

## **SKOS CSIAS COSAS**

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe  
Conférence suisse des institutions d'action sociale  
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale  
Conferenza svizra da l'agid sozial

# **Zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung**

Armutsstrategie SKOS

Kurzfassung

Die vorliegende Publikation ist eine Kurzfassung des Berichts «Zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung: Elemente einer nationalen Strategie», welcher die SKOS im Januar 2010 veröffentlicht hat.

#### Verzeichnis der Abkürzungen

- ALV: Arbeitslosenversicherung
- Artias: Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale
- BFS: Bundesamt für Statistik
- EDK: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren
- EKFF: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen
- FDK: Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
- IIZ: Interinstitutionelle Zusammenarbeit
- IKSK: Interkantonale Stipendienkonferenz
- IV: Invalidenversicherung
- RAV: Regionale Arbeitsvermittlungszentren
- SODK: Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
- VDK: Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren

## **Die SKOS will die Armut in der Schweiz halbieren**

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) lanciert im Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2010 eine Strategie zur Armutsbekämpfung. Ihr Ziel: Die Armut in der Schweiz innerhalb von zehn Jahren zu halbieren. Die SKOS setzt in ihrer Strategie auf fünf Schwerpunkte.

### **1. Existenz sichern**

Die Existenzsicherung hat in der Armutsbekämpfung höchste Priorität. Die SKOS engagiert sich für die Entwicklung einer wirksamen kollektiven Existenzsicherung unter Einbezug der Sozialversicherungen, der kantonalen Bedarfsleistungen und der Sozialhilfe. Ganz besondere Anstrengungen braucht es im Bereich der Existenzsicherung von Familien.

### **2. Integration fördern**

Erwerbsarbeit dient der Existenzsicherung, vermittelt Sicherheit und schafft Autonomie und Perspektiven. Die gezielte berufliche und soziale Integration muss nachhaltig gefördert und finanziert werden. Ziel ist es, die Erwerbsquote in der Schweiz zu halten und Langzeitarbeitslosigkeit um die Hälfte zu reduzieren. Die SKOS unterstützt entsprechende Massnahmen.

### **3. In Bildung investieren**

Das Armutsrisiko ist für Menschen, die keine Ausbildung absolviert haben, besonders hoch. Die SKOS setzt im Bereich der Bildung auf ein Paket von Massnahmen, damit insbesondere junge Menschen den Weg ins Berufsleben und damit in die finanzielle Unabhängigkeit schaffen.

### **4. Armutspolitik steuern**

In der Armutsbekämpfung sind alle staatlichen Ebenen und alle Akteurinnen und Akteure gefordert. Der Bund trägt aber gemäss Bundesverfassung die oberste Verantwortung für die soziale Wohlfahrt. Er muss die Armutspolitik in der Schweiz steuern. Die SKOS fordert deshalb, dass ein Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung und Integration geschaffen wird.

### **5. Massnahmen kontrollieren**

Armut kann nur dann wirksam bekämpft werden, wenn die eingeleiteten Massnahmen umgesetzt und deren Nutzen überprüft werden. Eine Strategie zur Armutsbekämpfung setzt ein kontinuierliches Monitoring voraus.

## **Ausgangslage**

Als Fachverband für Sozialpolitik präsentiert die SKOS im Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2010 eine Strategie zur Armutsbekämpfung in der Schweiz. Ziel ist es, die Zahl der Armutsbetroffenen in der Schweiz bis ins Jahr 2020 zu halbieren. Dies gelingt nur, wenn eine Reihe von sich ergänzenden Massnahmen ergriffen wird und alle relevanten Akteurinnen und Akteure zusammenarbeiten.

## **Was ist Armut?**

Armut ist in der Schweiz kaum direkt sichtbar. Betroffene müssen nicht ums nackte Überleben kämpfen. Armut ist somit ein relatives Phänomen und wird im Vergleich zum Lebensstandard der Gesamtbevölkerung verstanden.

Armut bezeichnet Unterversorgung in wichtigen Lebensbereichen wie Wohnen, Ernährung, Gesundheit, Bildung, Arbeit und sozialen Kontakten. Gemäss BFS sind in der Schweiz jene Menschen arm, «die bei Berücksichtigung aller verfügbaren materiellen wie immateriellen Ressourcen eine bestimmte Armutsgrenze unterschreiten.» Als Richtwerte gelten die SKOS-Richtlinien oder die Bezugsberechtigung für Ergänzungsleistungen. Bedürftigkeit besteht demnach, wenn ein Haushalt die notwendigen Mittel für die Lebenshaltung nicht selbst aufbringen kann oder wenn das Haushaltseinkommen nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge und der Steuern unter dem sozialen Existenzminimum liegt.

## **Wer ist arm?**

Armut setzt voraus, dass Notsituationen nicht aus eigener Kraft überwunden werden können und dass verschiedene Risikofaktoren zum Tragen kommen. Diese liegen in erhöhtem Masse bei fehlender Bildung, bei prekären Arbeitsverhältnissen, bei Krankheit und bei mangelnder Einbettung in ein soziales Netz. Die soziale Herkunft kann Armut ebenso begünstigen wie die Grösse der Familie. Zudem sind Kinder und Frauen stärker von Armut betroffen als andere Bevölkerungsgruppen.

Trotz hohem Beschäftigungsgrad und einem ausgebauten Gesundheits- und Bildungswesen liegt die Armutsquote in der Schweiz in den letzten Jahren konstant zwischen 7 und 9 Prozent. Gemäss BFS haben im Jahr 2008 rund 220'000 Personen Sozialhilfe bezogen, was einer Sozialhilfequote von 2,9 Prozent entspricht. Dabei machen die Alleinstehenden und die Alleinerziehenden, Personen ohne Erwerb sowie Migrantinnen und Migranten den grössten Anteil aus. Die Zahl der jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Hingegen ist der Anteil der älteren Bevölkerung einigermassen gering, was auf eine gute Alterssicherung zurückzuführen ist.

In der Schweiz federn ein umfassendes Sozialversicherungsnetz, kantonale und kommunale bedarfsabhängige Sozialleistungen und die Sozialhilfe materielle und soziale Armut ab. Sozialhilfe kommt erst zum Tragen, wenn vorgängig, also subsidiär, alle anderen Leistungen ausgeschöpft sind. Sozialhilfebeziehende gelten insofern als arm, als dass sie am sozialen Existenzminimum leben und nur eingeschränkt am gesellschaftlichen Leben teilnehmen und eigene Perspektiven entwickeln können.

## Strategie und Ziele

Die Schweizerische Bundesverfassung kennt ein Grundrecht auf Existenzsicherung, beschreibt richtungsweisende Sozialziele und regelt die Sozialwerke in den Grundzügen. Die Ausgestaltung der Sozialhilfe liegt in der Kompetenz der Kantone. Die kantonalen Verfassungen und verschiedene Sozialhilfegesetze befassen sich mit der Armutsbekämpfung und sehen darin eine staatliche Aufgabe. Was fehlt, ist eine Abstimmung der vielseitigen Bemühungen und der klare sozialpolitische Wille, Armutsbekämpfung als Aufgabe von unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren verbindlich voranzubringen.

### Was will die SKOS?

Ziel der SKOS ist es, die Armut in der Schweiz bis 2020 zu halbieren. Damit verbunden ist auch eine Reduktion der Zahl der Sozialhilfebeziehenden. Dies gelingt nur dann, wenn die individuelle Existenzsicherung durch berufliche und soziale Integrationsmassnahmen verbessert wird. Im Zentrum aller Bemühungen liegt die Ablösung aus der Sozialhilfe.

Eine wirksame Politik zur Bekämpfung der Armut muss sich in erster Linie an der Vermeidung von Armut orientieren. Dazu sind einerseits die Stärkung der Institutionen der sozialen Sicherung, insbesondere der Sozialversicherungen, anzuvisieren und andererseits präventive Massnahmen zu fördern. Die Bekämpfung von Armut muss ganz besonders in den Lebensbereichen Arbeit, Bildung, Wohnen, Gesundheit und soziale Integration vorangetrieben werden.

Investitionen in die Sozialpolitik zahlen sich nicht nur kurzfristig, sondern auch langfristig aus. Der Schutz vor Lebensrisiken, die Sicherung des sozialen Zusammenhalts und soziale Gerechtigkeit sind unabdingbar für das Funktionieren einer modernen Gesellschaft.

Armutsbekämpfung ist eine Verbundaufgabe aller staatlicher Ebenen unter Mitwirkung aller Akteurinnen und Akteure. Nur in sinnvoller Arbeitsteilung und in enger Koordination können staatliche und private Institutionen erfolgreich sein. Es braucht dazu die Einigung auf strategische Ziele und die konsequente Umsetzung von Massnahmen sowie ein gemeinsames Monitoring der Ergebnisse. Die oberste Verantwortung für die soziale Wohlfahrt trägt jedoch gemäss Verfassung der Bund.

### Welche konkreten Ziele verfolgt die SKOS?

Zur wirksamen Armutsbekämpfung konzentriert sich die SKOS auf drei Zielbereiche:

- **Existenz sichern:**

Die Armutsquote in der Schweiz lässt sich anhand spezifischer Massnahmen insbesondere im Bereich der Existenzsicherung von Familien, der Erwerbsarbeit und im Bildungsbereich nachhaltig senken.

- **Integration fördern:**

Durch gezielte berufliche und soziale Integration und nachhaltige Finanzierungsmodelle wird die Erwerbsquote gehalten und Langzeitarbeitslosigkeit um die Hälfte reduziert.

- **In Bildung investieren:**

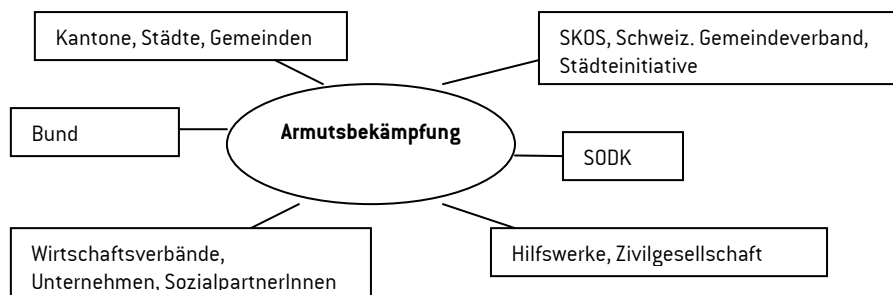
Investitionen im Bildungsbereich führen insbesondere für junge Menschen und Erwerbslose zu einem konkurrenzfähigen Qualifizierungsniveau und damit zu besseren Chancen auf dem Arbeitsmarkt.

## Massnahmen und Schwerpunkte

Armutsbekämpfung ist als Querschnittsaufgabe zu verstehen, geprägt durch eine grosse Zahl an Gesetzen, Institutionen und Massnahmen sowie einer Vielzahl an unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren. Gestaltungsspielräume sind aktiv wahrzunehmen und das Gesamtsystem muss wirkungsvoll gesteuert werden.

## Wer sind die Akteurinnen und Akteure?

In der Verantwortung für die Armutsbekämpfung stehen folgende Institutionen:



## Was macht die SKOS?

Die SKOS stösst Diskussionen an, fungiert als Koordinatorin zwischen den Akteurinnen und Akteuren und nimmt konkrete Aufgaben in ihrer Rolle als Fachverband wahr. Die SKOS fokussiert in ihrer Strategie zur Armutsbekämpfung auf die Bereiche Existenzsicherung von Familien, Arbeit und Bildung. Sie engagiert sich mit folgenden Massnahmen:

### A Existenzsicherung

Einführung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien:

- Anwendung des Simulationsinstruments von SKOS und Interface Politikstudien zur Wirkungsmessung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien
- Kostenschätzungen für die Kantone bezüglich Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien und für die Entlastung der Sozialhilfe
- Informationsarbeit via EKFF, Perspektive Familienpolitik, SODK, Gremien der SKOS und Erfahrungsaufbereitung der Kantone

Messung und Monitoring von Schwelleneffekten:

- Berechnung und Analyse des Zusammenspiels von Sozialleistungen und Steuern in den Kantonen
- Entwicklung von Prinzipien für die Ausgestaltung und Orientierungshilfen im Sinne von Best Practice

Anpassung kantonaler Steuergesetzgebungen zur steuerlichen Entlastung niedriger Einkommen und Steuerbefreiung des Existenzminimums:

- Verfolgen der kantonalen Steuergesetzrevisionen
- Simulationen zu effektiven Massnahmen für Kantone (z.B. Steuerbonus, Steuerabzüge)
- Dialog mit der FDK

Unterstützung von Frühförderung:

- Einsatz für gute familienexterne Kinderbetreuung in den Gemeinden gemäss Vorschlägen der EKFF

## **B Bildung**

Obligatorische Ausbildungspflicht bis 18 Jahre:

- Erarbeitung von Grundlagen zu qualifizierenden Massnahmen für Jugendliche bis 18 Jahren
- Dialog mit EDK und zuständigen Stellen

Schulergänzende Betreuung:

- Unterstützung von Vorstössen in den Gemeinden

Ratifizierung Stipendienkonkordat:

- Definition einheitlicher Kriterien zur Vergabe von Stipendien und Erarbeiten von Grundlagen zur Harmonisierung von Sozialhilfe und Stipendienwesen
- Dialog mit der IKSK

Förderung von Bildungsmassnahmen und Weiterbildung in der Sozialhilfe

- Bestandesaufnahme im SKOS-Verband, Formulierung von Aktionsfeldern

## **C Arbeit**

Langzeitarbeitslosigkeit:

- Ausarbeitung eines Vorschlags zur Schaffung von Ergänzungsleistungen für Langzeiterwerbslose
- Prüfung des Bedarfs für spezifische Beratungsleistungen bzw. Beratungszentren
- Formulieren von Massnahmen betreffend der Schaffung von Arbeitsplätzen im zweiten Arbeitsmarkt
- Der Indikatorenmix bei der Leistungsbewertung der RAV soll ergänzt werden mit dem Kriterium «Vermeidung von Langzeiterwerbslosigkeit»
- Entwicklung eines zweckmässigen zielgruppenorientierten Systems im Übergang von der ALV zur Sozialhilfe
- Unterstützung einheitlicher Begriffe in ALV, IV, Sozialhilfe zur Anspruchsberechtigung (z.B. Erwerbsfähigkeit)

Erwerbsausfallversicherung:

- Studie bzw. Positionspapier zur Neuorganisation des Sozialversicherungssystems aus Sicht der SKOS (Zusammenarbeit mit dem «Projet Cohérence» der Artias)

Nischen- und Einzelarbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt:

- Erarbeitung eines Grundlagenpapiers zur Thematik Arbeitsintegration inkl. Bestandesaufnahme der bereits vorhandenen Modelle
- Anstossen des Dialogs zwischen Arbeitgeberverband, Gewerkschaften und SKOS
- Förderung des Erfahrungsaustauschs unter den Sozialdiensten
- Angebot einer (Internet)Plattform als Dienstleistung des SKOS-Kompetenzzentrums

Existenzsichernde Löhne:

- Erarbeiten eines Positionspapiers

Beteiligung Wirtschaft an (Re)Integration leistungsschwächerer Personen:

- Round Table mit Delegierten der Wirtschaft

SKOS-Folgestudie «Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis»:

- Grundlagenpapier zu Integrationsstrategien der Sozialhilfe im Sinne von Best Practice

Mitwirkung in der Steuergruppe IIZ zur Optimierung der Koordinationsleistungen zwischen ALV, IV und Sozialhilfe:

- Mitwirkung in der nationalen Steuergruppe IIZ
- Aufarbeitung der Erfahrungen in den Kantonen

## **D Allgemein**

Die SKOS fordert ein Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung und Integration. Die Sozialhilfe soll in diesem Rahmen – analog zu den anderen Sicherungssystemen – einheitlich geregelt und den anderen Sozialwerken gleichgestellt werden. Somit können kantonale Unterschiede minimiert und die Schnittstellen zwischen den Sozialversicherungen optimiert werden.

Die SKOS betreibt auf gesamtschweizerischer Ebene aktive Politik der Armutsbekämpfung, indem sie in entsprechenden Koordinations- und Steuergremien Einsitz nimmt. Zudem setzt sie sich für die Applikation der in der EU eingeführten Methode der offenen Koordinierung ein.

### **Wie sollen die Massnahmen finanziert werden?**

Die Halbierung der Armut ist in einem der reichsten Länder der Welt kein unerreichbares Ziel, sondern eine Frage der politischen Priorität. Die Mittel, die der Sozialstaat Schweiz heute für Sozialhilfe einsetzt, machen mit rund 10 Milliarden Franken deutlich weniger als 10 Prozent der gesamten sozialen Transferleistungen (150 Milliarden Franken) aus.

Die Finanzierung kann über zwei Wege erfolgen. Erstens über zusätzliche Finanzmittel, zweitens über Umverteilung. Beide Varianten unterliegen dem politischen Aushandlungsprozess. Im Zusammenhang mit der Projektierung der einzelnen Massnahmen wird die SKOS entsprechende Kostenberechnungen vornehmen.

Die Finanzierungsfrage darf sich nicht allein auf die Kostenfrage reduzieren. Die von der SKOS vorgeschlagenen Massnahmen sind Investitionen. Prävention, Förderung von Bildungschancen und die Optimierung der Leistungssysteme stärken langfristig die gesellschaftliche Kohärenz und die soziale Infrastruktur. Damit können Folgekosten von Armut vermieden werden.

## **Ausblick**

Die SKOS leistet mit ihrer Armutsstrategie einen Beitrag zur nationalen Diskussion im Umgang mit Armut in der Schweiz. Sie ist als Fachverband eine der führenden Akteurinnen in der Schweizerischen Sozialpolitik. Sie setzt sich für die aktive Umsetzung von Massnahmen ein, welche die Armut reduzieren oder vermeiden und soziale Ausgrenzung verhindern.

Eine Strategie zur Armutsbekämpfung setzt voraus, dass im Rahmen eines kontinuierlichen Monitorings überprüft wird, ob und wie die Umsetzung der Massnahmen erfolgt und welchen Nutzen sie bringen. Die SKOS verpflichtet sich, ihre eigenen Aktivitäten in Bezug auf die Wirksamkeit zu überprüfen. Gleichzeitig fordert sie von den involvierten politischen Instanzen eine regelmässige Berichterstattung. Die SKOS plädiert zudem für die Einsetzung eines Gremiums, das die vom Bund lancierte nationale Armutsstrategie umsetzt. In dieser nationalen Steuergruppe sollten nebenst Delegierten des Bundes auch die Kantone, die Tripartite Agglomerationskonferenz, Nichtregierungsorganisationen und die SKOS vertreten sein.