

A-Post

SOD

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Herr L. Gärtner
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Luzern, 1. Oktober 2009

Berichtentwurf „Strategie zur Bekämpfung der Armut“: Zusammenfassung der Ergebnisse der internen Vernehmlassung von Juli-August 2009 (Rückmeldungen von Basel-Stadt, Bern, Lausanne, St. Gallen, Winterthur und Zürich)

Sehr geehrter Herr Gärtner
Sehr geehrte Damen und Herren

I. Allgemeine Beurteilung

Insgesamt wird der Bericht begrüsst: er gibt einen guten Überblick über die aktuelle Situation und die bestehenden Herausforderungen. Bund, Kantone und Gemeinden/Städte sollen auf dieser Basis gemeinsam weiter arbeiten. Wichtig ist, dass alle betroffenen Akteurinnen und Akteure eingebunden waren und dies auch weiterhin bleiben. Die Bestandesaufnahme und Analyse in den sechs massgeblichen Themenbereichen wird als sorgfältig und hilfreich eingeschätzt. Sie liefern eine gute und sachliche Beschreibung der Ausgangslage.

Eine Reihe der aufgeführten Massnahmen sind teilweise realisiert oder in der Umsetzung (z.B. Frühförderung und die Projekte zugunsten der Entwicklung sozial benachteiligter Kinder, Schulsozialarbeit, offene Jugendarbeit im Freizeitbereich, im öffentlichen Raum, Vernetzung mit allen Akteuren vor Ort, ferner Anschlusslösungen Schulabgänger, Brückenangebote "kein Abschluss ohne Anschluss", Attestausbildungsplätze, etc.). Wichtig ist nun, wie die teilweise oder noch nicht umgesetzten Massnahmen priorisiert werden und dass sie auf allen politischen Ebenen angesiedelt und koordiniert werden.

Präsidium
Ruedi Meier
Sozialdirektor, Luzern

Vice-Présidence
Jean-Christophe Bourquin,
directeur Sécurité sociale
et l'environnement, Lausanne

**Geschäftsstelle
Stadt Luzern
Sozialdirektion
Marcel Schuler
Hirschengraben 17
6002 Luzern
T 041 208 81 32
F 041 208 87 39
info@staedteinitiative.ch**

www.staedteinitiative.ch

Secrétariat Suisse
latine
info@initiative-villes.ch
www.initiative-villes.ch

Begrüssenswert sind insbesondere die Initiative zur Koordination der verschiedenen Bedarfsleistungen (Schwerpunkt 2), die Weiterentwicklung der IIZ und die seit langem überfällige Arbeit an einem Bundesrahmengesetz. Hier ist anzumerken, dass der Bericht zu diesen Punkten leider nur wenig strategische Überlegungen enthält. So ist z. B. der Vorschlag auf S. 101 ungenügend, denn er bezieht sich nur auf die Sozialhilfe und nicht auf das Gesamtsystem. Zudem ist der Verweis auf S. 76 zur IIZ ungenügend bezüglich Analyse und Verbindlichkeit. Es darf nicht sein, dass die Leistungen derart unterschiedlich hoch ausfallen, je nach dem welche Sozialleistung greift (mit IV zum Beispiel deutlich höhere Minimalbeiträge als mit der Sozialhilfe). Gerade in diesem Bereich ist ein koordinierter Auftrag zwingend, da alle drei staatlichen Ebenen involviert sind. Die einzelnen Massnahmen müssen denn auch möglichst sachbezogen und effektiv zugeteilt werden. Bei einigen der den Kantonen zugeschriebenen Massnahmen stellt sich z. B. die Frage, ob sie diese aufgrund ihrer Praxisferne überhaupt wahrnehmen können. Gerade deshalb ist es umso wichtiger, dass die zu konstituierende Steuergruppe ausgewogen zusammengesetzt ist, die Städte miteinbezieht und ein klares, strategisch ausgerichtetes Mandat erhält.

Der Bericht umgeht die Frage des Erwerbseinkommens gänzlich. Hier sollten aber gezielte Massnahmen vorgeschlagen werden, um zumindest denjenigen Menschen, die arbeiten, ein anständiges Einkommen (welches über den Sozialhilfeansätzen liegt) zu garantieren. Wer arbeitet und ein Einkommen erzielt, darf nicht benachteiligt werden gegenüber Personen ohne jedes Einkommen. Wenn auch die gesetzliche Verankerung eines solchen Mindesteinkommens von vornherein zum Scheitern verurteilt scheint, sollten Bund und Kantone zumindest bei den Sozialpartnern darauf hinarbeiten, dass Mindestlöhne in die Gesamtarbeitsverträge und Musterverträge aufgenommen werden. Gleichzeitig sollten die Gesetze so angepasst werden, dass negative Schwelleneffekte vermieden werden. Ein grosses und häufig unterschätztes Problem von armutsbetroffenen Menschen ist überdies die Wohnungsfrage. In zu kleinen Wohnungen haben beispielsweise Kinder häufig keinen Ort, wo sie die Hausaufgaben in Ruhe machen oder lesen können. Der Strategiebericht des Bundes sollte auch Aussagen dazu machen (und nicht nur in Zusammenhang mit der Armut im Alter).

Auf S. 8 wird festgehalten, dass der Bericht nicht auf die Lage weiterer armutsbetroffener Personengruppen eingeht wie etwa der Sans Papiers oder derjenigen Personen, welche auf aus Nichtwissen oder Angst vor Stigmatisierung keine Leistungen beanspruchen. Somit wird die Frage der Armut von Personen, die keine Sozialleistungen beziehen (können) und mit einem Einkommen unter den SKOS-Ansätzen leben, einfach ausgeklammert. Dies scheint uns für einen nati-

onalen Armutsbericht nicht verantwortbar. Wir müssen uns die Frage stellen, wer keine Sozialleistungen erhält und deshalb in Armut lebt und was mögliche Massnahmen zur Bekämpfung dieser Armut sind (s. dazu auch S. 6, Anmerkungen zu Kapitel 4).

Generell wird der Bericht eher als Massnahmenkatalog denn als Strategiebericht wahrgenommen. Dabei irritiert teils die Ebenenvermischung bei den Empfehlungen (sehr konkrete Empfehlungen wie z.B. jene bzgl. Schwelleneffekte stehen ganz allgemein gehaltenen Empfehlungen wie z.B. jene bzgl. Vernetzung gegenüber). Es wird insbesondere bedauert, dass die Chance verpasst wird, eine Strategiediskussion auszulösen (z.B. zur Frage vom Verhältnis Welfare - Workfare, wieweit bewegen wir uns aus der BV hinaus in eine Sozialhilfe mit Bedingungen nach dem Prinzip Leistung-Gegenleistung, etc.). Gerade etwa beim Abschnitt Steuergutschriften hätte sich eine gute Gelegenheit geboten, diese sozialpolitischen Schlüsselfragen aufzuwerfen. Der Bericht baut aber auf bestehenden Strukturen und Unzulänglichkeiten auf und entwirft kein kohärentes und zukunftsgerichtetes Gesamtsystem zur Bekämpfung der Armut. Er konzentriert sich auf die klassischen Interventionsbereiche (Bildung, soziale Sicherung, Migration, etc.) und unterlässt es, die Fragen der sozialen Integration mit einem übergreifenden Ansatz zu analysieren (Einbezug der Aspekte Urbanismus, öffentliche Sicherheit, etc.). Die Strategie der Städteinitiative Sozialpolitik hätte hierzu einige Vorarbeiten geliefert; es wird bedauert, dass nicht stärker darauf Bezug genommen wurde.

Abschliessend muss festgehalten werden, dass vorwiegend Empfehlungen an Kantone und Gemeinden formuliert werden, ohne dass sich der Bund selbst in die Pflicht nimmt. Dabei wird die Verantwortung und Finanzierungslast systematisch auf die Kantone und Gemeinden abgeschoben oder die Finanzierungsfrage einfach ausgeklammert. Deshalb wird gewünscht, dass der Bericht auch aufzeigt, welchen Beitrag der Bund zur Umsetzung der in der Strategie formulierten Ziele leisten will, und wie er diese in seinen laufenden Reformprojekten (ALV, IV, Familien-EL, Alimentenbevorschussung etc.) zu berücksichtigen gedenkt.

II. Rückmeldungen zu den einzelnen Kapiteln

2. Kinder in armutsbetroffenen Familien

- Präventive Massnahmen im Vorschulalter (Frühförderung): es braucht ein zusätzliches Impulsprogramm des Bundes für Projekte, welche Kindern zugute kommen, die nicht familienergänzend betreut werden. Ziel ist die Stärkung der Erziehungskompetenz der Eltern und die Förderung der Kinder. Hier muss überlegt werden, mit welchen Massnahmen Frühförderung in sozial schwachen Familien mit bildungsfernem Hintergrund verbindlich verlangt werden kann. Die Einführung des obligatorischen Kindergartens ist ein Schritt in die richtige Richtung.
- Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung muss eine gewisse Qualität erreichen, um erfolgreich zu sein; diese müsste im Bericht klar gefordert werden.
- Mitwirkung Eltern in Schule: Einschulungskurse, obligatorische Teilnahme an Elternabenden (allenfalls mit Sanktionen), LehrerInnenfortbildung in Interkulturalität und Heterogenität.
- Es braucht generell Strategien, Lösungsansätze und Handlungsempfehlungen, um ein integratives Schulsystem mit weniger Separation oder Selektion zur Förderung der Chancengleichheit zu realisieren.
- Um Armut wirksam und nachhaltig zu bekämpfen, muss der Einsatz für Kinder und Jugendliche höher sein. Dazu gehören eine Reihe von Massnahmen:
 - Familien- und Kinderzulagen (evtl. weitere ergänzende Leistungen) müssen höher sein. Dabei ist durchaus auch denkbar, dass die Zulagen degressiv sind, also für Familien mit niederm Einkommen hoch, für die mit hohem Einkommen gering bis zu gar keinen Leistungen.
 - Die Familien sind steuerlich mehr zu entlasten. Bei diesen zwei Punkten sind Bund und Kantone gefordert.
 - Das vorschulische Betreuungsangebot ist auszubauen, dabei soll besonderes Augenmerk auf die Sprachentwicklung und die soziale Einbindung gelegt werden (hier sind die Städte führend, kleinere Gemeinden mehr gefordert!).
 - Das schulergänzende Angebot soll verbessert werden (bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit). Dazu gehören zum Beispiel Tagesschulen mit der Möglichkeit, die Aufgaben zu machen, sowie ganz generell Aufgabenhilfe

und Förderunterricht. Besonders für schulisch schwächere Kinder braucht es aber auch mehr Schulsozialarbeit und Förderung der sozialen Kompetenzen.

- Freizeitaktivitäten, welche die bildungsmässige, die soziale und die sportlich-körperliche Kompetenz von Kindern fördern, sollen zugänglich gemacht werden für alle (entweder durch Vergünstigungen, Subventionen oder individuelle Beiträge an betroffene Kinder).

3. Übergang in die Berufsausbildung und ins Erwerbsleben

- Das Case Management Berufsbildung ist der richtige Ansatz für eine bedarfsgerechte, effiziente und individuelle Begleitung und Unterstützung von Jugendlichen mit Schwierigkeiten an den beiden Übergängen. Besonders wichtig ist beim CM, dass es auf der Sekundarstufe I ansetzen kann und eine Begleitung über beide Übergänge hinweg möglich ist sofern eine solche notwendig ist. Das CM kann aber nur funktionieren, wenn auch von den Betroffenen selber eine Kooperationsbereitschaft vorhanden ist. Insgesamt muss auch hier eine Strategie entwickelt werden, welche verhindert, dass Jugendliche und junge Erwachsene durch die Maschen fallen. Dies setzt Lernbereitschaft und Kooperation der Betroffenen voraus, bedingt aber auch Auffangnetze. Ein Schritt in die richtige Richtung ist die interinstitutionelle Zusammenarbeit, welche aber verbindlicher ausgestaltet werden muss, um effektiv zu sein.
- Eine niederschwelligere Ausbildung auf der Stufe Sekundar II muss konzipiert werden für Jugendliche, für welche die Attestausbildung eine zu hohe Hürde darstellt.
- Die Frage der beruflichen Bildung ist zweifelsohne zentral. Bedauerlicherweise unterlässt es der Bericht, die zunehmend verbreitete Tendenz zur Einschränkung der staatlichen Hilfe für Studierende zu erwähnen. In vielen Kantonen ist es mit den praktizierten Stipendienansätzen nicht möglich, ein Vollzeitstudium zu absolvieren. Die betroffenen Studierenden müssen neben dem Studium noch einem Erwerb nachgehen, was erwiesenermassen zu vermehrten Studienabbrüchen oder zur Verlängerung der Studienzeit führt. Dieser Tendenz muss entgegengewirkt werden, beispielsweise mit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, welche es dem Bund ermöglicht, die Kantone zu angemessenen Stipendienbeträgen zu zwingen. Der Kanton Waadt hat mit seinem Programm FORJAD einen vielversprechenden Ansatz gewählt, und die Sozialhilfe für junge Erwachsene zwischen 18 – 25 Jahren

(meist ohne berufliche Grundausbildung) in ein Stipendium für den gleichen Betrag umgewandelt. Damit erhält die staatliche Hilfe eine ganz andere - zukunftsgerichtete - Dynamik. Solche Modell sollten ausgewertet und deren Einführung in den anderen Kantonen anvisiert werden. Auch müssen sie auf Erwachsene in der Sozialhilfe über 40 Jahre ausgedehnt werden, um die fehlende berufliche Grundausbildung nachzuholen.

- Kein Jugendlicher bzw. junger Erwachsener zwischen 18 und 25 Jahren sollte in der Sozialhilfe landen. Dazu gehört die Förderung der Ausbildung bis zur Integration im Arbeitsleben. Dazu würde aber auch gehören, dass dieser Auftrag strukturell nicht an die Sozialämter delegiert wird.
 - Bund und Kantone sind bezüglich Berufsbildung gefordert. Sie müssen die Ausbildungsangebote schaffen und fördern (bis hin zu Angeboten für Bildungsschwache wie Anlehren). Der Bund muss seinen Einsatz für junge Erwachsene via ALV (oder Ausbildungsbeiträge) verstärken.
 - Wer in einer Ausbildung ist, soll mit den Beiträgen der Eltern, einem allfälligen Lehrlingslohn und Stipendien genug zum Leben haben (keine Sozialhilfe während der Ausbildung).
 - Das Case Management für Jugendliche, die den Übergang von der Schule in die Lehre bzw. von der Lehre ins Berufsleben nicht schaffen, muss ausgebaut werden. Es braucht eine schnelle und frühzeitige Erfassung der Problemfälle.

4. Familienarmut

- Ergänzungsleistungen für Familien: Hier handelt es sich um eine alte Forderung der Städteinitiative. Der Bund muss hierfür die gesetzlichen Grundlagen schaffen und die entsprechenden Erkenntnisse der AHV nutzen.
- Obwohl unter 1.5 "Definition der Armut" zwischen Vor- und Nachtransferarmut unterschieden wird, wird diese Unterscheidung im Kapitel 4 nicht vorgenommen (s. 4.1 und 4.2). Wir erachten es jedoch als äusserst wichtig, bei den Armutsquoten zwischen Armut vor und nach Erhalt von Sozialleistungen zu unterscheiden. Wenn die Ansätze der SKOS-Richtlinien als Armutsgrenze definiert werden, sollten in der logischen Konsequenz die Sozialhilfe-Beziehenden nicht mehr als arm gelten. Die Aussage muss sein, dass das soziale Netz hält, dass aber zu viele Menschen auf dieses Netz angewiesen sind, d.h. dass sie nicht in der Lage sind, ihre Existenz ausreichend aus eigenen Mitteln zu sichern. Aus dem oben erwähnten Punkt ergibt sich zwingend die Folgefrage, wie viele und welche Personen durch das soziale Netz fallen und in Armut leben.

5. Langzeitarbeitslosigkeit:

- Die im Rahmen der Revision der ALV vorgesehenen Massnahmen müssen dort abgelehnt werden, wo sie die aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen in Frage stellen. Diese Massnahmen haben ihre Wirksamkeit bewiesen, gerade bei der Integration von Migrantinnen und Migranten mit keiner oder nur wenig Vorbildung. Sie sind weiterzuführen mit einer stärkeren Anbindung an Integrationsmassnahmen (z.B. Sprachkurse: das Erlernen einer Sprache ist einfacher in einem beruflichen und konkreten Kontext als in einem Klassenzimmer). Bezüglich Langzeitarbeitslosigkeit ist es wesentlich, dass die ALV nicht auf Grund des Kostendrucks ihre Beitragszeiten und -leistungen kürzt. Berufsqualifizierende Kurse oder Weiterbildungen müssen durch den Bund weiterhin übernommen und gefördert werden. Bildungsleistungen bleiben zentral während der ganzen beruflichen Laufbahn. Dass die ALV diametral zu den Empfehlungen dieses Berichts des Bundes revidiert werden soll, befremdet; der Bund muss seine Position in der ALV Revision korrigieren.
- Die Sozialämter kommen meist viel zu spät ins Spiel, wenn die Langzeitarbeitslosigkeit schon gegeben ist (nach der Aussteuerung). Es sollte "eine einzige Eingangspforte" geben für ALV, IV und Sozialhilfe. Gemeinsame Triage, ein Falldossier statt mehrere. Ein Teil der Kosten entsteht dadurch, dass heute vermehrt gerichtlich geprüft werden muss, wer finanziell für einen Fall zuständig ist. Das generiert zusätzliche öffentliche Ausgaben.
- Case Management und Coaching sollten für komplexere Fälle und für ältere Arbeitslose ausgebaut werden.
- Es ist zu prüfen, ob ältere oder gesundheitlich gefährdete Langzeitarbeitslose (vor allem auch solche ohne Berufsbildung) nicht vermehrt im 2. Arbeitsmarkt beschäftigt werden sollen bzw. im Fall, dass sie eine Arbeit im 1. Arbeitsmarkt erhalten könnten, ein Teil der Risiken des Arbeitgebers (längere Krankheit, usw.) für eine begrenzte Dauer (max. 1-2 Jahre) von der öffentlichen Hand getragen werden soll.
- Teillohnstellen/Sozialfirmen: die „Könnte“-Formulierung auf S. 78 ist störend, da es sich um die einzige vorgeschlagene Massnahme handelt. Auch ist die Zusammenarbeit mit privaten Firmen an sich noch kein zielführender oder genügender Ansatz. Nötig ist es, zusätzliche und neue Modelle zu entwickeln, und eine offene Auseinandersetzung mit der Bedeutung des 2.

Arbeitsmarktes für eine wachsende Anzahl von Menschen zu führen. Gleichzeitig ist eine Auseinandersetzung mit dem Problem der Konkurrenzierung des 1. Arbeitsmarktes dringend nötig.

6. Armut im Alter

- Wir würden eine differenziertere und vollständigere Betrachtung begrüßen, denn in keiner Bevölkerungsgruppe sind die Einkommens- und Vermögensunterschiede so gross, wie bei den über 60-jährigen. Kurz- und mittelfristig könnte die Altersarmut wieder steigen: So wächst die Zahl der Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezüger in der Altersgruppe der 56 – 64-jährigen zurzeit am schnellsten. Ausserdem zeigt sich, dass 20% der Armutsbetroffenen im Alter Frührentnerinnen und Frührentner sind. Die Studie der Pro Senectute Schweiz (Leben mit wenig Spielraum, Altersarmut in der Schweiz, Zürich: Pro Senectute Schweiz 2009) wird zwar erwähnt. Es ist unabdingbar, dass der Bericht selbst auch auf diese Aspekte verstärkt eingeht.
- Nicht einverstanden sind wir mit der Schlussfolgerung auf S. 110, dass es keine spezifischen, im Alter ansetzenden Massnahmen zur Bekämpfung der Altersarmut braucht. Die Begründung, dass keine Massnahmen gegen Altersarmut getroffen werden, erschöpft sich im Argument, dass die Armut im Alter stark abgenommen hat. Gerade aufgrund der besonderen Situation der Frauen im Alter (höhere Lebenserwartung, höhere Armutsquote) sowie von Migrantinnen und Migranten erachten wir es als zwingend, dass spezielle Massnahmen (z.B. spezifische Angebote und Informationskanäle), welche im Rentenalter ansetzen, diskutiert werden. Möglicherweise eignen sich entsprechende Massnahmen zwar nicht auf der strategischen eidgenössischen Ebene, könnten aber bei den Gemeinden und den Kantonen gefördert und initiiert werden.

7. Bedarfsleistungen ohne Schwelleneffekte und verbesserte Koordination:

- Dieser Teil enthält Begründungen für eine Nivellierung der SH-Ansätze gegen unten oder er lässt diesen Interpretationsspielraum zu.
- S. 96: die Forderung, Anzelelemente bei der Bemessung der Sozialhilfe zu berücksichtigen, ist nicht nachvollziehbar, da diese in den SKOS-Richtlinien bereits vorgesehen sind.

- S. 97: die Forderung ist nicht akzeptabel, da damit eine Verringerung der Leistungen der Sozialhilfe zur Vermeidung von Schwelleneffekten angedeutet wird. Es braucht vielmehr steuerliche und andere Massnahmen zugunsten von Personen im tiefen Einkommensbereich. Es muss im Übrigen klar darauf hingewiesen werden, dass man es sich in der Regel nicht auszusuchen kann, ob man Sozialhilfe beziehen oder arbeiten will.
- S. 98 im Kasten ist anzumerken, dass die Sozialhilfe teils nach anderen Grundsätzen ausgestaltet ist und deshalb die Empfehlungen nicht ohne weiteres gelten. Problematisch ist deshalb auch die Aussage auf S. 99 zu den Schwelleneffekten bei der Sozialhilfe.

Anmerkungen zur Stellungnahme von ATD Quart Monde:

- Angesichts der immensen Anstrengungen all unserer Fachdienste für den fairen und respektvollen Umgang mit KlientInnen wurden die Anmerkungen von ATD Vierte Welt von einer Stadt etwas kritisch aufgenommen. Der bezeichnete Handlungsbedarf ist nicht neu, sondern ausnahmslos bekannt und anerkannt; es sollte aber auch anerkannt werden, dass das heutige soziale Dienstleistungsnetz im Ganzen auf hohem Niveau realisiert ist.

Wir sind überzeugt, dass eine von allen AkteurInnen getragene Strategie zur Bekämpfung der Armut in der Schweiz sozialpolitisch von zentraler Bedeutung ist. Wir erwarten, dass Bund und Kantone rasch die vorgesehene Steuergruppe konstituieren, damit diese ausgehend vom Bericht die eigentlichen strategischen Schwerpunkte und die Umsetzungsstrategie erarbeiten kann. Gerne melden wir bereits heute unser grosses Interesse an, in dieser Steuergruppe mitzuwirken.

Hierzu je nach Abmachung mit SKOS Ankündigung eines zusätzlichen inhaltlichen Papiers.

Freundliche Grüsse

Städteinitiative Sozialpolitik

Ruedi Meier
Präsident

Marcel Schuler
Geschäftsleiter

Zur Kenntnis an:

- Schweizerischer Städteverband, Bern
- SODK, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen u. Sozialdirektoren, Bern
- Schweizerischer Gemeindeverband, Urtenen-Schönbühl
- SKOS, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, Bern
- Caritas Schweiz, Luzern
- HEKS, Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz, Zürich
- ATD Vierte Welt, Schweizerisches Zentrum, Treyvaux