

Potenziale stärken, Belastungen lindern

Der Armutsbericht Basel-Stadt versteht Armut als einen Mangel an Handlungschancen

Text: Philipp Dubach, Heidi Stutz

In den grossen Städten sind soziale Probleme wie Armut, soziale Ausgrenzung, Gewalt und hohe Erwerbslosenzahlen ausgeprägt vorhanden. Der Armutsbericht des Kantons Basel-Stadt, der von der Christoph Merian Stiftung beim Berner Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) in Auftrag gegeben worden ist, analysiert die Situation im zweitgrössten Agglomerationsraum der Schweiz. Das Mandat legte Wert auf zwei Punkte: Erstens soll der Bericht den Ist-Zustand bezüglich Armut im Kanton Basel-Stadt beschreiben. Und zweitens soll er Handlungsempfehlungen für eine wirksame Armutsbekämpfung formulieren. Die Ergebnisse liegen in einem 300-seitigen Buch vor, das im vergangenen Juni der Öffentlichkeit präsentiert worden ist. Der Armutsbericht Basel-Stadt versteht Armut als Mangel an Handlungschancen: Den Potenzialen der Menschen stehen Barrieren und Belastungen gegenüber, bei ihnen selbst und in ihrem nahen und weiteren Umfeld. Der Bericht kombiniert statistische Analysen mit zahlreichen Gesprächen, welche die AutorInnen mit Armutsbetroffenen und Fachleuten geführt haben.

Wann können wir von einer Person sagen, dass sie in Armut lebt? In Anlehnung an den «Capability-Ansatz» des indischen Ökonomen und Nobelpreisträgers Amartya Sen wird Armut als ein gravierender Mangel an Handlungschancen verstanden. Als arm gilt demnach eine Person, wenn sie in ihrem Leben nur sehr wenig Spielraum hat und realistisch nur sehr bescheidene Ziele erreichen kann. Dieses Verständnis von Armut hat auch Folgen für die Armutspolitik: Sie kann sich in dieser Perspektive

nicht auf Transferzahlungen beschränken. Ebenso wichtig ist, dass die Potenziale von Menschen gestärkt und ihre Belastungen gelindert werden.

Der «Capability-Ansatz» ist ausgesprochen wertvoll, um die Prozesse zu beschreiben, die in die Armut und aus ihr heraus führen. Schwerer fällt es, Armut auf diese Weise präzise zu messen. Für die statistischen Analysen verwendet der Bericht deshalb einen einfacheren Armutsbegriff, der sich ausschliesslich an der finanziellen Bedürftigkeit orientiert. Als Armutsgrenze dient dabei das Existenzminimum, wie es in den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) als Grenze definiert ist, die zum Sozialhilfebezug berechtigt.

Armut als finanzielle Bedürftigkeit – die Zahlen

Eine Analyse von Steuerdaten des Kantons Basel-Stadt zeigt, dass 2006 bei 7,8 Prozent der Basler Haushalte Einkommen und Vermögen – ohne Sozialhilfe – unter dem Existenzminimum lagen. Berücksichtigt sind Haushalte mit SteuerdossierträgerInnen ab 25 Jahren. Der Anteil von 7,8 Prozent entspricht rund 7400 Haushalten mit 12 100 Personen. Schätzungsweise vier Fünftel dieser Haushalte werden effektiv durch Sozialhilfe unterstützt. Bei Steuerpflichtigen im Erwerbsalter erzielten 10,4 Prozent der Haushalte kein existenzsicherndes Einkommen. Davon sind viele Kinder mit betroffen. Bei Steuerpflichtigen im Rentenalter liegt der Anteil dank Ergänzungsleistungen zur AHV/IV bei 1,9 Prozent. Ohne alle Bedarfsleistungen wäre das Armutsrisiko bedeutend höher: Im Erwerbsalter würden 16,9 Prozent der Haushalte das Existenzminimum nicht erreichen, im Rentenalter 8,7 Prozent.

Von 2003 bis 2006 ist der Anteil der armutsbetroffenen Haushalte in ähnlichem Ausmass gestiegen wie die Sozialhilfequote der Stadt Basel. Seit 2006 hat sich die Sozialhilfequote um rund ein Fünftel reduziert. Es ist jedoch damit zu rechnen, dass das Ausmass der Armut im Zuge der Wirtschaftskrise wieder zunimmt.

Potenzialorientierte Armutspolitik: die Handlungsspielräume erweitern

Was steckt hinter diesen Zahlen? Was sind die Gründe der Armut in Basel? Und wie lässt sich die Zahl der Armutsgefährdeten reduzieren? Wenn Armut mit einem Mangel an Handlungschancen zu tun hat, dann ist das Ziel der Armutsbekämpfung die Erweiterung von Handlungsspielräumen. Dazu sind finanzielle Leistungen wichtig, aber nicht nur. Gleichzeitig müssen nichtmaterielle Potenziale gefördert und Belastungen gelindert werden. Der Armutsbericht unterscheidet dabei drei Ebenen solcher Potenziale und Belastungen:

Philipp Dubach

leitet im Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) den Bereich «Soziale Mindestsicherung».



Heidi Stutz

ist Mitglied der Geschäftsleitung des Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS).



1. die Person (z.B. Bildung, Gesundheit),
2. der soziale Nahraum (z.B. Familie, Freunde, Nachbarschaft),
3. das weitere Umfeld (Wirtschaft, Politik, Gesellschaft, Kultur).

Eine Armutspolitik, die auf allen diesen Ebenen ansetzt, eröffnet Chancen und schafft Zugangsmöglichkeiten: Es handelt sich um eine potenzialorientierte Armutspolitik. Der Kanton Basel-Stadt leistet in der Armutsbekämpfung bereits sehr viel. Aber nicht immer sind diese Leistungen auf das koordinierte Ziel der Erweiterung von Handlungsspielräumen potenziell Armutsgefährdeter oder Armutsbetroffener abgestimmt. Der Armutsbericht enthält deshalb 43 Handlungsempfehlungen, die sich an Staat und Politik, die Wirtschaft, an private Organisationen und zivilgesellschaftlich engagierte Einzelpersonen wenden. Dabei lassen sich vier inhaltliche Schwerpunkte ausmachen.

1. Materielle Mindestsicherung

Das System der materiellen Mindestsicherung ist durch die Sozialhilfe weitgehend installiert. Es sind einzelne Bereiche wie die Absicherung von Familien oder das Zusammenspiel mit Erwerbsarbeit, die verbessert werden können. An verschiedenen Punkten ist die Zugänglichkeit vorhandener Leistungen ein Problem. Hier empfiehlt der Bericht, die Idee eines «Guichet unique» nochmals abzuklären. Dies ist ein Einheitsschalter, der sämtliche Ansprüche abklärt und damit Armutsbetroffene davor bewahrt, von Amt zu Amt zu rennen, statt ihre Zeit und Energie für die Suche nach einem Ausweg aus ihrer Notlage einsetzen zu können.

2. Familienergänzende Betreuung

Bei den Massnahmen, die der Stärkung der Potenziale dienen, hat ein flächendeckendes, bedarfsgerechtes und finanziell für alle zugängliches Tagesbetreuungsangebot eine grosse armutsvermeidende Bedeutung. Der Versorgungsgrad der Tagesbetreuung ist im Kanton Basel-Stadt nicht besonders hoch – sowohl im Vergleich mit anderen Städten (Zürich) als auch gemessen an der Nachfrage. Ein rascher Ausbau und eine hohe Qualität der Tagesbetreuung sind aus mehreren Gründen wichtig: Für Vorschulkinder aus sozial benachteiligten Familien ist es eine wichtige Investition im Rahmen der Frühförderung, die verhindern soll, dass Armut sich von einer Generation auf die nächste überträgt. Sie bietet optimale Entwicklungs-

chancen, Fremdsprachige etwa können hier Deutsch lernen. Auch Schulkindern hilft es, die Chancengleichheit zu verbessern, weil sie sich hier die schulbezogene Unterstützung holen können, welche die Eltern unter Umständen nicht bieten können. Für die Eltern ermöglicht das Betreuungsangebot, vermehrt erwerbstätig zu sein und damit mehr Geld zu verdienen, ohne dass die Kinder vernachlässigt sind.

3. Struktureller Wandel des Arbeitsmarkts

Seit Mitte der 90er-Jahre sind im Kanton Basel-Stadt mehrere Tausend Stellen für Tiefqualifizierte verloren gegangen. Im Gegenzug sind neue Stellen entstanden, die überwiegend hohe Qualifikationsanforderungen stellen. Um mit diesem Wandel Schritt zu halten, ist die Qualifizierung von schlecht Ausgebildeten ein unabdingbarer Weg.

Das soziale Netz muss so geknüpft sein, dass es als Sprungbrett dient und sich möglichst niemand darin verfängt

Aber kurzfristig und für Menschen, die aus anderen, etwa gesundheitlichen Gründen leistungsbeeinträchtigt sind, greift diese Massnahme nicht. Realistischerweise gilt es von der Idee Abstand zu nehmen, dass alle Menschen eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt finden können, auch wenn das durchaus ein Ziel wäre. Es gilt zu überlegen, was für einen Platz die Gesellschaft Personen bieten kann, die auch mit längerem Suchen keine «normale» Stelle finden.

Der Armutsbericht vertritt die Meinung, dass es unbefristete, differenzierte Beschäftigungsmöglichkeiten braucht. Aktuell sind die meisten Massnahmen zur Arbeitsintegration im Kanton Basel-Stadt zeitlich begrenzt. Langzeitarbeitslose drohen deshalb ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verlieren. Die Rahmenbedingungen auf dem zweiten Arbeitsmarkt sind aber so auszugestalten, dass der gewöhnliche, erste Arbeitsmarkt dadurch nicht konkurrenziert wird. Nicht voll Erwerbstätige einfach sich selbst zu überlassen, setzt Abwärtsspiralen in Gang, die soziale Folgeprobleme haben, etwa in den betroffenen Familien.

4. Menschen mit Migrationshintergrund


Besonders verletzlich in Krisensituationen, die auch materielle Probleme bewirken können, sind Menschen mit Migrationshintergrund. Dies gilt in erhöhtem Mass, wenn wei-

INSERAT

Master of Science in Social Work

für Fachkräfte der Sozialen Arbeit

4 Fachhochschulen – 1 Master, Teilzeit- oder Vollzeitstudium
Start im Februar und September



Berner Fachhochschule BFH, Fachbereich Soziale Arbeit
Hochschule Luzern – Soziale Arbeit
FHS St.Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Fachbereich Soziale Arbeit
ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Departement Soziale Arbeit

MASTER

IN

SOZIALER

ARBEIT

BERN | LUZERN
ST.GALLEN | ZÜRICH

www.masterinsozialerarbeit.ch



K.R., Asylbewerber mit provisorischer Aufnahme, erhält zusammen mit seiner Frau 500 bis 600 Franken im Monat. Er sucht sich kostenlose Vorhänge für seine Wohnung

tere Risikofaktoren wie gesundheitliche und familiäre Probleme oder ein tiefes Bildungsniveau hinzukommen. Basel-Stadt ist ein Einwanderungskanton und muss daher ein vitales Interesse haben, auch in diesem Bereich durch eine gute Integrationspolitik präventiv Armutsprobleme zu mindern.

Die Handlungsempfehlungen des Armutsberichts konzentrieren sich hier auf ergänzende Punkte zur Basler Integrationspolitik. Dazu gehört die Empfehlung einer transkulturellen Öffnung von staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen. Der Begriff meint, dass es nicht darum geht, für die Migrationsbevölkerung Massnahmen zu treffen oder im Falle der Missbrauchsbekämpfung gegen gewisse Gruppen vorzugehen, sondern darum, mit der Migrationsbevölkerung zusammenzuarbeiten und dort, wo Probleme bestehen, auch gemeinsam Lösungen zu finden. Im Kontext der Armutsbekämpfung ist eine solche Strategie darauf bedacht, Personen aus den entsprechenden Herkunftgruppen als Mitarbeitende in die sozialen Institutionen und alle Regelstrukturen wie Schulen, Gesundheitswesen und Verwaltung zu integrieren. Sie ist bemüht, eine Informationsstrategie zu finden, die Sprachschwierigkeiten und anderen Erfahrungshintergründen im Umgang mit staatlichen Institutionen Rechnung trägt.

Armutsbekämpfung als soziale Investition

Aus diesen Ausführungen wird deutlich: Das soziale Netz, das Menschen in weniger glücklichen persönlichen Umständen vor Armut bewahren und ihnen in ein möglichst eigenständiges Leben zurück helfen soll, besteht aus sehr vielen Strängen, die kompliziert zusammenwirken. Das Netz muss so geknüpft sein, dass es als Sprungbrett dient

und sich möglichst niemand darin verfängt. Dies ist nur möglich, wenn die interne Koordination unter den verschiedenen Akteuren klappt und alle ihren Beitrag leisten:

- *Politik und Verwaltung* haben bei der Ausgestaltung der Rahmenbedingungen, die ab der frühen Kindheit Armut vermeiden helfen, viel in der Hand. Sie haben in Basel-Stadt pionierhaft wichtige Dinge angedacht, aber bislang nicht immer den Mut gehabt, die Mittel für eine flächendeckende Umsetzung einer potenzialorientierten Strategie sozialer Investition und Integration aufzuwerfen. Denn auch wenn sich eine solche Strategie der Erweiterung von Handlungsspielräumen langfristig auszahlt, führt sie wie jede Investition kurzfristig zu Mehrkosten. Dies zeigt sich etwa beim wichtigen Unterstützungsinstrument Sozialhilfe: Intensive Beratung und Betreuung durch qualifiziertes Personal könnte Transferzahlungen vermeiden helfen, aber um den Preis zusätzlicher Lohn- und Weiterbildungskosten.
- Die *Basler Unternehmen* können durch eine sozial verantwortliche Lohn- und Anstellungspolitik sowie durch betriebliche Integrations- und Weiterbildungsmaßnahmen ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Armutsvermeidung und -bekämpfung übernehmen.
- Wirklich niederschwellige Hilfe kann ein verästeltes *Netz privater Beratungsstellen, Initiativen und Selbsthilfeprojekte* anbieten. Sie sind nahe an den Armutsbetroffenen und damit am Puls der Probleme. Sie stellen auf der Gasse das Überleben sicher und sehen neue Probleme am frühesten kommen. Sie sind eine Stärke des sozialen Basels, solange Unübersichtlichkeit und Doppelspurigkeiten nicht überhandnehmen.
- Eine einmalige Chance in Basel ist auch die Tatsache, dass finanzkräftige *Stiftungen* vorhanden sind, welche die Bereitschaft haben, ins Soziale zu investieren.

Koordination und Steuerung als grosse Herausforderungen

In Basel tut sich also in Sachen Armutsbekämpfung sehr viel. Es gab und gibt auch eine hohe Zahl von Pilotprojekten mit Pioniercharakter. Bisweilen fragt man sich angesichts der Vielfalt, wer denn in der Armutspolitik eigentlich das Steuer in der Hand hält. Eine unter den verschiedenen Akteuren koordinierte Strategie gibt es nur in Ansatzpunkten. Dies führt zu mangelnder Transparenz und Zugänglichkeit, weshalb der Armutsbericht bei der Steuerung und Koordination der sozialen Leistungen einen Schwerpunkt setzt. Zudem regt er an, aus den vielen vorhandenen Ansätzen eine umfassende Strategie zur Armutsbekämpfung zu entwickeln. Sie sollte langfristige Ziele vorgeben, den Bedarf an Innovationen umreissen und die Aufgabenteilung zwischen Staat und privaten Organisationen skizzieren.

Christoph Merian Stiftung (Hg.): Armutsbericht Basel-Stadt. Ursachen, Dynamiken, Handlungsempfehlungen. Von Philipp Dubach, Heidi Stutz und Ruth Calderón. Christoph Merian Verlag, Basel 2010. 304 Seiten. 29 Franken. ISBN: 978-3-85616-500-0. Bestellungen unter www.merianverlag.ch