

Nationaler Aktionsplan gegen Armut

Nationaler Aktionsplan gegen Armut in der Schweiz: Lehren aus Europa

Die erste Nationale Armutskonferenz der Schweiz fand am 23. Mai 2003 statt. Wichtigstes Ergebnis ist die Forderung, dass der Bundesrat alle Bürgerinnen und Bürger zu mobilisieren versucht, indem er einen Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung der Armut in der Schweiz erarbeiten lässt. In diesem Artikel soll untersucht werden, welche Lehren sich aus den diesbezüglichen Anstrengungen ziehen lassen, die seit einigen Jahren sowohl im Europarat – wo die Schweiz seit genau 40 Jahren Mitglied ist – als auch in der Europäischen Union unternommen werden. Die Autorin und der Autor des vorliegenden Artikels waren an dieser Entwicklung beteiligt.



Annelise Oeschger und Olivier Gerhard
Bewegung ATD Vierte Welt

Entstehung einer neuen Vorstellung der Armutsbekämpfung

Die wichtigsten Akteure im Kampf gegen die extreme Armut sind die ärmsten Personen und Familien selbst. Sie kämpfen im Alltag nicht nur ums Überleben, sondern vor allem darum, «dass unsere Kinder eine Zukunft haben». Kaum ein Kampf wird so wenig gewürdigt wie dieser. Wenn ein Familienvater endlich den Mut aufbringt, sich mit dem Lehrer seines Sohnes zu treffen und diesem dann nur vorwirft, er lege zu viel Wert auf künstlerische Aktivitäten, wie kann dieser Lehrer dann wissen, dass die Hauptsorge des Vaters darin besteht, dass sein Sohn wie er selbst die Schule verlässt, ohne Lesen und Schreiben zu können? Unterstützung für die arme Bevölkerung setzt in jedem Fall voraus, dass sämtliche Akteure die Lebensbedingungen und Überlebensstrategien, die grössten Sorgen, die Hoffnungen und die Lösungsvorschläge der Betroffenen kennen.

Aus diesem Grund hat der Wirtschafts- und Sozialrat in Frankreich die in extremer Armut lebende Bevölkerung einbezogen, als er den 1987 veröffentlichten Bericht «Grosse Armut und wirtschaftliche und soziale Unsicherheit» von Joseph Wresinski (Gründer der internationalen Bewegung ATD Vierte Welt) in Auftrag gab. Dieser «Ansatz Wresinski» hat in verschiedenen Ländern und internationalen Organisationen Schule gemacht. So finden seit 1989 alle zwei Jahre Volkshochschulen Vierte Welt im Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Union in Brüssel statt. Eingeladen waren jeweils in grosser Armut lebende Personen, nationale und europäische Beamte, Berufspersonen und Mitglieder von Organisationen, auch aus der Schweiz. Bei diesen und ähnlichen Treffen bekamen die Teilnehmenden eine Vorstellung davon, was es bedeutet, die extreme Armut besiegen zu wollen. Es reicht nicht aus, punktuell einzelne Massnahmen zu treffen, sondern es braucht eine umfassende, kohärente Politik, in deren Rahmen sämtliche politischen Fragen unter dem Blickwinkel geprüft werden, ob sie das Leben der Schwächsten positiv oder negativ beeinflussen, und die der Absolutheit der Grundrechte und des Zugangs aller zu diesen Rechten Nachdruck verschafft. «Wir sind keine Ratten, auch wenn wir im Abfall wühlen», beschwerte sich ein Obdachloser, während ein anderer erklärte, für die Ärmsten sei das Wichtigste nicht nur ein Dach über dem Kopf und etwas zu essen, sondern «wir müssen auch schöne Dinge sehen, andere Leute treffen und diese auch unterstützen können».

Zur Umsetzung solcher Vorschläge haben alle Regierungen (darunter diejenige der Schweiz) im März 1995 anlässlich des *Weltgipfels für soziale Entwicklung* ein Aktionsprogramm ausgearbeitet. Dieses sieht vor, dass alle Länder eine nationale Strategie und einen nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung erstellen, mit dem Ziel, dass «alle Männer und Frauen, insbesondere jene, die in Armut leben, Rechte wahrnehmen, Ressourcen nutzen und Verantwortung übernehmen können und so in die Lage versetzt werden, ein persönlich befriedigendes Leben zu führen und zum Wohl ihrer Familie, ihres Gemeinwesens und der gesamten Menschheit beizutragen» (Kopenhagener Erklärung, Punkt 9).

Ein Jahr später, im April 1996, schlug der Europarat dieselbe Richtung ein. Er fügte der *Revidierten Sozialcharta* ein neues, bisher unter den internationalen Instrumenten einzigartiges Recht bei, das «Recht auf Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung»:

Ziele bei der Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung

(Nizza, Dezember 2000)

1. Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen

- Zugang zu einer langfristigen und qualifizierten Beschäftigung für die sozial Schwächsten (Programme, die sie zu einer Beschäftigung hinführen, Betreuungsangebote für Kinder, Nutzung der Beschäftigungsmöglichkeiten im sozialen Sektor, Vermeidung von Unterbrechungen der beruflichen Laufbahn)
- Gewährleistung der für ein menschenwürdiges Dasein notwendigen Mittel
- Zugang zu einer ordentlichen Wohnung
- Zugang zur medizinischen Versorgung
- Zugang zu Ausbildung, Justiz, Kultur, Sport und Freizeitbeschäftigungen

2. Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen

- Zugang aller zu den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien
- Vermeidung gravierender Änderungen der Lebensbedingungen wie Überschuldung, Verweis aus der Schule oder Verlust der Wohnung
- Erhalt der Solidarität in der Familie

3. Für die sozial Schwächsten handeln

- Förderung der sozialen Eingliederung von Menschen in dauerhafter Armut
- Eliminierung der Armut von Kindern
- Umfassende Massnahmen für Gebiete, die mit der Ausgrenzung konfrontiert sind

4. Alle Akteure mobilisieren

- Förderung der Beteiligung und Mitsprache der ausgegrenzten Personen
- Einbeziehung der Bekämpfung der Ausgrenzung in allen politischen Bereichen
- Gemeinsame Mobilisierung der nationalen, regionalen und lokalen Behörden
- Anpassung der Verwaltungs- und Sozialdienste an die Bedürfnisse der ausgegrenzten Menschen und Sensibilisierung der Akteure vor Ort
- Förderung des Dialogs und der Partnerschaft zwischen den öffentlichen und privaten Stellen, insbesondere den Sozialpartnern, Nichtregierungsorganisationen und Sozialdiensten
- Förderung der Verantwortung und des Handelns aller Bürger bei der Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung
- Förderung sozialer Verantwortung der Unternehmen

«Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien:

- im Rahmen eines umfassenden und koordinierten Ansatzes Massnahmen zu ergreifen, um für Personen, die in sozialer Ausgrenzung oder Armut leben oder Gefahr laufen, in eine solche Lage zu geraten, sowie für deren Familien den tatsächlichen Zugang insbesondere zur Beschäftigung, zu Wohnraum, zur Ausbildung, zum Unterricht, zur Kultur, zur Fürsorge zu fördern;*
- diese Massnahmen, falls erforderlich, im Hinblick auf ihre Anpassung zu überprüfen»*

(Revidierte Sozialcharta, Art. 30)

In diesem Dokument wird der Gedanke einer kohärenten Politik aufgenommen, die sich auf sämtliche Lebensbereiche einer Person oder Familie erstreckt. Zudem wurde diesem Artikel von Anfang an beigefügt, dass die Evaluation der Massnahmen gemeinsam mit den Betroffenen erfolgen muss.

Gegenwärtig haben 15 Mitgliedsländer des Europarats diese revidierte Sozialcharta ratifiziert. Sie müssen periodisch Bericht darüber erstatten, wie sie diesen «umfassenden und koordinierten Ansatz» umsetzen.

Die Strategie von Lissabon

Im Rahmen der Europäischen Union hatte Portugal den Mut, den 15 Mitgliedsstaaten eine Strategie zur Beseitigung der Armut in Europa vorzuschlagen. Diese Strategie wurde anlässlich des Gipfels der Staats- und Regierungschefs in Lissabon im März 2000 verabschiedet und umfasst zwei Elemente: Eine Methode zur Mobilisierung aller Akteure und eine Beschreibung der politischen Strategien, die es umzusetzen gilt.

- Die Methode zur Mobilisierung sieht wie folgt aus: Jeder Staat entwirft einen *Nationalen Aktionsplan Soziale Integration*, in Zusammenarbeit mit den lokalen,

regionalen und nationalen Behörden und unter Einbezug von Sozialpartnern und Organisationen. Einen ersten Nationalen Plan legten die 15 Mitgliedsstaaten im Sommer 2001 vor, der zweite Nationale Plan ist bis zum Sommer 2003 einzureichen. Auf europäischer Ebene unterstützt ein Aktionsprogramm die Umsetzung dieser Pläne. Die Europäische Kommission verfasst einen Bericht über alle nationalen Pläne mit dem Ziel einer intensiveren Wechselwirkung der Massnahmen in den einzelnen Ländern und der Zusammenstellung von Beispielen kohärenter politischer Strategien oder besonders erfolgreicher Aktionen. Eine Evaluation der Ergebnisse erfolgt insbesondere auf der Grundlage von Indikatoren. Im Rahmen eines jährlich stattfindenden Frühlingstreffens ziehen die Staats- und Regierungschefs jeweils Bilanz über diesen Ansatz. An einem europäischen Runden Tisch werden sich am 17. Oktober anlässlich des Internationalen Tags zur Überwindung der Armut sämtliche Akteure treffen. Diese Methode ist von grosser Bedeutung, da damit eine Dynamik in Gang gehalten wird.

Eine Dynamik ist allerdings nur sinnvoll, wenn sie den richtigen Zielen dient:

- Anlässlich des EU-Gipfeltreffens in Nizza im Dezember 2000 wurden die umzusetzenden politischen Strategien in den *Zielen für die Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung* festgeschrieben (siehe Kasten). Wir messen diesem Dokument eine grosse Bedeutung bei: Die Ziele beruhen auf Vorschlägen der Organisationen und der in grosser Armut lebenden Bevölkerungsgruppen aus der Schweiz und anderen europäischen Ländern, die mit dem Ziel teilgenommen haben, die politischen Strategien der europäischen Länder zur Bekämpfung der Armut zu dynamisieren und zu beeinflussen.

Zwei Grundanliegen ziehen sich konsequent durch diese Strategien: Alle Aktionen müssen die Würde der Person sowie die Gleichberechtigung von Mann und Frau respektieren.

Welche Lehren kann die Schweiz ziehen?

Die ersten Ergebnisse der Strategie von Lissabon veranlassen uns zu einigen Bemerkungen.

Eine nachhaltige Dynamik kann nur entstehen, wenn die Verantwortung auf höchster Staatsebene wahrgenommen wird. Ohne die Verabschiedung einer verbindlichen Strategie durch die Staats- und Regierungschefs im Jahr 2000 in Lissabon (mit Etappen, Treffen, Fristen) wären den Worten wohl keine Taten gefolgt. Die ärmsten Bevölkerungsgruppen hätten die Hoffnung verlieren können. Sehr wichtig ist deshalb für die Betroffenen, dass der Bund der Nationalen Armutskonferenz konkrete, sichtbare Massnahmen folgen

lässt. In unserem föderalistischen System kann nur der Bundesrat eine umfassende und kohärente Strategie gewährleisten.

Mit der Methode der Nationalen Pläne lassen sich die verschiedenen Entscheidungsebenen sehr gut einbinden. Die Mitglieder der Europäischen Union konnten die regionalen und lokalen Behörden je nach föderalistischer Ausrichtung des Landes gewichten.

Zudem stützten sich die Nationalen Pläne auf die im Land bereits bestehenden Bemühungen. In der Schweiz entwickelten sich solche nationalen Bemühungen in Organisationen wie der SKOS (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe), der SODK (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren), dem Schweizerischen Städteverband, dem SBS (Schweizerischer Berufsverband Soziale Arbeit) sowie den Gewerkschaften und zahlreichen NGOs. Diese Initiativen können die Bemühungen des Bundes unterstützen. Beim Bestreben, den Ärmsten tatsächlich Zugang zu ihren Rechten zu verschaffen, muss der Bund erfahrungsgemäss koordinieren, einladen und vermitteln.

Eine der grossen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Strategie von Lissabon lag darin, zur Ausarbeitung der Nationalen Pläne alle Betroffenen zusammenzubringen, auch die in Armut lebende Bevölkerung. Bei der Umsetzung der Pläne stand dann dieser Mangel an Zusammenarbeit der Mobilisierung aller Akteure häufig im Wege. Es ist deshalb unabdingbar, dass ein Nationaler Plan von Anfang an gemeinsam mit allen Betroffenen in Angriff genommen und ausgearbeitet wird, unter Einbezug insbesondere der Ärmsten selbst.

Daraus folgen zwei Vorschläge:

1. Dem Bundesrat obliegt die Aufgabe, eine nationale Strategie und einen Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu lancieren. In diesem Plan darf die Armut nicht auf den Aspekt der finanziellen Armut reduziert werden, sondern ist als kohärentes und umfassendes Phänomen im Sinne der am Gipfeltreffen von Nizza formulierten Zielen zu betrachten. Der Plan soll sich zudem nicht auf «soziale» Belange beschränken, sondern sämtliche politischen Bereiche berücksichtigen.

2. Die Bundesbehörden könnten ein Nationales Komitee zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ins Leben rufen, mit Vertretern der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen Bevölkerung sowie mit Vertretern von Behörden, Parlament, Arbeitgebern, Gewerkschaften, Lehrkräften, Sozialarbeitenden, Universitäten, Kirchen und anderen Organisationen. Das Komitee hätte die Aufgabe, die Ausarbeitung eines Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu begleiten und die Umsetzung zu unterstützen.

In der Präambel der Bundesverfassung steht, dass die **«Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen»**. Es ist Zeit für einen weiteren Schritt in diese Richtung.

Annelise Oeschger ist Anwältin und Mitarbeiterin bei ATD Vierte Welt. Als Delegierte der Bewegung beim Europarat seit 1994 ist sie auch Vizepräsidentin der Kommission der NGOs beim Europarat; E-Mail: atd.regio@debitel.net

Olivier Gerhard ist ständiger Volontär bei ATD Vierte Welt. Er war Delegierter der Bewegung beim Europarat und seit 1994 EU-Delegierter. E-Mail: olivier.gerhard@freesurf.ch.