



Armut – was macht der Kanton Zürich

25. November 2010 – Jahrestagung Sozialkonferenz

Referat von Ruedi Hofstetter

(es gilt das gesprochene Wort)

Sehr geehrte Frau Ko-Präsidentin

Sehr geehrter Herr Ko-Präsident

Sehr geehrte Frau Kantonsrätin

Sehr geehrter Herr Stadtrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Es gab eine Zeit, als ich schon im Sozialbereich arbeitete, aber noch nicht beim Kantonalen Sozialamt angestellt war. Ich hatte damals sehr klare Vorstellungen, was der Kanton Zürich alles tun müsste, um soziale Ungerechtigkeiten zu bekämpfen. Hauptsächlich zwei Forderungen an "den Kanton" sind mir in Erinnerung geblieben. Der Kanton muss sich im Sozialbereich mehr engagieren und vor allem, er muss mehr zahlen. Ich kann mir gut vorstellen, dass Sie ähnliche Erwartungen haben. Sie sind in Ihrer täglichen Arbeit mit einer Vielzahl von Einzelschicksalen mit meist erheblichen sozialen, persönlichen und finanziellen Problemen konfrontiert. Sie sind auch damit konfrontiert, dass die Sozialhilfekosten

einen grossen Teil der Steuereinnahmen Ihrer Gemeinde beanspruchen. Es gehört zu den unangenehmeren Aufgaben einer Fürsorgevorständin oder eines Fürsorgevorstandes, Ausgaben im Sozialbereich zu vertreten und zu begründen. Was liegt näher, als vom Kanton mehr Engagement und mehr Geld zu verlangen? Ja, Sie werden sich fragen: Was macht der Kanton überhaupt, um Armut zu bekämpfen und soziale Ausgrenzung zu verhindern?

Wie fast immer, ist es etwas kompliziert. In unserem föderalistischen Staatswesen übernehmen alle 3 Ebenen, nämlich Bund, Kantone und Gemeinden, Aufgaben für die soziale Sicherheit und finanzieren sie oft auch gemeinsam, mit allerdings unterschiedlichen Anteilen an den anfallenden Kosten. Ich werde mich in meinen Ausführungen darauf konzentrieren, wie die drei staatlichen Ebenen bei der Armutsbekämpfung ineinandergreifen und darlegen, welche Zielsetzungen und Absichten der Kanton Zürich im Verbund mit den andern Kantonen verfolgt.

Wenn wir von Armut sprechen, denken wir in erster Linie an die Sozialhilfe. Es ist unbestritten, dass die Gemeinden im Kanton mit der Sozialhilfe sowohl finanziell wie auch personell einen grossen Beitrag zur Bekämpfung der Armut leisten. Sie verfügen über die entsprechende Infrastruktur und das Fachwissen, um den vielfältigen und anspruchsvollen Aufgaben im Bereich der Sozialhilfe gerecht zu werden. Die Gemeinden übernehmen den weitaus grössten Teil der anfallen Sozialhilfekosten, jährlich rund Fr. 315 Mio. im Jahr.

Die Bekämpfung der Armut beschränkt sich jedoch nicht auf die Sozialhilfe. Diese macht nur einen kleinen Teil der Gesamtausgaben für die soziale Sicherheit aus, gesamtschweizerisch sind es lediglich rund 3 Prozent.

Der Kanton Zürich zahlt rund Fr. 2.4 Milliarden für die soziale Sicherheit. Von diesen Fr. 2.4 Milliarden entfallen auf die bedarfsabhängigen Sozialleistungen und die Subventionen rund Fr. 1.5 Milliarden. Zu den bedarfsabhängigen Sozialleistungen zählen die Sozialhilfe (Staatsbeiträge, Ausländerfürsorge), die Zusatzleistungen zur AHV/IV, die Beiträge zur Bekämpfung des Alkohol- und Drogenmissbrauchs, die Massnahmen für Arbeitslose und die Stipendien.

Bei den Subventionen stehen die Beiträge für die Prämienverbilligung, den Jugendschutz und die Betriebsbeiträge an die Invalideneinrichtungen im Vordergrund. Zusätzlich zu den bedarfsabhängigen Leistungen übernimmt der Kanton wesentliche Beiträge im Jugendbereich, im Schul- und Sonderschulbereich und im Bereich der beruflichen Integration nach Schulabschluss, letztlich alles Massnahmen, die helfen, die Existenz zu sichern und soziale Unterschiede auszugleichen.

Der Kanton Zürich zahlt zudem an fast alle sozialen Organisationen, die mit ihren Angeboten die soziale Ausgrenzung verhindern oder zumindest einschränken, Staatsbeiträge. Diese Staatsbeiträge sind nicht existenzsichernd. Sie geben jedoch den verschiedenen Organisationen eine gewisse finanzielle Sicherheit und dokumentieren die Anerkennung des Staats für die Erfüllung von Aufgaben, die der sozialen Ausgrenzung und Isolation entgegenwirken.

Die Aufzählung der Massnahmen zeigt, dass die Armutsbekämpfung nicht einfach aus einer einzigen Massnahme besteht. Armutspolitik ist mehr als Sozialhilfepolitik und geht weit über das Thema der Sozialhilfe hinaus. Armutspolitik zeigt sich in der Wirtschaft-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik und in der Gesundheits-, Bildungs-, Wohn- und Migrationspolitik. Allen in diesen Bereichen tätigen Akteuren kommt die Aufgabe zu, einen Beitrag zur Verhinderung und zur Bekämpfung von Armut zu leisten.

Wenn wir von Armut sprechen, stellt sich die Frage, wer denn in einem der reichsten Länder der Welt als arm bezeichnet werden muss. Zur Beantwortung dieser Frage ist ein kleiner Schwenker notwendig und zwar zur SODK, der Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren. Die SODK ist die politische Vertretung der Kantone im Sozialbereich und vertritt deren Anliegen gegenüber dem Bund.

Die SODK hat die Armutsbekämpfung als Schwerpunktthema aufgenommen und anlässlich der Jahresversammlung im Juni 2010 ein Programm zum weiteren Vorgehen verabschiedet. Diesem Programm hat der Kanton Zürich zugestimmt, und somit stimmt die Haltung der SODK im Bereich der Armutsbekämpfung mit derjenigen des Kantons Zürich überein.

Die SODK bezieht sich bei der Definition der Armutsgrenze auf die SKOS-Richtlinien. Die finanziellen Leistungen gemäss SKOS-Richtlinien decken nicht nur das absolute Existenzminimum ab, sondern sie ermöglichen auch die Teilhabe am beruflichen und sozialen Leben und

sollen somit die Ausgrenzung verhindern. Auf die Leistungen der Sozialhilfe sind im Kanton Zürich rund 42'000 Personen angewiesen.

Der Kanton sorgt mit dem Sozialhilfegesetz und mit der darin verankerten Pflicht zur Anwendung der SKOS-Richtlinien für eine einheitliche Ausgestaltung der Sozialhilfe. Dass die SKOS-Richtlinien im Kanton Zürich in allen Gemeinden angewendet werden müssen, ist keine Selbstverständlichkeit. Letztlich ist das nur möglich, wenn gesellschaftlicher und politischer Konsens darüber besteht, dass Menschen, die über kein oder nur ein geringes Einkommen verfügen, mit staatlichen Leistungen eine menschenwürdige Existenz ermöglicht wird.

In der aktuellen Diskussion zur Armutsbekämpfung wird von verschiedenen Seiten der Eindruck vermittelt, der Bezug von Sozialhilfeleistungen sei menschenunwürdig und mit einem Makel behaftet. Ich halte das für eine problematische Sichtweise.

Selbstverständlich ist es erstrebenswert, dass künftig kein Mensch auf den Bezug von Sozialhilfeleistungen angewiesen ist. Aber das wird wohl eine Utopie bleiben. Auf kantonaler Ebene setzen wir uns dafür ein, dass der Bezug von Sozialhilfeleistungen nicht als Makel wahrgenommen wird und nicht zum gesellschaftlichen Ausschluss und zur sozialen Ächtung führt. Die Sozialhilfe bleibt im Zusammenspiel der sozialen Sicherungssysteme ein wichtiger Eckpfeiler. Sie ist das letzte Netz und ermöglicht ein menschenwürdiges Leben und die soziale Integration. Tragen wir Sorge, dass es so bleibt.

Zu Beginn meiner Ausführungen habe ich die drei staatlichen Ebenen erwähnt. Ich möchte Ihnen gerne genauer aufzeigen, welche Ziele der Kanton Zürich gemeinsam mit der SODK im Bereich der sozialen Si-

cherheit auf eidgenössischer Ebene verfolgt. Ich mache das vor allem auch deshalb, weil Entscheide, die auf Bundesebene getroffen werden, grosse Auswirkungen auf die Kantone und letztlich auch auf die Gemeinden haben.

Der Regierungsrat des Kantons Zürich setzt sich über die SODK immer wieder dagegen zur Wehr, dass Entscheide auf Bundesebene im Bereich der Sozialversicherungen, also z.B. bei der Invalidenversicherung oder der Arbeitslosenversicherung zu Kostenverschiebungen zu Lasten der Kantone und der Gemeinden führen. Oder mit andern Worten, dass am Schluss immer die Sozialhilfe für Entscheide, die auf Bundesebene zu einer finanziellen Entlastung führen, zur Kasse gebeten wird.

Als Konsequenz aus der finanziellen Lastenverschiebung vom Bund auf die Kantone hat der Vorstand der SODK beschlossen, die Formulierungen für ein Gesetz zur „Koordination der Existenzsicherungssysteme“ auszuarbeiten. Die Ausgestaltung eines solchen Bundesgesetzes wird in mehreren Schritten erfolgen müssen, da für den Bund nicht für alle Massnahmen verfassungsrechtliche Kompetenzen bestehen. Mit der Erarbeitung eines Bundesrahmengesetzes zur Koordination der Existenzsicherung soll die Debatte zur Existenzsicherung als Querschnittsaufgabe angestossen werden. Dabei wird auch geprüft werden müssen, in welchen Politikfeldern rasch Massnahmen umgesetzt werden können. Mit Politikfeldern sind in erster Linie die Bereiche Familie, Arbeit, Bildung und Gesundheit gemeint.

Ziel der Diskussion ist die Vereinfachung und des komplexen Systems der Sozialen Sicherheit. Das soziale Netz soll besser koordiniert, effizienter und effektiver werden. Doppelspurigkeiten sollen beseitigt, klare Verantwortlichkeiten festgelegt, die Instrumente durchlässig, die Nahtstellen klar definiert und die Prävention verstärkt werden.

Das tönt nun vielleicht alles etwas abstrakt und abgehoben. Die Idee eines Bundesrahmengesetzes basiert letztlich auch auf der Einsicht, dass die Sozialhilfe als subsidiäres Instrument in der Existenzsicherung eine verbindliche und gegenüber den vorgelagerten Sozialversicherungen und Bedarfsleistungen gleichwertige Aufgabe übernimmt. Die Sozialhilfe leistet heute nicht nur kurzfristige Hilfe (für das sie eigentlich gedacht ist), sondern trägt immer mehr zur langfristigen Existenzsicherung bei und wird somit zum fixen Pfeiler im Bereich der sozialen Sicherheit. Diese neue und zunehmend wichtigere Aufgabe der Sozialhilfe soll deshalb auch Konsequenzen bei der Aufteilung der Kosten unter Bund, Kantonen und Gemeinden zur Folge haben. Oder anders gesagt: Auch der Bund soll sich an den Kosten der Sozialhilfe beteiligen oder zumindest dafür sorgen, dass nicht nach Gesetzesrevisionen auf Bundesebene die Kosten auf die Sozialhilfe abgeschoben werden.

Der Bundesrat hat im März 2010 in einem Bericht seine gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung und damit eine Analyse von Lücken und Handlungsbedarf im schweizerischen Modell der Existenzsicherung und Armutsbekämpfung vorgelegt. Auch der Bundesrat ist der Meinung, dass das Zusammenspiel der Instrumente der sozialen Sicherheit und der Existenzsicherung optimiert werden muss. Handlungsbedarf ortet er insbesondere bei der Vermeidung von

Schwelleneffekten und bei der Verbesserung der Koordination der Existenzsicherung. Der Bericht des Bundesrates ist in den Kantonen gut aufgenommen worden. Die Kantone begrüßen es, dass der Bund eine führende Rolle bei der Armutsbekämpfung übernehmen will. Ein Wermutstropfen bleibt: Die vom Bund vorgeschlagenen Massnahmen sollen fast ausschliesslich von den Kantonen finanziert werden.

Der Bund hat am 9. November 2010 eine Armutskonferenz durchgeführt, die auf breite Akzeptanz gestossen ist. Herr Bundesrat Burkhalter hat an dieser Armutskonferenz bekräftigt, dass er Diskussion weiterführen will und der Bund dabei eine führende Rolle übernehmen wird. Weiter hat Herr Bundesrat Burkhalter die Interinstitutionelle Zusammenarbeit als ein wirksames und zukunftsgerichtetes Instrument zur Bekämpfung der Armut bezeichnet. Als eine weitere Massnahme schlägt der Bundesrat - und übrigens auch die SODK - die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien vor. Der Kanton Zürich kann den EL für Familien nicht aus vollem Herzen zustimmen, weil das Stimmvolk im Jahre 2007 die Volksinitiative "Chancen für Kinder" mit einem Neinstimmenanteil von 67% abgelehnt hat.

Das Stichwort Interinstitutionelle Zusammenarbeit (iiz) gibt mir die Gelegenheit, kurz auf zwei Arbeitsschwerpunkte auf kantonaler Ebene einzugehen, die einen direkten Bezug zur Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung haben.

Wir erachten die Zusammenarbeit im Rahmen der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (iiz) als zukunftsweisend und als nicht mehr wegzudenken. Auch wenn im Projekt grosse Anlaufschwierigkeiten

bestanden, bin ich überzeugt, dass wir auf kantonaler Ebene nun einen guten Weg für die weitere Zusammenarbeit gefunden haben.

Die berufliche und soziale Integration wird künftig ein grösseres Gewicht erhalten. Wir werden uns dafür einsetzen, dass die Angebote noch besser koordiniert und aufeinander abgestimmt werden. Diese Programme sollten allen Personen, bei denen ein Bedarf nach beruflicher und sozialer Integration besteht, zugänglich sein. Die Angebote müssen durchlässig sein und sie dürfen sich nicht auf einzelne Klientengruppen, z.B. vorläufig Aufgenommene oder IV-Rentner, beschränken.

Die Koordination der einzelnen beruflichen und sozialen Bildungs- und Beschäftigungsprogramme unter den verschiedensten Beteiligten wird auf kantonaler und auf Gemeindeebene eine Hauptaufgabe in den kommenden Jahren bleiben. Nur wenn es uns gelingt, in diesem Bereich die Angebote aufeinander abzustimmen, werden wir Erfolge ausweisen können. Allerdings braucht es zusätzlich ein stärkeres, aktiveres und vor allem ein verbindlicheres Engagement der Arbeitgeber. Letztlich sind es die Arbeitgeber, die sozialhilfebeziehende Personen einstellen und nicht die Sozialhilfe.

Die Ausgestaltung des Sozialwesens - und diese geht weit über die Sozialhilfe hinaus – wird von politischen Prozessen und Entscheiden der Parlamente auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene bestimmt. Bis zum Vorliegen eines Entscheids geht diesem ein komplizierter und aufwändiger Prozess voraus, der sich über einen langen Zeitraum erstreckt. Letztlich entscheidet das Volk, wie das Sozialwesen und damit die Armutsbekämpfung auf

Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene ausgestaltet wird.

Der Sozialbereich ist ein dynamischer Bereich, der auch in Zukunft entscheidende politische Weichenstellungen der Bevölkerung notwendig macht. Ich bin überzeugt, dass diese Entscheide im Interesse der Menschen, die sozial und persönlich nicht auf Rosen gebettet sind, getroffen werden. Ich danke Ihnen dafür, dass Sie diese Entscheide im Interesse benachteiligter Menschen mitgestalten und mittragen.

Kantonales Sozialamt

Ruedi Hofstetter
Amtschef