

Zwischen nationaler Strategie und kommunaler Wirklichkeit

Armut ist ein gesellschaftliches Problem. Zu seiner Bewältigung braucht es ein gemeinsames Handeln aller politischen Ebenen.

Text: Andreas Wyss | Bild Schwerpunkt: Luc-François Georgi

Nicht selten hören wir den Ruf, dass die Politik doch «mal etwas» machen soll. Sie soll die Probleme lösen und die Herausforderungen bewältigen. Nicht selten baut diese Erwartung auf den Versprechen, Ankündigungen und Prophezeiungen von Politikerinnen und Politikern auf. Dabei geht allzu oft vergessen, dass es «die» Politik nicht gibt.

Die Schweiz besteht aus 26 Kantonen und über 2000 Gemeinden – mit ihrer je «eigenen Politik».

Wir haben Erwartungen an unsere politischen Vertreterinnen und Vertreter und hoffen von ihnen allen, dass sie sich für unsere Interessen einsetzen. Sogar dann, wenn wir sie selbst gar nicht gewählt haben. Die Schweiz ist ein föderales Land, die Verantwortlichkeiten sind zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden geteilt. Und als ob das nicht genug wäre, werden viele Aufgaben auch gemeinsam angegangen. Es gibt kommunale und/oder kantonale Handlungsspielräume bei übergeordnetem Recht und nicht selten auch eine intermediäre Ebene, beispielsweise Bezirke mit eigenen Befugnissen und Aufgaben. Überall gibt es Menschen mit Macht, Einfluss und Ideen. Diese Menschen bringen sich ein und gestalten mit.

Verschärfungen statt Hilfe

Ohne umfassende finanzielle Mittel und ohne Möglichkeit der Rechtsetzung sind die Handlungsspielräume begrenzt. Schätzungen gehen von deutlich mehr als einer halben Million armutsbetroffenen Menschen in der Schweiz aus. Das Budget des Nationalen Programms gegen Armut (NAP) umfasste knapp zehn Millionen Franken, verteilt über vier Jahre. Das macht weniger als fünf Franken pro betroffene Person pro Jahr (vgl. EDI 2013). Dass dieser Betrag nicht weit reichen kann, leuchtet ein. Der Wille, mittels Rechtssetzung auf Bundesebene einen grösseren Einfluss auf die kantonale und kommunale Politik zu nehmen, ist dementsprechend auch kaum vorhanden. So sind Veränderungen weniger auf nationaler Ebene und mehr auf kantonaler Ebene zu erwarten. Was dies bedeutet, haben wir in den letzten Monaten und Jahren gesehen.

Andreas Wyss,
MA in Sozialer Arbeit, ist Leiter des Fachbereichs für Kindheit, Jugend und Integration in der Stadt Uster und freischaffender Supervisor und Sozialwissenschaftler.



In verschiedenen Kantonen wurden deutliche Kürzungen bei der finanziellen Unterstützung von Armutsbetroffenen beschlossen. So werden im Kanton Zürich vorläufig Aufgenommene nur noch mit den Ansätzen der Nothilfe unterstützt, und im Kanton Bern sowie in Baselland wurden massive Kürzungen der Sozialhilfe durch die kantonalen Parlamente beschlossen. Mit den sogenannten Sozialdetektiven wurde eine gesetzliche Grundlage zur Beschattung geschaffen, die mit nur geringer gerichtlicher Kontrolle verbunden ist. Begründend wird bei Kürzungen der Beiträge nicht selten dargelegt, dass sich diese Massnahmen «primär» gegen diejenigen richten, die eigentlich arbeiten könnten und «einfach nicht wollen». Diejenigen

Abwehr und Verantwortungsdelegation sind die Folgen

also, die «selbstverschuldet» arm sind. Dass Antriebslosigkeit die Konsequenz von Armut sein kann, wird dabei – wie auch viele weitere gesellschaftliche Dynamiken und Prozesse – gerne übersehen.

Armutspolitik von Bund bis Gemeinde

Die grossen politischen Kämpfe zur Armutsbewältigung liegen schon eine Weile zurück. In ihrer Folge wurden grosse Institutionen wie die AHV und die Invalidenversicherung gegründet, obligatorische Pensionskassen aufgebaut, die Unfall- wie auch die Arbeitslosenversicherung etabliert, und schliesslich blieb noch ein wenig Geld für die ersten Wochen der Mutterschaft übrig. Dies waren insgesamt grosse sozialpolitische Entwürfe, dank denen ein grosser Teil der Bevölkerung vor Armut geschützt werden konnte. Diejenigen, die durch dieses System fielen, wurden fortan von der Sozialhilfe aufgefangen. Die wichtigsten Armutsrisiken waren somit durch nationale Gesetze und Institutionen abgesichert, und für die wenigen Fälle, die übrig blieben, waren die Gemeinden zuständig.

Armut ist weder gottgegeben noch statisch. Sie verändert sich mit der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung sowie ihren Bruchlinien. Wir haben heute andere Herausforderungen in der Armutsbewältigung als in der Aufbau- und Pionierphase unseres Sozialstaats. Im 20. Jahrhundert wurde Armut langsam zum Ausnahmephänomen, und die Sozialhilfe hatte sich «nur noch» um die von der Gesellschaft zwar als randständig, aber auch als unterstützungswürdig wahrgenommenen Personen zu kümmern. Damit trat Armut, wie Paugam (2008) ausführte, zunehmend in Form der Marginalisierung auf. Diese Form der Armut existiert heute weiterhin, doch wir haben es auch mit einem neuen Phänomen von Armut zu



tun: Immer mehr Menschen können nicht mehr vollumfänglich an der wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben. Sie sind im wachsenden Markt der Temporärarbeit tätig, haben ein unsicheres Einkommen und sind wiederholt auf Unterstützung angewiesen. Unpassende oder fehlende Bildungsabschlüsse sind Zeichen verhältnismässig geringer Qualifikation und erschweren den Zugang zum hochkompetitiven sowie anspruchsvollen Arbeitsmarkt (vgl. u. a. Paugam 2008; Kronauer 2010).

Ein nationales Programm ist noch lange keine nationale Strategie gegen Armut

Die nationale Gesetzgebung wie auch die gesamtschweizerischen Versicherungen greifen in diesen Fällen kaum. Damit stehen die Gemeinden und Städte vor grossen Herausforderungen in der Armutsbewältigung. Gleichzeitig stehen diese untereinander im Steuer- und Standortwettbewerb. Armutsbetroffene sind nicht selten ein Kostenfaktor, und anstatt die Armut zu bekämpfen und zu bewältigen, ist es einfacher, die Kosten zu senken und diese möglichst auf die Konkurrenten im umkämpften Markt der Standorte abzuwälzen. Gerade kleine Gemeinden fühlen sich bei hohen finanziellen Belastungen, die durch Sozialhilfefälle entstehen können, finanziell wie auch politisch überfordert. Abwehr und Verantwortungsdelegation sind die Folgen.

Es braucht gemeinsames Handeln

Ein nationales Programm – gemeinsam mit Gemeinden, Städten und Kantonen umgesetzt – scheint da das richtige Vorgehen, um die Handlungsspielräume auszuloten, Massnahmen und Handlungsoptionen zu entwickeln und damit die Armut bewältigen zu können. Es erstaunt nicht, dass Bildung von vielen als Königsweg zur Verhinderung von Armut gesehen wird. Allgemeine sozialpolitische Trends wie die «Frühe Förderung» sind prominent vertreten, und die Integration in den Arbeitsmarkt wird als zent-

ral erachtet. Dies sind Massnahmen, die darauf abzielen, Armutsbetroffene zu befähigen und ihnen somit einen Weg aus der Armut zu ermöglichen. Tatsächlich ist dies auf der Ebene der konkreten Fallarbeit eine der wenigen Optionen, die möglich scheinen.

Es ist jedoch nicht so, dass die Gemeinden und Städte einfach nur umsetzen und die Fallarbeit machen. Jede einzelne Gemeinde hat ihre eigene politische Wirklichkeit, und es gibt Personen in der Verwaltung und in der Politik, die die Gemeinde mitgestalten wollen. Sie möchten Einfluss nehmen und sind gleichzeitig in ein Netz von gesetzlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Anforderungen eingebettet. Diese Personen haben ihre eigene Vorstellung davon, wie Armut bewältigt werden kann und wer hierfür etwas zu leisten hat. Sie nutzen ihren Handlungsspielraum, der gar nicht so klein ist, um die unterschiedlichen Interessen und Anforderungen unter einen Hut zu bringen und das ihrer Meinung nach Richtige zu tun. Hier gerät die Armut aber rasch wieder als Kostenfaktor in den Blick. Sowohl die finanzielle Unterstützung wie auch die Hilfe zur Verbesserung des Alltags werden nicht selten mit einer zu erwartenden Zunahme von Sozialhilfefällen assoziiert. Der Druck auf Betroffene, auch Arbeitsbedingungen und Löhne zu akzeptieren, die sie in Armut lassen, liegt schlussendlich im finanzpolitischen Interesse der Gemeinden. Armut wird damit nicht bewältigt, mehr noch, sie wird verstärkt und die Spirale immer tieferer Löhne zusätzlich angetrieben.

Den einzelnen Gemeinden und Städten kann man so viel gar nicht vorwerfen, denn sie folgen den Rahmenbedingungen und den Möglichkeiten, die sie in diesen sehen. Viele entschliessen sich, mehr zu tun, und bauen die «Frühe Förderung» aus, helfen Jugendlichen beim Übergang ins Erwerbsleben und schaffen damit die Möglichkeit, dass Einzelne eine bessere Zukunft haben. Dies sind jedoch keine grundsätzlichen Anpassungen des sozialen Sicherungssystems an die heutigen Probleme und Anforderungen. In Einzelfällen mag dies helfen. Dieses Handeln ist somit nicht falsch. Armut als soziales Problem lässt sich damit jedoch nicht lösen.

Es wird in der Fachwelt wohl wenig negative Resonanz auf das Nationale Programm gegen Armut geben. Es stellt sich aber die Frage, ob es nicht an der eigentlichen Problematik vorbeizieht. Der politische Wille fehlt, und zwar auf allen Ebenen. Es bräuchte einen grossen Wurf, es bräuchte ein gemeinsames Handeln, es bräuchte auch Durchsetzung bei denjenigen, die von der heutigen Logik profitieren. Es zeigt sich deutlich, dass ein nationales Programm noch lange keine nationale Strategie gegen Armut ist. ■

Literatur

EDI (2013): Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut. Konzept. Bern. http://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Dokumente/Konzept_d_Programm%2BArmutsbekämpfung.pdf (Abruf 3.7.2018).

Kronauer, M. (2010): Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Frankfurt: Campus-Verlag.

Paugam, S. (2008): Die elementaren Formen der Armut. Hamburg: Hamburger Edition.

