

Die Städteinitiative Sozialpolitik – Sozialpolitisches Kompetenzzentrum der Schweizer Städte

Ruedi Meier

1 Die besonderen Herausforderungen der Städte

Auch wenn es die landläufigen Clichés anders vermitteln. Die Schweiz ist mitnichten ein Agrarland, sondern durch und durch städtisch geprägt. Über zwei Drittel der Bevölkerung leben in grossen Gemeinden und Städten.¹ Diese Entwicklung hat sich in den letzten gut 20 Jahren akzentuiert. Vor diesem Hintergrund liegt es auf der Hand, dass viele gesellschaftliche und politische Fragestellungen sich zuerst und vor allem in den Städten manifestieren. Beispiele für diese Problemlast gibt es viele:

- Kaum zu bewältigende Verkehrszunahme
- Grosse Belastung der öffentlichen Räume und 24-Stunden-Gesellschaft
- Hohe Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten
- Bevölkerungsgruppen mit grossem Integrationsbedarf
- Zu wenig Wohnraum und für viele zu hohe Mieten
- Soziale Entmischung der Quartiere

Diese Aufzählung ist exemplarisch und liesse sich ohne Weiteres verlängern und differenzieren. Es liegt darum auf der Hand, dass sich die Städte angesichts dieser Herausforderungen zu einer engeren politischen, fachlichen und strukturell-organisatorischen Kooperation zusammengefunden haben. Dabei ging und geht es darum, ihrem Anliegen mehr Gehör zu verschaffen: bei den Kantonen (bspw. und vor allem bei ländlichen Kantonen ohne grosse urbane Gebiete) und bei den Bundesbehörden (Bundesrat, Bundesverwaltung, National- und Ständerat). Dies ist nicht so leicht, stehen die Städte doch trotz ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung im dreistufigen Staatsaufbau der Schweiz auf der untersten Ebene, auf Gemeinde-stufe.

Direktbeziehungen der Städte und Gemeinden mit den Bundesbehörden sind eigentlich nicht vorgesehen. Der Bund konzentriert sich auf die Kantone, und diese

1 Es gibt in der Schweiz zwei Definitionen, was als «Stadt» zu verstehen ist: Die eine bezieht sich auf die historische und aktuelle Funktion mit Stadtrecht bzw. Zentrumsaufgaben, die andere auf deren Grösse (Bevölkerungszahl über 10 000).

reklamieren im Rahmen des Föderalismus auch den Vertretungsanspruch gegenüber den Städten und Gemeinden. Allerdings zwangen die drängenden Problemstellungen trotz diesen grundlegenden Hindernissen zu einer längst fälligen Entwicklung. In der neuen Bundesverfassung von 1999/2000 wird in Artikel 50 festgehalten, dass der Bund bei seiner Politik die Auswirkungen auf die Städte und Agglomerationen zu beachten hat. Und mit der 2001 gegründeten Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) wurde ein Gefäss geschaffen, in welchem, gestützt auf eine vertragliche Vereinbarung, alle drei Staatsebenen zusammen die Agglomerationspolitik entwickeln. Damit hat sich zwar die Stellung der Städte in der nationalen Politik etwas verbessert. Der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung, Stärke und Herausforderung der Städte wird sie aber noch immer bei Weitem nicht gerecht.

2 Wie funktioniert die Städteinitiative Sozialpolitik?

Die Städteinitiative Sozialpolitik (SI)² ist ein Zusammenschluss von 60 Städten mit rund 2,5 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern aus allen Regionen der Schweiz (Stand Herbst 2014). Gemessen an den 8,1 Mio. Einwohnenden der Schweiz Ende 2013³ sind dies gut 30 Prozent. In Verbindung mit dem Schweizerischen Städteverband (SSV)⁴ – die SI ist eine Sektion des SSV – erhöht sich die Repräsentanz zudem markant.

In der SI sind alle grossen und fast alle grösseren Städte vertreten. Jene Stadt, die das Präsidium stellt, führt auch die Geschäftsstelle. Der Vorstand setzt sich aus sozialpolitisch verantwortlichen Vertretungen aus fünf bis sieben Städten zusammen, also aus Sozialvorstehenden, die in ihrer Funktion auch der jeweiligen Stadtregierung angehören. Die grössten Städte sind in ihrer Mehrheit im Vorstand vertreten. Es wird aber auf eine Zusammensetzung geachtet, die möglichst alle Regionen repräsentiert und auch den Interessen der kleineren Städte Rechnung trägt.

2 Zur Quellenlage: Die SI verfügt über kein lückenloses und zentrales Archiv. Vor allem die Zeit vor 2000 ist bezüglich schriftlicher Quellen schlecht dokumentiert. Die Ausführungen im vorliegenden Text greifen auf Gespräche mit Monika Stocker, alt Vorsteherin des Sozialdepartements der Stadt Zürich, und Walter Schmid, ehemals Leiter des Sozialamtes der Stadt Zürich, heute Direktor des Departements Soziale Arbeit der Hochschule Luzern und bis 2014 SKOS-Präsident, zurück. Die Kenntnisse des Autors für die Zeit vor seiner Zeit als Präsident/Vorstandsmitglied der SI stützen sich ganz wesentlich auf Informationen der langjährigen Geschäftsführerin/wiss. Mitarbeiterin der SI, Frauke Sassnick Spohn.

Ab 2002 sind die Jahresberichte und einzelne Quellen (Strategie- und Positionspapiere usw.) unter www.staedteinitiative-sozialpolitik.ch einsehbar. Die Kennzahlenberichte der Schweizer Städte über die Sozialhilfe 2005 ff. sind lückenlos aufgeführt. Die Berichte seit Erscheinen 1999–2004 sind über die Geschäftsstelle der SI erhältlich.

3 Vgl. www.bfs.admin.ch (Bundesamt für Statistik)

4 Vgl. www.staedteverband.ch

Die SI verfügt über nicht ständige, aber auch ständige Projektgruppen, die einen besonderen Themenkreis betreuen, wie z. B. den Kennzahlenbericht der Schweizer Städte im Bereich Sozialhilfe (vgl. Kap. 4). Im Vordergrund des Engagements steht vor allem die aktive und kontinuierliche Vernetzung der politisch Verantwortlichen, der zahlreichen Fachabteilungen und Fachleute der Mitgliedstädte, aber auch die Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Städteverband und andern nahestehenden Fachorganisationen und Fachverbänden.

Eine besondere Funktion kommt der Gruppe Leitende Angestellte zu. In diesem Verbund treffen sich die Leiterinnen und Leiter der Sozialdienste der Mitgliedstädte zum Erfahrungs- und Meinungsaustausch. Diese Gruppe fungiert so als eigentlicher Seismograf, was die sozialen und sozialpolitischen Herausforderungen der Schweiz sowohl aus operativer als auch strategischer Sicht betrifft. Aus diesem Kreis erfolgen demzufolge regelmässig Vorschläge, in welche Richtung sich die Sozialpolitik der Schweizer Städte entwickeln soll.

Die SI ist eine Sektion des Schweizerischen Städteverbandes SSV, der 130 Mitgliedstädte zählt. Sie vertritt innerhalb des SSV und zusammen mit diesem gegen aussen die sozialpolitischen Interessen der Schweizer Städte bzw. der urbanen Schweiz. Die SI ist somit eine wichtige Vertreterin der dritten staatlichen Ebene, der Gemeinden, und arbeitet darum auch eng mit dem Schweizerischen Gemeindeverband⁵ zusammen.

2.1 Die wichtigsten Partnerorganisationen

Als wichtige sozialpolitische Organisation und Interessenvertretung pflegt sie mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (SODK)⁶ und der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) besonders enge Kontakte und eine institutionalisierte Zusammenarbeit. Mit der SKOS⁷ bestehen viele persönliche Verflechtungen, gehören doch alle Mitgliedstädte der SI auch der SKOS an. Aber auch in Bezug auf die Organisations- und Projektstrukturen wird der intensiven Partnerschaft Rechnung getragen.

Die SI ist in diversen Arbeits- und Projektgruppen der SODK vertreten und verfügt im Vorstand über einen Sitz mit beratender Stimme. Zudem ist sie häufig Mitglied in Delegationen der SODK, wenn es um Kontakte und Gespräche mit den Bundesbehörden und der Bundesverwaltung oder mit den Kommissionen des National- und Ständerates geht. Speziell sei an dieser Stelle auf den «Nationalen Dialog Sozialpolitik Schweiz» zwischen dem Bundesrat, der SODK und den Städten und

5 Vgl. www.cbgemeinden.ch

6 Vgl. www.sodk-cdas-cdos.ch

7 Vgl. www.skos.ch

Gemeinden hingewiesen (vgl. BSV 2013a), der ab 2008 endlich etabliert werden konnte und seither regelmässig stattfindet.

Im Weiteren steht die SI zusammen mit dem Schweizerischen Städteverband in regelmässigem Austausch mit den Spitzen der Bundesämter und der nationalen Politik.

2.2 Ein anerkanntes Kompetenzzentrum

Sozialpolitisch prägen die SI, die SODK und die SKOS dank ihren Kompetenzen, Netzwerken und ihrem Fachwissen die Diskussion ganz wesentlich, häufig mit Unterstützung und in Kooperation mit dem Schweizerischen Gemeindeverband SGV. Eine gute Zusammenarbeit besteht diesbezüglich auch mit der Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale (ARTIAS)⁸, einer ausschliesslich in der Romandie und im Tessin präsenten Organisation im Bereich Soziales.

3 Die Neunzigerjahre – zwei grosse soziale Herausforderungen

Die Neunzigerjahre waren aus städtischer Sicht im sozialpolitischen Bereich geprägt von zwei herausragenden Entwicklungen; der Verschärfung der Drogenfrage und dem extremen Wachstum der Sozialhilfe.

Unvergessen sind die offenen Drogenszenen in den Schweizer Städten, bspw. auf dem Platzspitz oder am Letten in Zürich, auf der Bundesterrasse in Bern oder in der Eisengasse in Luzern. Nebst den drängenden Problemen im Bereich der illegalen Drogen manifestierte sich dabei ganz deutlich die Sogwirkung der Städte, aber auch ihre besondere Betroffenheit in sozialen Fragen. Diese fand nach der Drogenfrage ihre Fortsetzung im rasanten Anstieg der Sozialhilfe in den Neunzigerjahren. In der Konsequenz mit einer im Vergleich zu ländlichen Gebieten und kleineren und mittleren Gemeinden in den Städten und Zentren markant höheren Sozialhilfequote und den entsprechend hohen Kosten.⁹

3.1 Die Drogenfrage – Vier-Säulen-Politik

Diese Entwicklungen konnten die einzelnen Städte und Zentren nicht mehr alleine bewältigen. So trafen sich bereits in den frühen Neunzigerjahren einzelne Sozialvorstehende und Polizeiverantwortliche – der Anstoss ging von Zürich aus –, um

⁸ Vgl. www.artias.ch

⁹ Noch heute weisen die urbanen Gebiete markant höhere Sozialhilfezahlen auf. Vgl. BFS 2013b.

Wege aus dem Drogenchaos zu suchen. Sie konnten dabei auf die Unterstützung der Drogenfachwelt zählen. Nach nicht einfachen politischen Diskussionen und Auseinandersetzungen resultierte schlussendlich die sog. Vier-Säulen-Politik mit den vier Interventionsbereichen Prävention, Repression (Polizei / Justiz), Überlebenshilfe und Therapie. Auf der Seite der drogenkranken Personen konnte deren Lebenssituation vor allem mittels der Überlebenshilfe und der Therapie verbessert werden. U. a. wurden die Institutionen auf der Gasse – Gassenküchen, Notschlafstellen, Krankenzimmer, medizinische Ambulatorien, kostenloser Spritzentausch usw. – verbessert. Ganz neu und sehr innovativ – aber auch äusserst umstritten – war die Schaffung der Kontakt- und Anlaufstellen («Fixer»- oder Konsumräume). Im Bereich der Therapie trugen die kontrollierte Abgabe von illegalen Drogen, aber auch die Abgabe von Methadon zur Verbesserung der Situation bei.

Aber nicht nur die drogenkranken Personen profitierten von dieser Politik. Die öffentlichen Räume der Städte wurden sichtbar entlastet. Und vor allem war auch zum Ausdruck gekommen, dass die Städte sozialpolitisch in einem besonderen Fokus stehen und von da her auf die Unterstützung des Bundes, der Kantone und der ländlichen Gemeinden angewiesen sind.

3.2 Wirtschaftskrise – Anstieg der Sozialhilfe – Neue Armut

In den frühen Neunzigerjahren litt die ganze Schweiz – die einen Gebiete mehr, die andern weniger – gleich im doppelten Sinne unter einer schweren wirtschaftlichen Krise. Die Konjunktur war schwach, und die Strukturen der Schweizer Wirtschaft gerieten unter starken Anpassungs- und Veränderungsdruck. Die Folge war eine grosse Arbeitslosigkeit, die aber durch die Arbeitslosenversicherung nicht vollumfänglich aufgefangen werden konnte, sodass mehr und mehr die Sozialhilfe die Existenzsicherung übernehmen musste. Es gab immer mehr Fälle (Einzelpersonen, Paare, Familien) und immer teurere Fälle. Innert kürzester Zeit war die Sozialhilfe als ursprüngliches Instrument für Einzel- und Sonderfälle zu einem sozialpolitischen Masseninstrument geworden, d. h., die Fälle und Kosten verdoppelten und verdreifachten sich. Hauptbetroffene waren die Städte. Sie hatten den grössten Teil der Kosten zu tragen und waren zusätzlich mit den zum Teil schwierigen sozialen Einzelfragen und Problemstellungen von besonderen sozialen Gruppen konfrontiert.

Diese soziale Krise ging über eine vorübergehende konjunkturelle Baisse hinaus. Vieles deutete auf eine allgemeine soziale Verschärfung in der schweizerischen Gesellschaft hin, die einherging mit einer grundsätzlichen Armutsproblematik von gewissen Gesellschaftsgruppen und -schichten. Seither hat der Begriff «Neue Armut» in der Schweiz endgültig ein Gesicht bekommen und ist aus dem sozialpolitischen Diskurs nicht mehr wegzudenken. Und seither sind die Bemühungen und Auseinan-

dersetzungen um eine nationale Strategie zur Bekämpfung der Armut auf der politischen Traktandenliste (vgl. auch Kap. 6.1).

4 Der Kennzahlenbericht der Schweizer Städte im Bereich Sozialhilfe ab 1999¹⁰

Die Herausforderungen im Bereich der Sozialhilfe waren für die Städte enorm. Über die Fachwelt hinaus gab es in Politik, Gesellschaft und Medien kaum Kenntnisse über das Wesen der Sozialhilfe. Auch existierte keine systematische, schweizweite Statistik. Und die zur Verfügung stehenden Kennzahlen waren in ihrer Quantität und Qualität mangelhaft. Vor diesem Hintergrund entschlossen sich einige Städte der SI zur Erarbeitung und Herausgabe eines speziellen Kennzahlenberichts, der 1999 erstmals und seither alljährlich erschienen ist. Hinter dem Kennzahlenbericht stehen verschiedene Anliegen. Es geht um einen Vergleich zwischen den Städten im Sinne von Transparenz und gegenseitigem Lernen. Es geht um eine differenzierte Analyse und die Klärung verschiedener Fragestellungen. Und es geht um die politische Aktualität, erscheint doch der Kennzahlenbericht bereits rund ein halbes Jahr nach Abschluss des Betrachtungsjahres.

Mit diesem Bericht ist es den Städten gelungen, wichtige sozialpolitische Erkenntnisse zu vermitteln und die Entwicklung der Sozialhilfe – zusammen mit der Partnerorganisation SKOS – zu beeinflussen. Als erste Erkenntnis sei auf das latente allgemeine Armutsrisiko hingewiesen, dem gewisse Bevölkerungsgruppen ausgesetzt sind. Als konkretes Beispiel dient die weitaus höchste Sozialhilfequote von Alleinerziehenden und von Kindern und Jugendlichen. Dies macht eine grundsätzliche Politik zur Bekämpfung der Armut notwendig. Und als zweite Erkenntnis seien die speziellen Bemühungen und Entwicklungen im Bereich Arbeitsintegration genannt, die 2005 mit der Revision der Richtlinien der SKOS für die Sozialhilfe Konsequenzen und Veränderungen zur Folge hatten. Parallel dazu sahen sich die Sozialhilfe und die Städte einem starken Druck gegen den missbräuchlichen Bezug von Sozialhilfe ausgesetzt.

5 Arbeitsintegration

Dass Arbeit wesentlich zu einer guten Lebensqualität und zu sozialer Integration beiträgt, ist unbestritten. Vor diesem Hintergrund bemühten sich die Städte zusammen mit der Fachwelt der Sozialhilfe mehr und mehr um die Bereitstellung von Ar-

¹⁰ Vgl. Anmerkung 2.

beitsintegrationsprojekten. In den Sozialämtern wurden zunehmend spezialisierte Fachstellen für Arbeit eingerichtet.

Die Arbeitsintegration und die entsprechenden Programme hatten bzw. haben eine doppelte Funktion: Zum einen verhelfen sie den Betroffenen zu einer Tagesstruktur, zu etwas mehr Einkommen und zur Vorbereitung und zum Einstieg in die Arbeitswelt. Zum andern sind sie Ausdruck des Prinzips Leistung/Gegenleistung: Wer vom Gemeinwesen besondere Leistungen bezieht, erbringt dafür nach persönlicher Möglichkeit eine Gegenleistung.

5.1 Dauerarbeitsplätze – Sozialfirmen

Allerdings zeigte sich schon bald, dass diese zeitlich befristeten Projekte nur einen Teil der Betroffenen wieder in die Arbeitswelt zurückzubringen vermochten. Es entstanden die Vorstellungen von Dauerarbeitsplätzen und von Sozialfirmen. Grundsätzlich ging und geht es darum, schlecht oder nicht in den ersten Arbeitsmarkt integrierbaren Personen Arbeitsplätze auf Dauer anzubieten. Die Finanzierung erfolgt zum einen aus dem ersten Arbeitsmarkt mittels Dienstleistungen und Produkten und zum andern aus Mitteln der Sozialhilfe.

5.2 Obligatorische Quoten

Zusätzlich zu diesen Bemühungen werden Arbeitsplätze für Personen mit einer Leistungseinschränkung im ersten Arbeitsmarkt angestrebt und gefordert. Diesbezüglich steht die SI schon seit Jahren mit dem Schweizerischen Arbeitgeberverband in einem engen und regelmässigen Kontakt.

Im Zusammenhang mit den Anpassungen bei der Sozialhilfe, nicht zuletzt und besonders aber bei den diversen Revisionen bzw. Verschärfungen und Einschränkungen in der Invalidenversicherung (IV) ab 2008 ff.¹¹ lief bzw. läuft die Diskussion um eine Quotenregelung für Wirtschaftsbetriebe. Zwar formulieren die Wirtschaftsverbände, allen voran der Schweizerische Arbeitgeberverband, wiederholt grosses Verständnis für das materielle Anliegen. Eine obligatorische Quotenregelung wird aber von politisch bürgerlicher Seite kategorisch abgelehnt. Ähnliche Zurückhaltung ist festzustellen, wenn es um die verpflichtende und vertiefte Zusammenarbeit zwischen Arbeitslosenversicherung (ALV) und IV sowie Sozialhilfe geht. Diese längst fällige Entwicklung ist noch nicht über die Phase von einzelnen Grundsatzbekenntnissen und Pilotprojekten hinausgekommen.

11 Die IV hat nach 2000 diverse Revisionen erfahren bzw. steht noch mitten drin. Vor allem die V. Revision, die am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, war äusserst umstritten.

6 Vier Punkte gegen die Familienarmut

Im Rahmen der Diskussionen um die Bekämpfung der Neuen Armut reifte bei den politisch Verantwortlichen und den Fachkreisen schon bald die Erkenntnis, dass eine moderne Sozialhilfe und der Fokus auf Arbeitsintegration vor allem Familien nicht nachhaltig vor den Armutsrisiken zu schützen vermögen. Gestützt auf eine Initiative der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF), schloss sich die SI mit den Partnerorganisationen Pro Familia, Pro Juventute und SKOS zur «Perspektive Familienpolitik» zusammen (vgl. EKFF 2013). Dieser Verbund erarbeitete ein Vierpunkteprogramm zur Förderung der Familien und zur Verhinderung von Familienarmut.

Steuererleichterungen

Der erste Punkt fordert im Bereich Steuern auf kantonaler und auf nationaler Ebene Anpassungen und Entlastungen zugunsten von Personen mit Betreuungs- und Erziehungsaufgaben. Dieses Anliegen kommt nur schleppend und widersprüchlich voran. Der Fokus der Steuergesetzrevisionen in den letzten Jahren lag auf der allgemeinen Entlastung von Familien. Und die Abzugsmöglichkeit von Fremdbetreuungskosten wurden nur eingeschränkt umgesetzt und zum Teil mittels eines Eigenbetreuungsabzugs unterlaufen.

Höhere Zulagen

Der zweite Punkt setzt bei den Familienzulagen an und fordert für jedes Kind eine minimale und volle Kinder- oder Ausbildungszulage. In diesem Bereich wurden mit dem neuen Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG, in Kraft seit dem 1.1.2009) wichtige Verbesserungen erzielt.

Familienexterne Kinderbetreuung fördern

Der dritte Punkt forderte eine massive Förderung der familienexternen Kinderbetreuung im Vorschul- und Schulalter (Kitas, Tageseltern, Tagesschulen), um die Arbeitstätigkeit der Eltern zu unterstützen. Mit dem Impulsprogramm des Bundes ab 2003, das bis 2019 verlängert worden ist, wurden wichtige Fortschritte erzielt (vgl. BSV 2013b). Allerdings gibt es beim Angebot grosse Differenzen zwischen den Kantonen, sowie ländlichen und städtischen Gebieten. Auch bei der Höhe der finanziellen Unterstützung sind die Unterschiede gross.

*Ergänzungsleistungen für Familien*¹²

Und der vierte Punkt schlägt Ergänzungsleistungen (EL) für Familien vor. Die Leidensgeschichte dieses Anliegens ist lang. Die zuständigen Kommissionen von National- und Ständerat behandelten das Anliegen nicht mit grossem Engagement. Unterdessen ist davon auszugehen, dass eine diesbezügliche Bundeslösung in weiter Ferne liegt. Darum haben einzelne Kantone – einige wenige – eigene Modelle entwickelt und eingeführt. Das Gesamtergebnis aber ist bis jetzt bescheiden.

7 Für eine zusammenhängende Sozialpolitik – Bundesrahmengesetz Soziale Sicherheit

Am Schicksal der EL für Familien, aber auch an der unterschiedlichen Förderung der Kinderbetreuung wird ein Dilemma sichtbar, das über alle Revisionen der Invalidenversicherung IV und der Arbeitslosenversicherung ALV hinweg zum Ausdruck kommt. Es fehlt nicht nur an einer integrierten Koordination und Steuerung der schweizerischen Sozialpolitik, sondern auch an einer gemeinsamen Strategie von Bund, Kantonen und Städten und Gemeinden. Die SI reagierte bzw. agiert auf diese Herausforderung mit zwei politischen Schwerpunkten:

7.1 Gemeinsame Strategie gegen die Armut

Als ersten Punkt fordert sie zusammen mit Partnerorganisationen – vor allem der SKOS und der SODK – gesetzliche Bestimmungen auf Bundesebene, die die Koordination und Steuerung des gesamten Systems der Sozialen Sicherheit der Schweiz, zumindest aber der Sozialhilfe ermöglichen und sicherstellen. Für dieses Anliegen wird häufig der Begriff «Rahmengesetz»¹³ verwendet. Damit kommt zum Ausdruck, dass es nicht darum geht, bis ins letzte Detail mittels Bundesvorschriften in den Föderalismus und somit in die Kompetenzen – die Sozialhilfe z. B. ist eine Aufgabe der Kantone, die diese zum Teil an die Gemeinden weitergeben – von Kantonen und Kommunen einzugreifen. Es geht darum, das ganze System besser steuern und falsche Auswirkungen verhindern zu können. Eine solche falsche Auswirkung sind die Folgen der verschiedenen Revisionen, sprich Einschränkungen von ALV und IV, was den Druck auf die Sozialhilfe verstärkt und mithin die potenziellen Kosten erhöht hat.

12 Es existieren diverse Modelle, vor allem als Diskussionsvarianten. In einzelnen Kantonen sind Modelle umgesetzt. Vgl. etwa Bieri & Gysin 2010. Für eine gute und aktuelle Übersicht vgl. auch www.skos.ch/grundlagen-und-positionen/themendossiers/familie

13 Im September 2012 hat der Nationalrat als erste Kammer einer Motion für ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe zugestimmt. Dieses wird auf das Jahr 2015 erwartet.

Seit einiger Zeit ist die bundesrätliche Haltung etwas offener. Folge davon ist die Aufnahme der Arbeit an einer schweizerischen Strategie zur Bekämpfung der Armut, die der Bundesrat, die Kantone und die Städte und Gemeinden anlässlich der ersten nationalen Armutskonferenz zur gemeinsamen Bekämpfung der Armut 2010 gemeinsam vereinbart und unterzeichnet haben (vgl. BSV 2013c). Beim Bund liegt der Schwerpunkt bei der interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ. Im Grundsatz wird dieser von den involvierten Fachleuten und von Kantonen sowie Städten und Gemeinden nicht bestritten. Den seit einigen Jahren laufenden IIZ-Bemühungen allerdings schlägt grosse Skepsis entgegen. Wie weit sie Grundlage sein können für eine neue Qualität und Verbindlichkeit in der strategischen Sozialpolitik und der operativen Sozialarbeit, ist höchst unsicher.

7.2 Die Soziale Stadt

Der zweite Schwerpunkt liegt in einer grundlegenden, breit angelegten, früh ansetzenden politischen Strategie, die Sozialpolitik sehr breit versteht. Unter der Überschrift «Sozialpolitik öffnen und vernetzen – Strategie 2015» wurden im Herbst 2007 die Hauptstossrichtungen der SI formuliert (vgl. SI 2007):

Breiter Integrationsbegriff

Diese Hauptstossrichtungen gehen davon aus, dass eine nachhaltige Sozialpolitik den Integrationsbegriff nicht auf die Migrationsbevölkerung reduzieren darf, sondern diesen auf alle Bevölkerungsgruppen und -schichten und deren besondere Bedürfnisse ausdehnen muss. Vor diesem Hintergrund hat die SI in ihrer Arbeit nur selten ausschliesslich auf die Migrationsbevölkerung fokussiert, sondern hat ihren Blick für alle Bedarfsgruppen offengehalten. Wichtig ist dabei die Erkenntnis und Erfahrung, dass die Integrationsmassnahmen früh bzw. präventiv ansetzen. Der Bildung kommt dabei eine herausragende Stellung zu. Und dort, wo eine strukturelle Einkommenschwäche besteht, soll mit Ergänzungsleistungen EL das Armutsrisiko aufgefangen werden. Eine solche Politik kann nur gelingen, wenn Sozialpolitik sowohl als Verbund- und Vernetzungsaufgabe aufgefasst wird, zwischen Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden, als auch als Querschnittsaufgabe innerhalb der einzelnen Staatsebenen und Städten/Gemeinden.

Frühe Förderung fördern

Zwei Aspekte seien an dieser Stelle noch speziell erwähnt. Besonders wichtig ist die Frühe Förderung, wo soziale Integration geschaffen und der Spracherwerb massiv verbessert wird. Beide Aspekte sind Grundlagen für späteren Erfolg im Leben.

Soziale Integration nicht vernachlässigen!

Wichtig ist auch die realistische Feststellung, dass es Menschen gibt, die über Arbeit kaum mehr oder gar nicht integriert werden. Auch diese gehören dazu und haben ihre Rechte. Die Strategie der SI weist speziell auf diese Herausforderung der Sozialen Integration hin.

8 Fazit: Der urbane Blick ist nötiger denn je

In den letzten Jahren hat sich zwar die politische und gesellschaftliche Sichtweise verändert. Die seismografische Funktion, die sozialpolitische Innovation und die differenzierte Fachkompetenz der Städte werden stärker zur Kenntnis genommen, akzeptiert, zum Teil gar geschätzt. Die Anliegen, Lösungsvorschläge und Strategien der Städte sind ein breites Thema geworden. Da ist die gesellschaftliche Schweiz am Puls der Zeit.

Schwerer tut sich die politische Schweiz mit dieser Entwicklung, noch schwerer tun sich die politischen Institutionen. Vor allem die nationalen Parlamentarierinnen und Parlamentarier fühlen sich in ihrer Mehrzahl weniger der urbanen Schweiz verpflichtet. Dies ist auch Ausdruck des Aufbaus der Institutionen, die der tatsächlichen Bedeutung der Städte viel zu wenig Rechnung trägt. Solange dies so ist, bleibt den Städten nur der Weg über die Eigenorganisation, eine starke Verbandsarbeit und die Zusammenarbeit mit den Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Aber institutionelle Anpassungen – bspw. die Vertretung der grössten Städte im Ständerat¹⁴ – sind angesichts der politischen Beharrlichkeit kaum abzusehen. Es stellt sich zum Schluss darum die drängende Frage, ob dieser Reform- und Entwicklungsstau im Interesse der Schweiz ist und ob diese sich das auf die Länge leisten kann.

Literatur

- Bieri, Oliver & Gysin, Basil. (2010). *Ergänzungsleistungen für Familien*. Luzern: interface. Zugriff am 11.02.2013 auf http://www.interface-politikstudien.ch/downloads/deutsch/Be_EL_Familien.pdf
- Bundesamt für Sozialversicherungen. (BSV)(2013a). *Nationaler Dialog Sozialpolitik Schweiz*. Zugriff am 22.02.2013 auf <http://www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/00074/02240/index.html?lang=de>

14 Die Vertretung der Städte im Ständerat wird immer wieder diskutiert, letztmals im Sommer 2012.

- Bundesamt für Sozialversicherungen. (2013b). *Verlängerung des Impulsprogramms*. Zugriff am 11.02.2013 auf <http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01153/02739/index.html?lang=de>
- Bundesamt für Sozialversicherungen. (2013c). *Nationale Konferenz zur gemeinsamen Bekämpfung von Armut*. Zugriff am 11.02.2013 auf <http://www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/01610/02686/index.html?lang=de>
- Bundesamt für Statistik. (BFS)(2013a). *Bevölkerung. Die wichtigsten Zahlen*. Zugriff am 11.02.2013 auf <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/01/key.html>
- Bundesamt für Statistik. (2013b). *Sozialhilfe – Indikatoren*. Zugriff am 11.02.2013 auf <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/03/key/02.html>
- Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen. (EKFF)(2013). *Perspektive Familienpolitik*. Zugriff am 11.02.2013 auf <http://www.ekff.admin.ch/content.php?ekff-1-3>
- Städteinitiative Sozialpolitik (SI) (Hrsg.).(2007). *Sozialpolitik öffnen und vernetzt handeln. Städteinitiative Sozialpolitik: Strategie 2015*. Zugriff am 11.02.2013 auf http://staedteinitiative.ch/cmsfiles/strategie_lang_d_web.pdf