

**Herbstkonferenz der Städteinitiative Sozialpolitik, 13. November 2009, Winterthur**

**Armutsgefährdung früh erkennen: Vernetzen, hinschauen und handeln**

## **Armutsprävention: vor dem Sozialhilfebezug ansetzen**

*Von Stadträtin Maja Ingold, Vorsteherin Departement Soziales der Stadt Winterthur  
Büromitglied der Städteinitiative Sozialpolitik*

Neue Bezeichnungen, neue Probleme, neue Lösungsansätze? Diese Frage habe ich mir bei der Vorbereitung auf die heutige Konferenz gestellt, als ich gleichermassen die vergangenen acht Jahre in meiner Funktion als Sozialvorsteherin der Stadt Winterthur vor meinem inneren Auge passieren liess. Für die Stadt Winterthur wie für die meisten Städte sind diese Jahre gekennzeichnet durch – zumindest für Schweizer Verhältnisse – immense Veränderungen, sowohl was das Verständnis als auch die Handhabung der sozialen Sicherheit auf der untersten Stufe unseres föderalen Systems betrifft.

Lassen Sie mich mit einer Zustandsanalyse beginnen. Wenn die Weltwoche einen Beitrag mit der Überschrift "Das Prekariat lässt grüssen" betitelt, gibt dies einen guten Eindruck davon, in welchem Umfeld sich die sozialpolitische Debatte abspielt. Das Wortungeheuer "Prekariat" machte vor allem in Deutschland die Runde und löste heftige Diskussionen aus. Dieses Unwort bezeichnet dabei sowohl eine soziale Gruppe als auch einen Gemütszustand eines Teils der Gesellschaft, der besorgten Gesellschaft.

Zu Marx' Zeiten war vom Lumpenproletariat die Rede. In der letzten Zeit sprach man abgehoben von "bildungsfernen Schichten". Heute nun findet wieder ein Etikettenwechsel statt. Mit Inhalt füllen das Wort "Prekariat" gegenwärtig die deutschen Zeitungen. Demnach handelt es sich dabei um Menschen mit "Beruf" Arbeitslosigkeit, die sich damit abgefunden haben, keine Aufstiegschancen zu haben, alimentiert vom Sozialamt, kulturell versorgt und unterhalten vom Fernsehen.

In der Schweiz ist von "Armut" die Rede. Die Caritas nannte dazu Zahlen, die zu plakativen Überschriften in den Zeitungen führten und der Schweizer Bevölkerung einen unangenehmen und alarmierenden Spiegel vorhalten. Ein Wort wird benutzt, ohne eine genaue Definition mitzuliefern. Was ist denn überhaupt Armut? Zwischen Armut, bei der es an Obdach, Nahrungsmitteln, Trinkwasser und medizinischer Versorgung mangelt, und der Armut in der Schweiz bestehen so grosse Unterschiede, dass man vielleicht nicht denselben Begriff dafür verwenden sollte.

Wie sieht eine Analyse für die Schweiz aus: Wenn wir von "Armut" sprechen, dann meinen wir prekäre Lebenslagen von wirtschaftlich bedrängten Personen mit mangelhaften sozialen Netzen und zu wenig eigenen Ressourcen, um sich aus ihrer Notlage selber zu befreien. Probleme der Desintegration sind vermehrt erkennbar. Die Gesellschaft ist auf Grund der auseinanderdriftenden Einkommen von

stärkeren Gräben und Brüchen gekennzeichnet, die auch ein gewisses Konfliktpotenzial und Risiken für den sozialen Frieden bergen.

Jahrzehntelang sind die wirtschaftlichen, politischen, kulturellen und gemeinschaftlichen Dimensionen von sozialer Integration einem Maximum entgegen gewachsen, ungefähr bis zur Jahrtausendwende, nun ist die Industriegesellschaft von einer anderen Grundform von Gesellschaft abgelöst worden. Ihr Merkmal ist, dass der Zusammenhalt und die Generationensolidarität als Grundwerte abgenommen haben und sich daraus Handlungsbedarf für die öffentliche Hand ergibt, wenn diese Werte erhalten bleiben sollen.

Seit Jahren beschäftigen diese gesellschaftlichen Entwicklungen und ihre sichtbar gewordenen Auswirkungen eine grössere Öffentlichkeit. Armutsforen rufen Fachleute und Politiker zusammen. Vorstösse auf allen politischen Ebenen zu Armutskonferenzen sind häufig, und auf Bundesebene wird eifrig geplant für das Jahr der Armut 2010. In Winterthur findet wiederkehrend die Armutskonferenz von unten statt. Betroffene und Beteiligte haben sich zu einer Selbsthilfegruppe formiert und machen mit ihrer Veranstaltung Politik und Öffentlichkeit auf sich aufmerksam.

Wieviel geht eigentlich die Gesellschaft diese ganze Armutsdebatte an, ist das nicht eher ein Lieblingsthema der Gutmenschen und Bedenkenträger? Jede Gesellschaft muss neu für sich beantworten, was sie im Innern zusammenhält oder zusammenhalten soll. So gehört es zu den zentralen Fragen für diesen Anfang des 21. Jahrhunderts, ob sich die Schweiz auf eine erhöhte Desintegration einstellen oder gegensteuernde Instrumente ergreifen und sich leisten will. – Die Sozialhilfe ist eines davon.

Ein gewisser Grundkonsens besteht hier. Immerhin erklärt die Bundesverfassung in der Präambel das Wohl der Schwachen zum Massstab für die Stärke des Volkes. Mit Art. 12 der Bundesverfassung hat sich das Schweizer Volk dazu bekannt, dass Integration ein sozialpolitisches Schlüsselement ist und bleiben soll. Die Hilfe soll über die materielle Existenzsicherung hinausgehen, und Desintegration soll nicht in Kauf genommen werden. Es besteht Einigkeit, dass die Instrumente der sozialen Sicherung greifen sollen, wenn eine Notlage eingetreten ist. Damit ist die Hilfe gleichsam kurativ, und die Sozialhilfe definiert sich betont subsidiär mit einem temporären Aspekt, auf jeden Fall antwortend, reaktiv und nicht initiativ. – Bis vor Kurzem!

In den letzten Jahren ist fast alles in Bewegung geraten. Die Frage der Ausgestaltung der sozialen Sicherheit in der Schweiz wirft hohe Wellen. Aus verschiedenen Gründen wird das schweizerische soziale Sicherheitsnetz attackiert: „Die soziale Wohlfahrt kostet zuviel“. Vor allem die Sozialhilfe, die in vielen Kantonen von den Gemeinden finanziert wird, ist unter Druck. Und auch nach den letzten Anpassungen, welche mit den revidierten SKOS-Richtlinien erfolgt sind und eine Reduktion des Grundbedarfs gebracht haben, sind jene Kritiker nicht verstummt, die das Ganze viel zu üppig finden. Damit verbunden sind die Vorwürfe, man spanne eine soziale Hängematte. Trotz grossen Anstrengungen um Systemkorrekturen, laut herbeigerufenen Anreizsystemen, offener und transparenter Öffentlichkeitsar-

beit, verstummen diese Kritiken nicht. Man denke nur an die wiederkehrenden Weltwoche-Artikel, die – leider – vieler Leute Grundmisstrauen nur noch schüren.

Wo stehen wir denn mit unserem System der sozialen Sicherheit? Wenn wir uns umschauen, stellen wir fest, dass unter dem Titel „Workfare“ sich vor allem in den angelsächsischen Länder (GB, Kanada, USA) sozialstaatliche Konzepte breitmachten, die einem grundsätzlich andern Ansatz folgten. Das Wort „Workfare“ ist im Englischen aus dem Zusammenschluss der beiden Worte „Work“ und „Welfare“ (Wohlfahrt) gebildet worden und gelangte als fester neudeutscher Begriff auch in unseren Sprachgebrauch. Unter „Workfare“ ist eine Form der Sozialpolitik zu verstehen, in deren Rahmen erwerbslos gewordene Personen mittels verpflichtender Massnahmen wieder in die Lohnarbeit zurück gebracht werden sollen und Sozialgeld nur erhalten, wenn sie einer Beschäftigung nachgehen. Dahinter steckt ein funktionalistisches Menschenbild: Wer richtig funktioniert, wird eigenständig. Wer will, kann auch. Leistungsschwache gibt es nicht. Es sollte keine staatlich abgesicherte Grundversorgung mehr geben, sondern es sollen die „individuellen Arbeitsmarktchancen“ gestärkt werden. Der Mensch wird Markt-Individuum. „Der Aufschwung beginnt im Kopf“.

So weit so gut. Wer die Kraft für den Aufschwung hat, wer die Kompetenz im Kopf hat, wer auch gesund ist, leistungsstark, gebildet oder mutig und zuversichtlich, seine Defizite zu überwinden und sich der Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt zu stellen, der schafft auch wieder den Ausstieg aus sozialer Abhängigkeit. Wer aber auf der Strecke bleibt, die Chance nicht packen kann, leistungsschwach ist und bleibt, der fällt heraus, ist abgemeldet, wird randständig.

Wir erschrecken anfangs Jahr über die Meldungen aus den durch die Wirtschaftskrise geschüttelten USA, wo die Obdachlosigkeit beängstigende Formen annimmt. Das soziale Netz hält dort mit dem Workfare-System nicht, Menschen werden gnadenlos fallengelassen.

Aber wo sind wir nun in der Schweiz? Die gesellschaftliche Abqualifizierung und Verurteilung von fraglichen bzw. verdächtigen Scheininvaliden und Sozialschmarotzern hat tiefe Gräben gerissen in den sozialen Zusammenhalt und das Vertrauen untergraben. Workfare hat auch hier teilweise Einzug gehalten. Die neue Bemessung der Sozialhilfe nach SKOS ist an eine Integrationsleistung gebunden und arbeitet mit Belohnung und Sanktionen. Die SKOS hatte erkannt, dass einzelne Bestimmungen der früheren Richtlinien der verstärkten Ausrichtung der Sozialhilfe auf die berufliche und soziale Integration zu wenig Rechnung trugen und ist dies mit den revidierten Richtlinien angegangen.

Aber auch mit der Neugestaltung muss klar bleiben, dass die Sozialhilfe als quasi letztes Netz Menschen in finanzieller Not an keine andere Instanz mehr weiterreichen kann. Sozialhilfe ist zwar, anders als neuerdings wieder suggeriert, kein Almosen, das die öffentliche Hand willkürlich gewährt oder eben nicht, sondern ein gesetzlich geregelter Anspruch. Aber das Recht, in einer Notlage Sozialhilfe zu beziehen (so ist sie definiert), ist auch mit klaren Pflichten verbunden. Wer sich nicht bemüht, die eigene Situation zu verbessern, soll spürbar schlechter gestellt sein als jener, der alles unternimmt, um sich wieder ins Arbeitsleben zu integrieren.

Zwar kamen die neuen SKOS-Richtlinien nicht gerade einem Paradigmen-Wechsel gleich, aber sie haben eine deutliche Stossrichtung: Ziel ist eine Dynamisierung der Sozialhilfe im Hinblick auf eine verstärkte Integration der Klientinnen und Klienten in den Arbeitsmarkt. Die aktivierende Sozialhilfe beinhaltet eine neue Kernaufgabe: Integration! Die Sozialhilfe wurde mit aktiven Instrumenten versehen, die Sozialhilfe ist aus ihrer reaktiven reparativen Rolle herausgetreten.

Integration ist ein sozialpolitischer Schlüsselbegriff! Konkret bedeutet das eine umfassende Offensive: Eine wirksame Förderung der beruflichen Integration. Diese wiederum setzt mehr Mittel für professionelle Beratung der Betroffenen für Coaching, für Arbeitsprogramme, für Arbeitstrainings voraus und überhaupt für Arbeitsplätze in einem erweiterten Arbeitsmarkt. Mit gezielter Begleitung und Entlastung der Arbeitgeber in den Bereichen Massnahmenentwicklung, Krisenintervention, Sozialversicherungen, sollte das Angebot an Trainingseinsätzen, Praktika, Teilzeit- oder Vollzeitstellen im ersten Arbeitsmarkt gesteigert werden.

Die Stadt Winterthur hat eine Studie bei der Firma econcept in Auftrag gegeben, die die finanzielle Wirksamkeit von Arbeitsintegrationsprogrammen beziffern sollte. Die Ergebnisse sind deutlich: Von jedem investierten Franken kommen 1.60 bis 2.00 Franken zurück (in Form von verhinderten Sozialhilfekosten). Damit ist noch nicht einmal der viel höhere Wert beziffert, nämlich die Steigerung des gesamtgesellschaftlichen Integrationsgrades. Definieren sich doch so viele Menschen hauptsächlich über ihre Arbeit, dass jede erfolgreiche Rückkehr in eine Arbeitstätigkeit einen enormen Zuwachs an Selbstwertgefühl, Eigenkräften und Lebensperspektiven gewährt.

Integration: Schlüsselbegriff der Sozialpolitik? Integration als Strategie gegen die Armut? Ja, die Sozialhilfe arbeitet wirkungsvoll mit dieser Strategie. Das in Winterthur konzipierte und seither in verschiedenen Städten übernommene Arbeitsintegrationsprogramm „Passage“, das Sozialhilfe-Anspruchsberechtigten arbeitsfähigen Klienten sofort einen einmonatigen Arbeitsplatz anbietet mit Existenz sicherndem Lohn, ist eine beispiellose Erfolgsgeschichte. Fast die Hälfte der Teilnehmer braucht nach diesem Monat keine Sozialhilfe, weil sie mit gutem Coaching und Bewährungstraining einen Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt gefunden haben oder einer anderen Lösung über Schulung, Qualifizierung oder Klärung eines IV-Antrags zugeführt werden konnten; oder sie traten gar nicht in diesen Arbeitsmonat ein, sondern mobilisierten genug eigene Kräfte, Beziehungen und Ressourcen, um sich selber aus ihrer wirtschaftlichen und oft auch psychosozialen Notlage zu befreien.

Dies sind aber nur jene, die ihre Chance selbständig packen können. Doch was ist mit jenen, die nur wenige Ressourcen haben, jene, bei denen die Notlage schon lange dauert, die ihre Arbeitsvermittlungsfähigkeit verloren haben und deren Gesundheitskompetenz mangelhaft ist? Hier muss viel früher angesetzt werden. Hier heisst das Stichwort nicht Integration, sondern Prävention. Prävention, die vor dem Sozialhilfebezug ansetzt.

Vor dieser Phase des Herumhängens statt Ausbildung, vor erfolglosen Bewerbungen hoffnungsvoller Jugendlicher. In Winterthur haben wir dafür eigene Instrumente entwickelt. Die Fachstelle Junge Erwachsene der Sozialen Dienste erfasst z.B. nicht nur die Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die bei der Zentralen Anlaufstelle auftauchen, sondern auch die Kinder jener Eltern, die Sozialhilfe beziehen. Ihre Armut soll sich möglichst nicht vererben, und die Unterstützung soll nicht erst beginnen, wenn sie schon abgestürzt sind und von einer Karriere des Scheiterns geprägt.

Denselben Ansatz verfolgt das ambulante sozialpädagogische Begleitprogramm Jump/Jumpina, für 13-15jährige Jungs und Mädchen an der Schnittstelle Schule/Ausbildung/Arbeit. Der Name sagt es, es setzt beim gefährdeten Schüler im belasteten Schulalltag an, wo Lehrpersonen und Eltern ratlos sind, es hilft beim Sprung in die berufliche Zukunft. Mit Hilfe des Programms finden 80 Prozent der Jugendlichen eine Anschlusslösung, d.h. eine Lehrstelle, einen Praktikumsplatz, ein Brückenangebot. Dies gelingt aber nur, wenn die komplexe Problemsituation eines Jugendlichen und die Gefährdung, die sich daraus ergibt, erkannt werden.

Früherkennung ist hier das Stichwort. Lehrpersonen erkennen gefährdete Schüler/innen und wissen, wie vorzugehen ist. Ein Frühinterventionskonzept verschafft ihnen Orientierungshilfe und leitet sie im konkreten Handeln an. Die Fachstelle bietet Prozessmoderation und Projektbegleitung an bei der Erarbeitung eines Frühinterventionskonzeptes in den Schulhäusern.

Wenn man den Pfad der Früherkennung und Frühintervention konsequent verfolgt, geht man unweigerlich immer weiter in die Kindheit zurück. Der gewaltbereite Jugendliche, der überall aneckt und aus der Schule fliegt, gehört fast sicher zu einer Familie mit mangelhaften Erziehungskompetenzen. Vielleicht sind die Eltern selbst nicht integriert, weil bildungsfern und ausserstande, ihre Kinder zu unterstützen.

Also früher erkennen, früher hinschauen, in der Primarschule, im Kindergarten, vor dem Kindergarten, das ist die Strategie. So kommen wir bei der Frühförderung an, zu der die Stadt Winterthur vor Kurzem ein Konzept formuliert hat, zusammen mit allen Akteuren des Kleinkinder- und Familienbereiches. Das Modell Frühförderung Winterthur beruht auf der Früherkennung (angefangen bei Hebammen, interkultureller Mütter-/Väter-Beratung, Spielgruppen, Ausländerorganisationen) und der Frühintervention mit präventiven Angeboten der aufsuchenden Familienarbeit in schwierigen Quartieren. Prävention, damit die Integrationschancen für die Kinder steigen, Integration als Schlüsselfaktor auch in der Armutsprävention. Prävention, damit sich die Armut nicht vererbt.

Prävention und Integration sind soziale Investitionen. Die Stadt Winterthur und viele andere Städte stecken sehr viel in diese Investitionen – wir werden an dieser Tagung einen Eindruck davon bekommen. Allerdings scheint uns, wir Städte ziehen diesen Karren fast alleine. Was spielen die Prävention und Integration für eine Rolle bei unseren komplexen Systemen der sozialen Sicherheit? Unsere Sozialwerke sind geschlossene Systeme, die sorgfältiger als in jedem andern Land die Defizite abdecken, aber keinerlei Perspektiven verfolgen, die Abhängigen der Hilfssysteme wirkungsvoll in die Selbstän-

digkeit hinaus zu befördern. Dafür braucht es soziale Investition der Prävention und Integration. In der politischen Debatte werden jedoch die strukturellen Ursachen von Armut weitgehend ausgeblendet. Diese sind Folgen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels, sie werden aber vom System der Sozialen Sicherheit nur ungenügend abgedeckt. Man diskutiert ohne Ende über die angemessene Höhe von gewährten Transferleistungen, dabei misst sich die Qualität des Sozialstaats nicht daran, sondern an seiner Integrationskraft.

Was ist zu tun? Das Postulat eines Rahmengesetzes für mehr Koordination und eine einheitliche Steuerung der Systeme der sozialen Sicherheit ist zu bekräftigen und ein Masterplan soziale Investitionen könnte mit Kraft die Themen Integrationsförderung und Prävention als neues Kerngeschäft aufgreifen und damit mehr Nachhaltigkeit erreichen, nicht nur sozial, sondern auch wirtschaftlich.