

Rahel Fischer, Sarah Müller, Carlo Knöpfel

## **Armutsbekämpfung in Zürich: Versagt die Politik?**

Von der historischen Analyse zur Zukunftsvision

Gibt es eine Armutspolitik in Zürich? Oder stellt schon dieser Begriff eine Übertreibung dar? Die Zürcher Politik der Armutsbekämpfung ist weder einem Departement zugeordnet, noch in einem übergeordneten Strategiepapier definiert. Vielmehr findet sie in verschiedenen Politikbereichen statt. Armutspolitisch relevante Komponenten lassen sich nicht nur innerhalb der Familien- und der Bildungspolitik, sondern auch in den Bereichen der Wohnungs-, der Gesundheits-, der Steuer- und der Arbeitsmarktpolitik ausmachen. Dennoch wird Armutspolitik allzu oft als reine Sozialhilfepolitik verstanden: Man assoziiert damit eher das Verteilen von Hilfsgeldern als bildungs- oder gesundheitspolitische Debatten.

Das Diskussionspapier der Caritas Zürich untersucht die Zürcher Armutspolitik aus historischer Perspektive, macht eine Besandesaufnahme der Gegenwart und liefert die Bausteine für die Entwicklung einer Zukunftsvision. Der Struktur des „gestern – heute – morgen“ folgend, widmet sich der erste Teil des Papiers der Zürcher Armutsgeschichte der letzten dreissig Jahre und beleuchtet die historische Entwicklung der Armutfrage auf der Fakten-, der Diskurs- und der Politikebene. Der zweite Teil nimmt sich dem „Heute“ an und präsentiert die Konklusionen aus elf Interviews welche mit Fachpersonen und Betroffenen geführt wurden. Im letzten Kapitel schliesslich geht es um das „Morgen“ und die Empfehlungen der Caritas Zürich für eine Armutspolitik der Zukunft.

### **Armutspolitik im direktdemokratischen Prozess**

Anhand von drei Fallstudien aus drei verschiedenen Jahrzehnten zeigt das Diskussionspapier auf, wie die Zürcher Armutspolitik im direktdemokratischen Prozess verhandelt wird. Der Blick in die Vergangenheit zeigt, dass Armutsbilder die Leit motive einer jeden Armutspolitik darstellen, dass ohne Koordination eine wirkungsvolle Politik der Armutsbekämpfung nicht möglich ist und dass die Zivilgesellschaft ihre armutspolitischen Strategien laufend den diskursiven, politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten anpassen muss. Auch die Politik gegen Armut muss «verkauft» werden, auch sie wird wesentlich von Emotionen gesteuert. Im Unterschied zu anderen Interessengruppen jedoch verfügen Armutsbetroffene über keine institutionalisierte Lobby, die sich systematisch für ihre Anliegen einsetzt. Vorstösse zur Armutsbekämpfung werden von einzelnen Akteuren vorgebracht und durch immer wieder wechselnde Allianzen vertreten.

Die Fallstudien illustrieren zudem eine, im schweizerischen System immer wieder beobachtbare Wahrheit sinnbildlich: Auch gescheiterte Initiativen wirken! Volksinitiativen, erfolgreich oder nicht, setzen Themen und haben Einfluss auf die Sensibilitäten der Verwaltung. Doch auch der Umkehrschluss stimmt. Das Handeln der Verwaltung bestimmt die Sozialpolitik massgeblich. Das Sozialdepartement der Stadt Zürich hat in den letzten Jahren nicht nur neue Konzepte und Instrumente entwickelt, sondern immer wieder auch Realitäten geschaffen. Dass die Macht der Verwaltung durchaus erkannt wird, zeigte sich im Ausmass der medialen Aufmerksamkeit, die gerade dem Sozialdepartement in den letzten Jahren – im Positiven wie im Negativen – zuteil wurde.

### **Armut im Diskurs**

Die historische Analyse der Zürcher Armutspolitik zeigt, dass selbst in armutspolitischen Debatten der Begriff Armut selten Verwendung findet. Der unausgesprochene Konsens der Mehrheitsgesellschaft ist und bleibt, dass es Armut im reichen Zürich nicht gibt, nicht geben kann. Stellvertretend für «die Armen» wurden in den letzten dreissig Jahren stets einzelne Betroffenenengruppen aus der anonymen Masse herausgehoben und ins Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit gestellt. So gab es in den 80er

Jahren die Tendenz, Armut als Problem der psychisch Kranken und sozialen Problemfälle zu bagatellisieren. Später dann, als die Bilder der offenen Drogenszene um die Welt gingen, prägten diese auch das lokale Verständnis von Verwahrlosung und Ausweglosigkeit. Während der Krise der 90er Jahre wurde das Thema Armut vor allem unter dem Aspekt der Arbeitslosigkeit und der Situation der Ausgesteuerten diskutiert. In der Konsequenz dieses Verständnisses definierte man die Reintegration in den Arbeitsmarkt als oberstes Ziel und nahm dabei in Kauf, dass dies zum Teil unter prekären Arbeitsbedingungen geschah. Ende der 90er Jahre schliesslich konnte nicht länger ausgeblendet werden, dass der tief greifende Wandel der Lebensformen auch neue Armutsgruppen geschaffen hatte. Die Alleinerziehenden – Mütter zumeist – wurden neu als mehr oder weniger legitime Bezügerinnen von Unterstützungsleistungen anerkannt, die Existenznöte von Alimentezahlenden – Vätern vornehmlich – jedoch erst Jahre danach öffentlich thematisiert.

Spätestens seit Anfang des neuen Jahrtausends haftet dem Begriff der Armut im lokalen Kontext etwas Unanständiges an. Die Schuldfrage ist allgegenwärtig. Was haben diese Leute falsch gemacht, dass sie unter das Existenzminimum gefallen sind? Im politischen Schlagabtausch spricht niemand gerne von «den Armen». Viel angenehmer ist es, von den «unteren Einkommensschichten», den «Working Poor» oder aber den «armutsbetroffenen Kindern» zu sprechen, von all jenen also, die gar nicht erst der Selbstverschuldung verdächtigt werden können.

### **Missbrauch im Diskurs**

Armut in der Schweiz – in Zürich – wird selten thematisiert. Drängt sich eine Auseinandersetzung jedoch auf, wird tendenziell zwischen den «guten» und den «schlechten» Armen unterschieden. Diese Triage der Armutsbetroffenen ist gleichzeitig als Reaktion wie auch als Resultat des so genannten Missbrauchsdiskurses zu verstehen. Das sozial konstruierte Bild des „Missbrauchers“ und „Sozialschmarotzers“ stellt Armutsbetroffene unter Generalverdacht. Gezielt mit fremdenfeindlichen Ressentiments alimentiert, zielt der Missbrauchsdiskurs im Edeffekt auf eine Verringerung der Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates als Ganzes ab.

Der Missbrauchsdiskurs ist keineswegs eine Zürcher Erfindung. Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, dass die letzte grosse Diskurswelle ihren Ausgangs- und Höhepunkt in Zürich hatte, ja von hier aus orchestriert wurde. Dass die gezielte Instrumentalisierung dieses Diskurses von realpolitischem Erfolg gekrönt war, ist fraglos. So hinterliess er nicht nur in der Revision verschiedenster nationaler und kantonaler Gesetzgebungen seine Spuren, sondern beeinflusste auch die Ausrichtung der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und der kommunalen Sozialdepartemente – und er prägt bis heute den Alltag von Sozialarbeitenden und Armutsbetroffenen.

### **Hypothesen für die Zukunft**

Die weltweite Wirtschaftskrise wirkt sich auch auf die Schweiz aus: Die Entlassungen nehmen zu, die Arbeitslosenzahlen steigen. Auch Zürich spürt die Krise, und da der Finanzsektor deren Ausgangs- und Drehpunkt darstellt, wird es die Bankenstadt wohl besonders hart treffen.

Die erhöhten Arbeitslosenzahlen werden mittelfristig auch steigende Sozialhilfefzahlen zur Folge haben. Welche Auswirkungen wird diese Entwicklung auf die gesellschaftlichen Grundwerte haben? Wird die Solidarität zunehmen? Oder wird das Recht des Stärkeren gegenüber den grundlegenden Bürgerrechten noch unnachgiebiger betont?

Und wie sollen die zivilgesellschaftlichen Akteure auf diese Entwicklungen reagieren? Sollen sie sich darauf beschränken, den Sozialstaat in seiner jetzigen Form zu verteidigen, oder sollen sie den Stimmungsumschwung für neue Vorstösse zu nutzen versuchen?

## **Fazit und Forderungen der Caritas Zürich**

Sowohl der Blick in die Geschichte wie auch die Analyse der Gegenwart zeigen, dass eine der grössten Herausforderungen bei der Armutsbekämpfung die Koordination der Armutspolitik darstellt. Das Gelingen eines solch koordinierten Vorgehens hängt nicht nur vom Willen einzelner Akteure, sondern auch von der öffentlichen Bewertung der Armutsproblematik ab. Eine gemeinsame Strategie der Armutsbekämpfung kann nur auf der Grundlage von realitätsnahen Armutsbildern entwickelt werden. Denn wie die Armen wahrgenommen werden, wirkt sich direkt auf die Politik aus.

Daraus ergeben sich drei Thesen die im Folgenden kurz erläutert werden:

### **1. Ohne Koordination keine wirkungsvolle Armutspolitik**

Welche Wege führen zu einer koordinierten Zürcher Armutspolitik? Armutsbekämpfung ist ein politisches Querschnittsthema, das von der Arbeitsmarkt- bis zur Gesundheitspolitik in fast alle Politikbereiche greift. Oft scheitern engagierte Initiativen daran, dass die koordinierte Zusammenarbeit aufwändig und von langen Entscheidungsprozessen geprägt ist. Eine koordinierte Armutspolitik durchzusetzen, ist zwar schwierig, für die Nachhaltigkeit des Erfolgs aber zentral. Eine erfolgreiche Armutsbekämpfung braucht Strategien, die über die einzelnen Politikbereiche und über die Institutionen hinaus angelegt sind. Die Koordination solcher Fragen ist eine Aufgabe der Regierungen. Vom Regierungsrat des Kantons Zürich soll deshalb im Rahmen einer wirkungsorientierten Armutsstrategie eine Koordinationsstelle für Armutsfragen geschaffen werden.

Neben dem Staat ist jedoch auch die Zivilgesellschaft gefordert. Es braucht ein Monitoring der Armutspolitik. Diese Aufgabe können Hilfswerke, Gewerkschaften und Kirchen übernehmen. Die Caritas Zürich fordert eine Armutsplattform, welche die Auswirkungen politischer Entscheidungen auf die Armut einschätzt, bewertet und kommuniziert. Ziel dieser Plattform wäre es, eine Lobbyfunktion für Armutsbetroffenen wahrzunehmen.

Weder die grosse Anzahl der Working Poor noch die Existenznöte vieler Familien sind auf der individuellen Ebene erklärbar. Ein gesellschaftlicher und politischer Konsens, dass diese Gruppen aus strukturellen Gründen in Armut leben, würde ein koordiniertes und zielführendes Vorgehen ermöglichen.

### **2. Armutsbilder prägen die Armutspolitik**

Welches sind die in der Gesellschaft vorherrschenden Armutsbilder und wie lassen sie sich verändern? Der Blick in die Geschichte zeigt, dass Armutsbilder nicht nur wandelbar sondern auch stark medial geprägt sind. Hilfswerke wie die Caritas Zürich können und müssen der Armut, mit der sie tagtäglich konfrontiert sind, ein Gesicht geben und die Öffentlichkeit für die Probleme der Armutsbetroffenen sensibilisieren.

Die Medien tragen eine besondere Verantwortung. Wenn sie Missbrauchsfälle ins Rampenlicht rücken, ohne auch dem Alltag von sozial Benachteiligten und den Ursachen der Armut Platz einzuräumen, verfälschen sie die Wahrnehmung und erschweren das Schicksal der Betroffenen.

Medial aufbereitete Information ist wichtig, noch effektiver sind jedoch direkte Erlebnisse und Einblicke. Mit Begegnungen, zum Beispiel in der Gemeinwesenarbeit, in der Schule oder im eigenen Bekanntenkreis, kann eine Sensibilisierung für die Realitäten anderer sozialer Milieus stattfinden. Mehr Verständnis für die Situation der Betroffenen zu schaffen, ist eine Voraussetzung dafür, dass eine koordinierte Armutspolitik und ein Konsens in der Armutsbekämpfung entstehen können.

### **3. Armutsvermeidung ist besser als Armutsbekämpfung**

Mit welchen Strategien soll die Zivilgesellschaft (Hilfswerke, Gewerkschaften, Kirchen) der aktuellen Wirtschaftslage begegnen? In wirtschaftlichen Krisenzeiten ist es schwierig, Investitionen für die Armen zu fordern, werden doch sogar die bestehenden Leistungen in Frage gestellt. Es ist deshalb wichtig, Massnahmen gegen eine Verschärfung der Armut in Angriff zu nehmen. Der Sozialstaat hat zwei wichtige Aufgaben: die Existenzsicherung mit dem Fokus, den Menschen aus der Armut herauszuhelfen und die Armutsprävention. Die Existenzsicherung ist durch die Verfassung garantiert, hier dürfen keine Abstriche hingenommen werden. Die günstigste Form der Armutsbekämpfung jedoch ist ihre Vermeidung. Deshalb empfiehlt die Caritas Zürich, in der Armutspolitik einen Schwerpunkt auf die Prävention zu setzen.

Armut zu vermeiden heisst, Massnahmen im Bereich der Bildungs-, der Arbeitsmarkt- und der Familienpolitik einzuleiten, bedeutet die Schaffung von Angeboten im Vorschulbereich, Investitionen in die Eltern- und Familienarbeit und die Förderung der Chancengerechtigkeit.

Bei der Bekämpfung der Armut muss die Existenz gesichert werden. Das letzte Auffangnetz ist die Sozialhilfe. Sie leistet einen wertvollen Beitrag zum sozialen Frieden in unserer Gesellschaft. Die Leistungen der Sozialhilfe sind minimal und dürfen auf keinen Fall weiter gesenkt werden. Die Situation der Menschen, die heute schon am Rand der Gesellschaft stehen, darf sich nicht noch weiter verschlechtern.

In der Wirtschaftskrise werden noch mehr Menschen aus dem Arbeitsmarkt fallen. Es ist armutspolitisch zentral deren Beschäftigungsfähigkeit aufrecht zu erhalten. Menschen, die längere Zeit ohne Arbeitsmöglichkeit sind, verlieren rasch die zur Berufsausübung notwendige Leistungsfähigkeit. Sie laufen Gefahr, im Arbeitsmarkt nicht mehr Fuss fassen zu können und langfristig von der Sozialhilfe abhängig zu werden. Deshalb lohnen sich Investitionen in Integrationsprogramme und in die berufliche Qualifizierung.

### **Schlussbemerkungen und Herausforderungen für die Caritas Zürich**

Die Caritas Zürich wird weiterhin Grundlagen- und Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Armutspolitik leisten. Ein Schwerpunkt dieser Grundlagenarbeit wird im nächsten Jahr das Thema «Armutsbilder» darstellen. Die Caritas Zürich fordert einen regelmässigen Armutsbericht des Kantons Zürich und postuliert eine Armutsplattform. Mit genügend politischem Willen, realistischen Armutsbildern und einer koordinierten Armutspolitik ist ein grosser Teil der Armut vermeidbar. Armut muss nicht sein!