Zeitschrift: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Band: 85 (1988)

Heft: 9

Artikel: Strategien der Armutsbekämpfung in grossen Städten

Autor: Lieberherr, Emilie

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-838642

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Strategien der Armutsbekämpfung in grossen Städten

Referat von Dr. Emilie Lieberherr, Stadträtin, Vorsteherin des Sozialamtes der Stadt Zürich, gehalten am Weiterbildungskurs der SKöF vom 14./15. Juni 1988 in Brunnen (von der Redaktion leicht gekürzt)

Begriffliche Umschreibung

Zur begrifflichen Umschreibung der Armut möchte ich einleitend auf wesentliche Aspekte hinweisen:

- Armut ist ein gesellschaftliches Problem und steht in Relation des Einzelnen zur Gesellschaft.
- Armut ist ein individuelles Phänomen, als Schicksal des Einzelnen erlebt und erduldet.
- Armut kann, muss und sollte aber nicht ein Dauerzustand sein, sondern ist in seinen Konsequenzen durch eine prozesshafte Entwicklung der Gesellschaft sowie im Einzelleben zu mildern oder zu beheben.
- Armut betrifft die physische und psychische Existenzgrundlage von einzelnen Mitbürgern und ganzer Bevölkerungsteile und darf nicht einfach als materielle Mangelerscheinung abgetan werden.

Entwicklung der Zahl Unterstützungsbedürftiger

Die Zahl der vom Fürsorgeamt der Stadt Zürich unterstützten Personen hat seit 1974 markant zugenommen. 1974 endete die Zeit der Hochkonjunktur. Die Zahl der unterstützten Personen erreichte einen Tiefpunkt. Von 1974 bis 1987 stieg die Zahl der unterstützten Personen von 2369 auf 7107. Die Aufwendungen des Fürsorgeamtes nahmen von 9,61 auf 56,17 Millionen Franken zu.

Die Computergrafik kann leider nur den Ausschnitt von 1980–1987 wiedergeben. Aber auch dieser zeichnet ein eindrückliches Bild. 1974 kam 1 Unterstützungsbedürftiger auf 171 Einwohner. 1987 kam 1 Unterstützungsbedürftiger auf 51 Einwohner.

Knapp zwei Prozent der Einwohner der Stadt Zürich beziehen folglich Leistungen der Sozialfürsorge.

Demografische Struktur der Unterstützungsbedürftigen

Wir haben die demografische Struktur der Unterstützungsbedürftigen genauer untersucht. Es war besonders reizvoll, einen Vergleich mit dem Jahr 1974 zu ziehen. Wir wollten wissen, ob sich nicht nur die Zahl, sondern eventuell auch die Zusammensetzung der Unterstützungsbedürftigen verändert hat. Die Daten wurden anhand der Beschlüsse der Fürsorgebehörde erhoben. Diese umfassen im Verlaufe eines Jahres nicht alle Bezüger von Leistungen der Sozialfürsorge. Sie enthalten ausserdem nur die Schweizer, welche länger als zwei Jahre, und die Ausländer, welche länger als zehn Jahre in Zürich ansässig sind.

Rund 41% der Unterstützungsbedürftigen befand sich im Alter von 25 und 39 Jahren. Bei einer früheren Analyse der Lage Langzeitarbeitsloser wurde bemerkt, dass es in dieser Altersklasse einen hohen Anteil an beruflichen Absteigern gibt. Je rund 20% entfallen auf die Altersklassen der 40–49- bzw. 50–64jährigen.

Im Vergleich zu 1974 fällt auf, dass die Gruppe der 25–39jährigen stark angewachsen ist. Absolut wie relativ hat die Zahl der Kinder und Jugendlichen abgenommen. Nur prozentual hat sich der Anteil Betagter verkleinert.

Männer und Frauen sind ungefähr je zur Hälfte vertreten. Dies hat sich seit 1974 nicht verändert.

46% sind ledig, 18% verheiratet, ein Drittel geschieden, 3% verwitwet. Gegenüber der Gesamtbevölkerung ist eine deutliche Abweichung festzustellen. Dort sind 44% verheiratet und nur 6% geschieden. Gegenüber 1974 gibt es keine markante Abweichung.

- Nationalität: 1987: Schweizer 88,5% – Ausländer 11,5%. 1974: Schweizer 99,8% – Ausländer 0,2%.

Der Ausländeranteil an der Zürcher Gesamtbevölkerung beträgt 21,2%. Der Hauptharst der Ausländer, d.h. rund 73%, sind Niederlasser. Unter diesem Gesichtspunkt muss der niedrige Ausländeranteil unter den Fürsorgebezügern besonders hervorgehoben werden.

Seit 1974 haben die lange ansässigen Ausländer unter den Leistungsbezügern jedoch überproportional stark zugenommen.

33% der unterstützten Frauen haben Kinder. 9% der unterstützten Männer haben Kinder. Gegenüber dem Jahr 1974 (Anteile Frauen mit Kindern 47%, Männer mit Kindern 21%) haben die prozentualen Anteile unterstützter Personen mit Kindern deutlich abgenommen. Im allgemeinen Trend haben die absoluten Werte allerdings zugenommen.

Probleme der Klienten des Fürsorgeamtes

Es ist praktisch unmöglich, die Probleme, die hinter der Unterstützungsbedürftigkeit stehen, mit einigen Pinselstrichen darzustellen. Die Probleme sind komplex und selbst für die mit der Betreuung betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im einzelnen Falle nicht immer durchschaubar.

Ich möchte auf die ausgezeichnete Arbeit von Salomon Biderbost, die 1983 unter dem Titel «Hilfe als Problem» im Limmat-Verlag erschienen ist, verweisen. Im Januar 1987 hat Barbara Hettich, eine Mitarbeiterin des Fürsorgeamtes, im Rahmen ihrer Diplomarbeit eine Stichtageerhebung vorgenommen.

Als häufigste Probleme wurden von ihr erfasst:

Geldprobleme 83%, Krankheit 53%, Arbeitslosigkeit 28%, Einsamkeit/Isolation 22%, Wohnungssituation 20%, andere 35%.

Der Problemkreis Krankheit wurde von ihr noch feiner unterteilt: psychische Erkrankungen 20%, Suchtkrankheiten (Alkohol, Drogen) 18%.

Besonders aufschlussreich ist ein Blick auf die Statistik der Exmissionen, welche vom Fürsorgeamt geführt wird: 1975: 36, 1987: 121. Dem Fürsorgeamt gemeldete Exmissionen: 1984: 164, 1987: 185.

Dies illustriert die verschärfte Situation auf dem Wohnungsmarkt in der Stadt Zürich.

Das ist leider nur ein bruchstückhaftes Porträt der Armut in der Stadt Zürich. Es fehlen wichtige Elemente: zum Beispiel eine aussagekräftige Steuerstatistik, mit deren Hilfe mehr Licht in die einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen gebracht werden könnte. Wir wissen auch nichts über die beruflichen Qualifikationen der Bezüger von Fürsorgeleistungen.

Ansatzpunkte einer Strategie

Das Sozialamt der Stadt Zürich ist in seiner Arbeit in eine Reihe von gesetzlichen Vorschriften eingebunden. Der Spielraum zur Entwicklung eigener Initiativen ist folglich beschränkt. Wir sind bestrebt, den vorhandenen Freiraum zu nutzen. Strategien zur Bekämpfung der Armut gehen grundsätzlich von einem präventiven Ansatz aus.

Armut muss umfassend bekämpft werden

Wir müssen uns stets bewusst sein, dass die Bekämpfung der Armut eine Aufgabe der ganzen Gesellschaft sein muss. Ausdruck davon ist die Sozialgesetzgebung auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Die Gemeinde bzw. die Stadt als Wohnort steht ihren Einwohnern am nächsten und ist zur Förderung eines geordneten und friedlichen Zusammenlebens besonders verantwortlich.

Stärkung der persönlichen Unabhängigkeit

Das Sozialamt der Stadt Zürich versteht sich als Dienstleistungsbetrieb, der Menschen, deren Möglichkeiten durch besondere Lebensumstände beschränkt sind, zur Selbständigkeit verhelfen will. Jeder Mensch soll die Chance haben, seine Fähigkeiten entfalten zu können. Er soll frei sein, sein Leben selbständig zu gestalten. Armut stellt ein Eingriff in die persönliche Unabhängigkeit dar. Die Bekämpfung der Armut muss folglich die Wiederherstellung der Unabhängigkeit und der Selbstbestimmungsmöglichkeiten der betroffenen Personen zum Ziel haben.

Diese Zielsetzung wird durch Massnahmen der Sozialhilfe gezielt unterstützt:

- persönliche, individuelle Hilfe, Sozialberatung
- individuelle wirtschaftliche Hilfe

Schaffung einer leistungsfähigen Organisation

Die Bekämpfung der Armut ist kein billiges Unterfangen. Sie kann nur Aussicht auf Erfolg haben, wenn sie mit Hilfe von gut ausgebildeten und motivierten Mitarbeitern geführt wird. Die starke Steigerung von Fürsorgeausgaben darf nicht dazu verleiten, am falschen Ort – d.h. bei den Mitarbeitern – zu sparen. Die Linderung der Armut ist eine arbeitsintensive Angelegenheit.

Alimentenbevorschussung

Die Stadt Zürich hat 1976 als erstes Gemeinwesen die Alimentenbevorschussung eingeführt. Diese Leistung kam 1987 1893 Kindern zugute. Dass diese Massnahme wirksam ist, belegt die Tatsache, dass unter den Beschlüssen der Fürsorgebehörde der Anteil der Kinder sowie der Personen mit Kindern gegenüber 1974 abgenommen hat. Ohne Alimentenbevorschussung wäre die absolute Zahl der Unterstützungsbedürftigen dieser Kategorie weit stärker gestiegen.

Integration stellenloser Jugendlicher

Arbeit ist der Schlüssel zur finanziellen Unabhängigkeit und gesellschaftlichen Anerkennung. Das Sozialamt führt seit 1976 Programme zur Arbeitsintegration von Jugendlichen. Diese wurden letztes Jahr von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern als Gemeindeaufgabe anerkannt. Die Programme wurden im Verlaufe der Zeit differenziert. Ein jüngerer Zweig (count-down) nimmt sich der Motivation von jungen Menschen für eine Berufslehre an. Die Lehrlinge werden während der Ausbildungszeit begleitet. Ich möchte dies besonders herausstreichen, da eine gute Berufslehre ein wirksamer Schutz gegen Arbeitslosigkeit darstellt. Arbeitslosigkeit ist eine der wichtigsten Ursachen der Verarmung.

Integration von Langzeitarbeitslosen

Das Sozialamt startet im Herbst 1988 ein Programm zur Integration von Langzeitarbeitslosen. Vor allem Arbeitslose, die keine Berechtigung auf Arbeitslosenunterstützung haben, sollen mit diesem Programm angesprochen werden. Arbeitslose mit beschränkter Leistungsfähigkeit haben auch bei verbesserter Arbeitsmarktlage grosse Schwierigkeiten, eine Stelle zu erhalten. Die dem Sozialamt angegliederte Stellenvermittlung hat trotz verbesserter Wirtschaftslage erhebliche Schwierigkeiten, erwerbsbehinderte und schwer vermittelbare Stellenlose zu vermitteln. Die Arbeitgeber bevorzugen junge, dynamische, gut ausgebildete Leute.

Hier setzt das Projekt an. Es strebt eine Teilung des Risikos bei der arbeitsmässigen Integration dieser Personen zwischen dem Sozialamt und den Arbeitgebern an. Baukastenmässig soll auf die jeweiligen Probleme und Schwächen eingegangen werden können, damit auch erwerbsbehinderte Menschen wieder eine Chance erhalten.

In Zusammenarbeit mit Arbeitgebern der Privatwirtschaft und einzelnen Abteilungen der Stadtverwaltung wurde ein Leistungspaket erarbeitet, mit dem arbeitswillige, leistungsschwache und ältere Stellenlose an integrierende Arbeitsplätze von privaten Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung vermittelt werden sollen:

- Zweimonatiger Vorbereitungskurs;
- Erfahrungsmonat im Betrieb, während dem der Lebensunterhalt durch das

Sozialamt bestritten und bloss eine kleine Spesenentschädigung bezahlt wird;
- danach Arbeitsvertrag an integrierendem Arbeitsplatz, der vom Arbeitgeber gestellt wird; Leistungslohn durch Arbeitgeber; Lohnaufstockung bis zum Existenzminimum und Leistungsanreiz durch Sozialamt;
- vom Arbeitgeber wird erwartet, dass im Betrieb eine Betreuungsperson, eine Art Pate gestellt wird;
- Begleitkurs zur Persönlichkeitsbildung und Freizeitanimation;
- Krisenintervention durch das Sozialamt

Ein integrierender Arbeitsplatz soll von einer Person solange eingenommen werden können, wie sie dessen Unterstützung bedarf. Das Ziel wäre die Zurückgewinnung der vollen Selbständigkeit und Vermittlungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt.

Suchtprävention

Seit 1986 führt das Sozialamt in Kooperation mit dem Schulamt eine Suchtpräventionsstelle. Diese entfaltet ihre Aktivitäten vor allem in den Schulen, aber auch bei öffentlichen Anlässen, in Betrieben usw. Ziel ist, den Menschen zu einer suchtfreien Konfliktbewältigung zu verhelfen. Über die Wirksamkeit dieser Stelle kann nur langfristig etwas ausgesagt werden. Zu einem suchtfreien Leben gehören natürliche Voraussetzungen, auf die diese Stelle keinen Einfluss nehmen kann, zum Beispiel gute Lebensqualität, Vorhandensein eines Lebenssinnes. Zweifellos sind Suchtprobleme und Suchtkrankheiten der unheilvolle Motor schleichender Verelendung.

Lösung von Wohnungsproblemen

a) Altersbauten

Das Sozialamt führt 26 Altersheime und verfügt über 1912 Alterswohnungen in 25 Alterssiedlungen. Diese Einrichtungen werden vor allem von einkommensschwachen Personen – alleinstehende Frauen stellen den Hauptharst – beansprucht. Die AHV und die Ausdehnung der Pensionskassen konnten materielle Not im Alter in den meisten Fällen lindern. In einer Stadt mit knappem Wohnraumangebot kann das Wohnproblem – vor allem wenn noch Hilfs- und Pflegebedürftigkeit hinzukommen – auch heute noch zur Verarmung führen.

b) Mütterwohnungen

Das Sozialamt führt Wohnungen für alleinstehende Mütter mit Kindern. Diese traditionelle Einrichtung hat sich gut bewährt.

c) Jugendwohnungen

Das Sozialamt betreibt Wohnungen für Jugendliche. Diese sind sowohl begleitet als auch unbegleitet. Das Vorhandensein einer Wohnung ist oft eine Voraussetzung, damit Jugendliche, die nicht mehr zu Hause leben können,

oder Jugendliche, die aus einer geschlossenen Einrichtung kommen, einen Beruf erlernen können.

d) Begleitetes Wohnen

Angesichts der chronisch überfüllten Obdachloseneinrichtungen lanciert das Sozialamt ein Projekt begleitetes Wohnen. Das Sozialamt beschafft mit Hilfe der städtischen Liegenschaftenverwaltung Einzelzimmer, Wohnungen und Einfamilienhäuser, in denen Einzelpersonen und Wohngemeinschaften untergebracht werden können. Zurzeit sind bereits eine Wohnung und ein Wohnhaus im Betrieb. Es wird eine gute Durchmischung angestrebt. Das Projekt hat auch eine Triagefunktion, damit je nach Bedarf weitere Hilfen vermittelt werden können.

Altersbeihilfe/Gemeindezuschüsse

Die städtische Altersbeihilfe ist eine traditionsreiche Einrichtung. Leistungen für die finanzielle Sicherung von Betagten und Behinderten sind aber auch seitens der Gemeinde unerlässlich. Ohne Gemeindezuschüsse wären mehr Bezügerinnen und Bezüger von Zusatzleistungen zur AHV auf Fürsorgeleistungen angewiesen, da auf dem teuren Zürcher Pflaster die Leistungen des Bundes und des Kantons kaum ausreichend wären. Rund 15% der Einwohner im AHV-Alter sind auf die Altersbeihilfe angewiesen.

Ständige Innovation erforderlich

Die Instrumente zur Bekämpfung der Armut müssen stets neu angepasst werden. Sie müssen flexibel einsetzbar sein. Das Gesicht der Armut ist vielfältig. Mit Normen und blosser Routine ist dem Problem nicht beizukommen. Die Möglichkeiten einer Gemeinde sind sehr begrenzt. Entscheidend sind Fragen der wirtschaftlichen Verteilungsgerechtigkeit und der übergeordneten Gesetzgebung.

Dr. Emilie Lieberherr
Vorsteherin des Sozialamtes der Stadt Zürich

SKöF-Dokumentation zum Thema «Armut und Sozialhilfe»

Ab Oktober 1988 ist eine ausführliche, zweisprachige Dokumentation erhältlich. Sie umfasst auf etwa 100 A4-Seiten sämtliche Referate der Kurse vom Juni und Oktober 1988 sowie weitere Unterlagen. Die Dokumentationsmappe kostet für SKöF-Mitglieder 15 Franken (für Nichtmitglieder 22 Franken). Sie kann von Interessenten, die nicht am Kurs teilnehmen können, aber dennoch informiert sein wollen, ab Oktober bei der SKöF, Postfach, 3000 Bern 26, Tel. 031 24 40 41, bezogen werden.