahlen, Fakten, Tabus

Folie mit Zahlen zur Migration

Die Welt ist in Bewegung. Man wandert, reist, ist auf der Flucht, sucht das kleine und das grosse Glück. Aber in der Politik ist das Thema Migration zurzeit ein Ärgernis. Ihre Tatsache wird populistisch aufgeheizt. Das verhindert den nüchternen Blick auf die Fakten, hüben wie drüben; bedenklich ist, dass

6/13

man keine wirklich tragfähigen Lösungen erarbeiten kann. Die einen schauen weg und behandeln die Fakten der Migration wie eine unerträgliche Krankheit, die es auszurotten gilt, die andern sehen in den Realitäten der Migration zwar eine zu beantwortende Frage, verharren in ihrer Antwort aber meist in Idealisierung oder Problematisierung. Natürlich wird gerade in den Städten viel investiert, um die Folgen der Migration zu bewältigen.

Wir müssen davon ausgehen, dass in Zürich gut 10 000 Personen ohne Papiere leben. Eine nationale Studie im Auftrag des Bundesamtes für Migration rechnet landesweit mit 90 000 bis 150 000 Sans papiers. Sie leben mitten unter uns, haben Kinder, die in die Schule gehen, sind teilweise krankenversichert, und offensichtlich besteht ein Schwarzmarkt, der ihre Arbeitskräfte absorbieren kann

Im Raum Zürich leben rund 17'000 Personen mit prekärem Status, sei es, dass ihr Asylentscheid noch hängig ist, dass ihr Asylgesuch abgelehnt wurde, sei es, dass sie vorläufig aufgenommen wurden oder sie illegal anwesend sind. Darunter sind – wie überall auf der Welt, insbesondere in den Städten – junge Menschen, vor allem junge Männer. Viele von ihnen haben keine Perspektive, «nichts mehr zu verlieren». Das ist eine städtische Realität. Zürich hat es bis jetzt geschafft, mit dieser Realität konstruktiv und integrierend umzugehen. Da die Zahlen aber monatlich steigen, kann «Wegsehen» allein kaum eine nachhaltige Politik begründen. Es bleibt die Frage, was wir tun werden:

7/13

z.B. mit den Sans papiers, die in unserer Stadt leben, schwarz arbeiten, nicht auffallen, weder Steuern, noch Sozialversicherungen zahlen und sich so auch keine soziale Sicherheit aufbauen können

z.B. mit den vorläufig Aufgenommenen, die es vor kurzem plötzlich aus der Statistik als Asylbewerber «ausgespuckt» hat und die nun – so die Meinung aus Bundesbern – subito zu integrieren seien. Von wem denn? Wohin? Wer fühlt sich zuständig?

z.B. mit den jungen Schulentlassenen, die zwar unsere Volksschule absolviert haben, nach der Schule aber «lost persons» sind: ohne Papiere, ohne Status, ohne Perspektive.

Die Folgen dieser Scheinlösung sind spürbar. Wir haben in allen westlichen Industrieländern eine Migrationsrealität, die man nicht «will». Tausende von Menschen sind unerwünscht in unsere Länder gekommen und versuchen hier ihr Glück. Ob sie ein Asylverfahren anstreben, ob sie versuchen, sich auf dem Schwarzmarkt zu behaupten, ob sie sich illegal aufhalten, sie sind eine Realität. Naturgemäss leben sie grossmehrheitlich in den Städten, auch da «marktkonform», weil hier am ehesten ein Auskommen möglich ist, es ein Netz von Sicherungen durch Landsleute gibt und die Chance zum Weiterkommen besteht. Da sie für die offizielle Politik nicht existieren (dürfen), gibt es keine genauen Zahlen, keine Statistiken und selbstverständlich auch keine soziale Kontrolle.

8/13

Aber wir – die Sozialämter, die Sozialhilfe – sind zuständig, sollen subito und ohne Verzug die Probleme so richten, dass niemand etwas merkt – also individuell aber ebenso strukturell, stadtverträglich.

3) Familie(n)formen, Jugend: Orientierung Beruf, Integration, Werte(Gewalt)

Das Modell der schweizerischen sozialen Sicherungssysteme geht von der Familie aus, die aus einem verheirateten Paar und den ehelichen Kindern besteht. Dieses Bild besteht so noch immer in den Köpfen und zum Teil auch noch in Gesetz und Verordnung. Die Veränderungen in der Realität der Familiensysteme während den letzten 30 Jahren waren massiv. Fast die Hälfte aller Familien entspricht heute nicht mehr diesem Normmodell, sondern die Familien sind häufig Einelternfamilien, Patchworkfamilien, und zunehmend werden auch neue Partnerschaftsformen als legitime Lebensform akzeptiert; sie finden in den gesetzlichen Sicherungen allmählich auch Berücksichtigung. Auch wenn die Gesetzgebung und der Vollzug nun so langsam die Realität einholen, bleibt die Tatsache, dass Einkommen, geteilt auf zwei Haushalte (bei Scheidungen), auf mehrere Familiensysteme (bei Patchworkfamilien), oder die Reduktion auf ein einziges Erwerbseinkommen, wenn Kinder da sind (Einelternfamilien), die soziale Sicherheit schwächen. Das Geld reicht ganz einfach nicht gleich weit, und in Lebenssituationen mit Arbeitslosigkeit, Krisen, Krankheiten z.B. muss ebenfalls die subsidiäre Sicherung des Staates einspringen.

9/13

Die Belastungen von Beruf und Familie ertragen nicht alle Menschen gleich gut. Prekäre Arbeitsbedingungen wie unregelmässige Arbeitszeiten, Arbeit auf Abruf, schlecht bezahlte Arbeit tragen dazu bei; kumulieren sie sich auch noch mit gesundheitlichen Sorgen und partnerschaftlichem Stress, so werden die familialen Systeme so strapaziert, dass die früher wohl selbstverständlich geleistete Erziehungsarbeit nicht mehr bewältigt werden kann. Unbestritten ist, dass Familien mit Migrationshintergrund besonders häufig auf Hilfe und Unterstützung angewiesen sind. Tradition und kulturelles Selbstverständnis stehen oft in diametralem Gegensatz zu unseren schweizerischen Verhältnissen. In den Städten haben wir häufig Familien mit Migrationshintergrund, die relativ spät erst ihre Kinder in die Schweiz holen können. Ebenso gibt es Familien, die durch den Krieg während der 90er Jahre auf dem Balkan traumatisiert sind. Es sind häufig auch Familien aus patriarchalen Kulturen; die Heranwachsenden realisieren hier nun, dass ihre Väter keine überall respektierten Patriarchen mehr sind, sondern Angestellte in vielleicht prekären Arbeitsverhältnissen, und ihre Mütter, die im Herkunftsland lebensüchtig und fröhlich ihre Familie betreut haben, hier oft zu desorientierten, verängstigten Frauen werden. Das macht die Pubertät und Adoleszenz für diese Migrationsgeneration sehr schwierig.

Klar wird heute verlangt, dass wir in den Städten mit diesen Problemen fertig werden, subito, konstruktiv, je individuell, aber zunehmend auch strukturell.

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

10/13

diese natürlich unzulässig kurze Skizzierung von drei Schwerpunkten unserer Alltagsarbeit – Arbeitsintegration, Migration und Familiensysteme im Umbruch – muss hier genügen. Die Sozialhilfe, die Sozialen Dienste unserer Städte übernehmen – mangels vorgelagerter tragfähiger Systeme – immer mehr Integrationsaufgaben. Das ist denn auch der Stoff, aus dem Schlagzeilen für die Weltwoche, SVP-Inserate und Ähnliches gemacht sind.

Selbstverständlich zahlt das Zürcher Sozialdepartement keiner Familie 9000 Franken. Aber es muss 48 Franken pro Tag investieren in die Integrationsarbeit der vier kleinen Kinder einer ziemlich erziehungsunfähigen Familie mit Migrationshintergrund. Selbstverständlich bezahlen wir niemandem ein Dienstmädchen, aber wir müssen sozialpädagogische Familienbegleiter/innen einsetzen, damit Familien mit Migrationshintergrund nicht auseinandergerissen und die Kinder in teuren Heimen untergebracht werden müssen. Selbstverständlich bezahlt das Zürcher Sozialdepartement auch keine BMWs oder andere Autos, wir erfahren aber – meist zu spät – dass halt der «Bruder» – und es gibt in diesen Familien mit Migrationshintergrund oft viele «Brüder» – eines besitzt usw. Sie kennen das wohl alle auch.

Sozialhilfe als letztes Glied in einem wohl geformten Sicherungssystem?

Folie Pyramide, auf den Kopf gestellt

In der Schweiz geben wir gemäss Bundesamt für Statistik (2005) 135

Milliarden Franken für die soziale Sicherheit aus, für die öffentliche Sozialhilfe

11/13

knapp 4 Milliarden Franken, also knapp 3 Prozent. Jedes Sparpaket versucht, Leistungen aus dem Versicherungsbereich hinauszukippen und sie wieder in die Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger zu geben. Daran ist nichts auszusetzen. Dabei wird aber nicht debattiert, was mit jenen Menschen geschehen soll, die nicht in der Lage sind, Verantwortung für sich selbst zu übernehmen. Der Versuch, als städtische Sozialpolitikerinnen und -politiker, als Vertreterinnen und Vertreter der bedarfsorientierten Sozialhilfe bei den Revisionen der Versicherungssysteme rechtzeitig einbezogen zu werden, ist bis heute noch immer gescheitert.

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

heute nun formulieren wir es klar und deutlich: Integration ist mehr als ein Label.

Folie Integration

Wenn wir mit dem Strategiepapier manifestieren: das ist die Zukunft der Sozialpolitik, dann vollziehen wir einerseits einfach nach, wo wir schon mitten drin stecken. Wir formulieren aber auch für uns selbst eine Option, die nicht einfach einzulösen sein wird.

Es sei denn – und das muss uns heute und in den nächsten Wochen sehr beschäftigen:

12/13

Es muss ein Auftrag formuliert werden, der auf allen drei staatlichen Ebenen diesen Konsens mit trägt. Es ist eine Falle für die Städte, wenn wir uns den Auftrag einfach selbst geben.

1. Es muss zum Auftrag auch eine Debatte über die Solidarität und die Subsidiarität aufgenommen werden, ebenso wie über das Versicherungs- und das Bedarfsprinzip. Geben wir Städte uns nämlich nur selbst den Auftrag, diese Aufgabe solidarisch und bedarfsorientiert durchzuführen, werden wir in Zukunft noch weniger oder gar nichts an Unterstützung aus den grossen Töpfen der sozialen Sicherungssysteme erhalten, und weder Bund noch Kantone werden sich für irgendetwas zuständig fühlen
2. Es braucht ein Manifest zu Integration als Ziel der Sozialpolitik, das – endlich – wieder eine sozialpolitische Debatte in unserem Land auslöst.

Politisch-strategisch müssen wir von der unseligen populistischen Pseudobesorgnis wegkommen, die ultrarechts lanciert wurde und weit in die Mitte und darüber hinaus die politischen Parteien blockiert. Die Frage ist nämlich nicht banal: Wie wollen wir im 21. Jahrhundert leben? Wie sicher sollen unsere Städte sein? Welchen Ruf will die Schweiz im globalen Kontext haben bezüglich Lebensqualität, sozialer Sicherheit und sozialem Frieden?

13/13

Ich begrüsse das Strategiepapier. Machen wir es aber nicht zur Falle für uns, sondern zum Ausgangspunkt eines neuen Kapitels der Sozialpolitik der Schweiz. In mir haben Sie eine Verbündete.