

# JAHR ZUR ÜBERWINDUNG DER ARMUT

Gastbeitrag zum Jahrbuch 2010

Das Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung bietet für die Schweiz eine Chance, sich mit einem Thema zu befassen, das sonst lieber vom Tisch gewischt wird. Walter Schmid zeigt die vielfältigen Dimensionen des Phänomens auf, geht auf die kürzlich publizierte Strategie des Bundesrats zur Armutsbekämpfung ein und denkt über den Beitrag nach, den die Sozialhilfe leisten kann.

*Walter Schmid, Prof. Dr. iur., ist Rektor an der Hochschule Luzern Soziale Arbeit und Präsident der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS*

## GESICHTER DER ARMUT

Armut hat verschiedene Gesichter. Die Allermeisten verbinden mit Armut Bilder aus fremden Ländern: Hungernde Kinder in Afrika, Mütter, die am Boden kauern und irgend etwas Essbares für die Familie zu kochen versuchen, Einwohner, die in Blechhütten der Slums am Rande der Stadt hausen, Roma-Kinder, die in den Hinterhöfen Europas Müllhalden nach etwas Brauchbarem durchwühlen, Angehörige niedriger Kasten, die in Indien geschunden und entrechtet auf der Strasse vegetieren. Solch schreiendes Elend, solch offenkundige Not findet sich in der Schweiz nicht. Und so fragt sich manch einer: Gibt es in der Schweiz Armut?

Wenn wir in der Schweiz von Armut reden, meinen wir etwas anderes: Wir denken an Kinder, die schlechte Bildungschancen haben und ihre Lebensträume nie verwirklichen können, an Mütter, die sich in einem schmerzlichen Masse einschränken und ihren Kindern das versagen müssen, was alle andern Kinder haben und dürfen. An Männer, die plötzlich aus der beruflichen Bahn geworfen werden, ihre Familie, Kollegen und Freunde verlieren und später unter Bedingungen leben müssen, die sie sich nie hätten vorstellen können, an alte Menschen, die in ihren vier Wänden vereinsamen und denen als einziger Gesprächspartner das Fernsehgerät bleibt.

Die Europäische Union erklärte 2010 zum Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Sie verweist mit dieser doppelten Zielsetzung auf die beiden zentralen Dimensionen von Armut, um die es auch in der Schweiz geht. Es geht um den Mangel an materiellen Gütern und um den gesellschaftlichen Ausschluss. Wer arm ist, dem fehlt es nicht nur an den Dingen, sondern auch an Anerkennung und Entfaltungsmöglichkeiten im Leben. Wer arm ist, bleibt in der Regel vom sozialen und öffentlichen Leben ausgeschlossen – dem fehlt es an Perspektiven. Die täglichen Anstrengungen, sich das Lebensnotwendige zu beschaffen, sich mit Betreibungen, Ämtern und Kassen herumzuschlagen, auf all die Ansprüche des Lebens zu reagieren, denen man nicht genügen kann, dies bindet so viel Energien, dass zu nichts Anderem mehr Kraft bleibt. Der Gang zum Zahnarzt, für die meisten von uns eine Routinesache, wird für Armutsbetroffene zum Grossprojekt – bis die Einsicht in die Notwendigkeit der Behandlung da ist, die Offerten eingeholt, die Finanzierung durch die Ämter sichergestellt und die Ängste vor den Schmerzen und die Scham über das verwahrloste Gebiss überwunden sind.

Die sozialen Dimensionen der Armut lassen sich weniger leicht messen als der wirtschaftliche Mangel. Offizielle Armutsstatistiken orientieren sich deshalb vorab am vorhandenen Einkommen einer Person und vergleichen dieses mit der übrigen Bevölkerung. Die so erhobenen Armutsquoten spiegeln so nur einen Teil der Armut. Sie blenden zum Beispiel ungenügende Bildungschancen aus. Sie berücksichtigen nicht das Wohnumfeld oder den Gesundheitszustand, der bei Armutsbetroffenen deutlich schlechter ist als beim Rest der Bevölkerung. Die Intensität sozialer Beziehungen und Netzwerke vermögen Quoten nicht zu messen, obwohl sie ganz entscheidend sind für die empfundene Verlässlichkeit und ausschlaggebend dafür, ob sich eine Person selber aus einer Notlage befreien kann. Die Beschreibung von Armut fällt daher meistens monokausal aus und berücksichtigt ihre

vielfältigen Ursachen und Aspekte zu wenig. Die Ursachen und die Auswirkungen von Armut sind komplex.

#### FREIWILLIGE UND UNFREIWILLIGE ARMUT

Bevor wir uns vorschnell den Strategien und Massnahmen zur Bekämpfung von Armut zuwenden wollen, sollten wir in unseren Betrachtungen zur Armut noch etwas tiefer gehen und Ebenen ansprechen, die in unserem Denken und Reden über Armut unterschwellig mitschwingen, aber selten zur Sprache kommen. Es geht um die eingangs erwähnten Bilder, aber auch um tradierte, kollektive Vorstellungen von Armut, um Ängste, Hoffnungen und Wertvorstellungen, die wir teilen. Was klingt in uns an, wenn wir das Wort «Armut» hören? Ist Armut eigentlich gut oder schlecht? Ein Moment des Nachdenkens lohnt sich. Sagt uns nicht die Bibel, dass eher ein Kamel durch ein Nadelöhr geht, als dass ein Reicher in den Himmel kommt? Ist es nicht so, dass über Jahrhunderte jeder Mönch und jede Nonne ein Gelübde abgelegt hat, das zu einem Leben in Armut verpflichtete? Erlangen im Buddhismus nicht die Bettelmönche das höchste Ansehen? Setzt nicht ein Leben in Freiheit und im Sein den Verzicht auf ein Leben im Haben voraus?

Im Begriff der Armut schwingt offenkundig mehr mit als nur Armutsquoten und Existenzminima. Wir verbinden mit Armut eine Vielzahl von Vorstellungen über das richtige und das falsche Leben. So macht ein Leben in Armut einerseits frei von Zwängen um materielle Güter, andererseits macht sie auch abhängig und zwingt zum permanenten Kampf um eben diese Güter. Armut führt weg vom Tand der Welt hin zum wahren Leben. Gleichzeitig kann Armut den Zugang zum Leben erschweren, weil die in uns angelegten Fähigkeiten nicht zur Entfaltung gelangen können. Die Ambivalenz unserer Vorstellungen über Armut liegt darin begründet, dass Armut frei gewählt oder unfreiwillig erlitten werden kann. In Verbindung mit Freiheit kann Armut positive Kräfte entfalten, können aus Armut Unabhängigkeit, Ansehen, Nähe zum wahren Leben und Glück erwachsen. Wem die Armut unfreiwillig auferlegt ist, der sieht sich mit Nöten, Abhängigkeiten und gesellschaftlicher Ausgrenzung konfrontiert. Diese Unterscheidung ist wichtig.

#### ARMUT UND REICHTUM

Armut kann nicht losgelöst von Reichtum diskutiert werden. Dabei geht es zunächst nicht um das Ausmass des Reichtumsgefälles in einem Land oder die Verteilungsgerechtigkeit, die regelmässig thematisiert werden. Vielmehr stossen im Begriffspaar von arm und reich archetypische Vorstellungen der menschlichen Existenz aufeinander. So wird Armut mit einem reinen, unverfälschten und natürlichen Leben assoziiert. Reichtum dagegen steht für das zivilisatorisch entwickelte, komplizierte und sündhafte Leben mit all den Verstrickungen, die Macht und Geld mit sich bringen. Arme und Reiche sehnen sich dabei nach dem jeweils Anderen. Der Reiche nach dem einfachen, natürlichen Leben, das ihm verwehrt ist. Der Arme verlangt danach, von der Armut erlöst zu werden und dereinst die Annehmlichkeiten, die Reichtum beschert, geniessen zu können. Im Mythos des Tellerwäschers kommt diese Hoffnung zum Ausdruck, in der Geschichte vom Aufstieg aus einem einfachen und unverdorbenen Leben in die höheren Sphären der Gesellschaft. Dass dies dank unermüdlicher Arbeit machbar und jedem möglich sei, der dies nur wolle, macht die Geschichte zum dankbaren Paradigma der bürgerlichen Arbeitsgesellschaft. Sie lebt heute fort in der Vorstellung, wer arm sei, dem fehle es nur an Eigeninitiative und Fleiss.

Das Verhältnis von arm und reich, von gutem und schlechten Leben, spielt auch in den Märchen eine wichtige Rolle. Im Sterntaler wird das arme Kind, das treu und gut gelebt und sein letztes Hemd weg gegeben hat, später, als die Sterne vom Himmel auf es nieder regnen, reich beschenkt. Aschenbrödel wird nicht nur wegen seiner Schönheit, sondern auch wegen des von Armut und Ausgrenzung geprägten Lebens vom Prinzen entdeckt und reich gemacht. Was danach geschieht, bleibt unter der Metapher vom glücklichen Leben bis ans Lebensende verborgen. Armut und Reichtum jedenfalls finden in gegenseitiger Erlösung zueinander. Als Befreiung aus Elend und Not oder als Rettung vom falschen Leben im Reichtum. Das Danach interessiert nicht. Immer liegt den Geschichten auch eine Erklärung für Armut und Reichtum zugrunde, denn alle Gesellschaften wollen den Antagonismus zwischen Armut und Reichtum wenn nicht legitimieren, so doch aufschlüsseln, sei dies durch Referenz an einen gottgewollten Status oder an gesellschaftliche Werte.

Im modernen aufgeklärten Staatswesen lassen sich Reichtum und Armut nicht mehr durch Märchen legitimieren. Vielmehr hat sich der Gedanke der sozialen Gerechtigkeit durchgesetzt, der dem *contrat social* zugrunde liegt. Auf ihm gründet der Sozialstaat. Ausdruck findet er in der Präambel unserer Verfassung, die unter anderem besagt, dass sich die Stärke des Volkes am Wohle der Schwachen messe. Ein erstaunlicher Satz! In ihm verbinden sich verschiedene Traditionen: die christliche Caritas, die Gleichheit, Freiheit und Brüderlichkeit der Französischen Revolution, der Gedanke der Solidarität und der Verteilungsgerechtigkeit, wie er in der Dialektik von Kapital und Arbeit geschärft wurde. Auf diese Traditionen baut auch Europa: Von grosser Bedeutung ist neben dem ideellen Überbau die historische Erfahrung, dass der gesellschaftliche Zusammenhalt eine zentrale Voraussetzung für politische Stabilität und wirtschaftliche Prosperität darstellt. Die Überwindung von Armut wird schliesslich zu einem wichtigen Postulat der modernen Demokratie, denn nur von existenzieller Not befreite Bürgerinnen und Bürger können auf die Geschicke des Gemeinwesens in gleichberechtigter Weise Einfluss nehmen. Auf diesem gemeinsamen Fundament basieren das Europäische Sozialmodell und die aktuellen Bemühungen zur Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung.

#### ARMUT IN DER SCHWEIZ

Die Schweiz kennt mit rund neun Prozent der 20- bis 59-Jährigen eine der tiefsten Armutsquoten in Europa, wo man durchschnittlich von rund einem Fünftel der Bevölkerung ausgeht. Dies entspricht in unserem Land rund 380 000 Personen. Dazugezählt werden müssten noch Kinder, Jugendliche sowie ältere und alte Menschen, die als arm gelten. Wie gross die Gesamtzahl ist, bleibt umstritten, weil es unterschiedliche Zählweisen und Definitionen gibt. Unbestritten ist indes, dass die Zahl der Armutsbetroffenen in den letzten Jahrzehnten nicht namhaft gesenkt werden konnte. Dies obwohl die Sozialausgaben stark angestiegen sind und der Konjunkturverlauf bis vor kurzem erfreulich war. Grund dafür: Den grössten Anteil am steigenden Sozialbudget machen Rentenleistungen der Sozialversicherungen und Ausgaben im Gesundheitswesen aus, Leistungen also, die unabhängig von den Einkommensverhältnissen ausgerichtet werden. Die Leistungen der Sozialhilfe und der Prämienvorbilligungen zur direkten Bekämpfung von Armut, die bedarfsabhängigen Ergänzungsleistungen, sind zwar ebenfalls angewachsen, machen aber mit jährlich zehn Milliarden Franken kaum sieben Prozent der Sozialtransfers aus. Das Hauptaugenmerk der Sozialpolitik ist also nicht auf die Armutsbekämpfung ausgerichtet, sondern darauf, den Menschen bei Erwerbsausfall die bisherige Lebensführung weitgehend zu sichern. Dieser Fokus ist grundsätzlich richtig, lässt aber für die gezielte Armutsbekämpfung wenig Interesse und weniger Mittel übrig.

Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern, die seit dem im Jahre 2000 ausgehandelten Lissabonner Vertrag Strategien zur Armutsbekämpfung entwickeln und umsetzen, fehlt es in der Schweiz an klaren politischen Zielsetzungen auf diesem Gebiet. Die Verfassung des Bundes kennt zwar ein Grundrecht auf Existenzsicherung. Sie enthält darüber hinaus auch eine Reihe wichtiger Sozialziele, die programmatischen Charakter haben. Sie regelt im Weiteren die Eckpunkte der Sozialversicherungen. Für die Sozialhilfe, das letzte Netz der sozialen Sicherung, sind wiederum die Kantone und Gemeinden zuständig. Ebenso für viele Integrationsleistungen. Was fehlt, ist die Benennung einer klaren Verantwortlichkeit für die Armutsbekämpfung. Vor geraumer Zeit hat nun das Parlament einen Vorstoss überwiesen und den Bundesrat beauftragt, eine Armutsstrategie vorzulegen. Dieser hat nun vor kurzem seine Vorstellungen zu einer gesamtschweizerischen Strategie zur Armutsbekämpfung vorgelegt. Bereits davor hatte die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS zum Auftakt des Europäischen Jahrs zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung einen Diskussionsbeitrag veröffentlicht und darin eine Strategie mit klaren quantifizierbaren strategischen Zielen gefordert. Sie hat in Übereinstimmung mit den Millenniumszielen der UNO aufgezeigt, wie mit 31 Massnahmen aus den Bereichen Sozialversicherungen, Sozialhilfe, Bildung, Gesundheit und Städtebau eine Halbierung der Armutsquoten in den nächsten zehn Jahren erreicht werden könnte. Schliesslich wurde ein Mechanismus für die Umsetzung und regelmässigen Überprüfung einer Armuts politik einverlangt.

## DIE STRATEGIE DES BUNDES

Die nun vorgelegte Strategie des Bundes geht nicht so weit. Sie bewegt sich im erwarteten engen, derzeit möglichen politischen Rahmen. Insbesondere enthält die Strategie keine quantitativen Ziele, an denen der Erfolg oder Misserfolg der Armutsbekämpfung gemessen werden könnte. Doch der Bericht des Bundes setzt richtige Akzente. So gibt er der Armutsprävention ein hohes Gewicht. Dies zu Recht, denn noch vor der Armutsbekämpfung kommt die Armutsvermeidung. Sie ruft nach gezielten Investitionen an den kritischen Übergängen der Armutsbioografien. Bedeutsam sind dabei das Kindesalter, die Ausbildung, der Übergang ins Berufsleben, die Langzeitarbeitslosigkeit und die Gesundheitsprävention.

Einen weiteren Akzent legt die Strategie des Bundes überdies auf die Arbeitsintegration. Der Zugang zur Arbeitswelt ist tatsächlich für die meisten Menschen der Schlüssel zur Sicherung ihrer Existenz. Mit einer hohen Erwerbsquote und im europäischen Vergleich niederen Arbeitslosenzahlen vermochte die Schweiz bisher die Ausweitung von Armut zu verhindern. Allerdings wird trotz dieser Bemühungen ein Teil der Bevölkerung auch weiterhin vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen bleiben, denn dieser vermag insbesondere niedrig qualifizierte und leistungseingeschränkte Menschen nicht im gewünschten Ausmasse aufzunehmen. Für diese bietet die Strategie keine tragfähige Perspektive.

Schliesslich erkennt der Bund Handlungsbedarf bei der Koordination der verschiedenen Versicherungssysteme. Die Abstimmung der Leistungsvoraussetzungen, der Diagnosen, der auszurichtenden Leistungen und der Massnahmen ist dringend notwendig, um die Wirksamkeit der sozialpolitischen Interventionen zu verbessern. Der Bund will daher die interinstitutionelle Zusammenarbeit fördern. Diese Erkenntnis ist erfreulich, wenn auch nicht ausreichend. Denn längst hat sich gezeigt, dass nur mutige Reformschritte die historisch gewachsenen sozialen Sicherungssysteme auf die neuen gesellschaftlichen Armutsrisiken auszurichten vermögen. Von solchen Reformen aber will der Bund vorerst Abstand nehmen. So äussert er sich nicht zur längst fälligen Einführung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien. Von einer Verankerung der Sozialhilfe auf Bundesebene möchte er nichts wissen, auch nichts von einer besseren Absicherung der Langzeitarbeitslosen, die nach der Aussteuerung oft zwischen Stuhl und Bank fallen.

Vor allem sieht der Bund davon ab, die Umsetzung der Strategie verbindlich auszugestalten. Die Kompetenz für zahlreiche Massnahmen, die empfohlen werden, liegt nicht bei ihm, sondern bei den Kantonen. Dies lässt Zweifel daran aufkommen, ob es gelingt, die Armutsquote in den nächsten Jahren tatsächlich nachhaltig zu senken. Auch nicht gelungen ist es, die neue Strategie als gemeinsame Strategie des Bundes, der Kantone und der Gemeinden auszugestalten. Die Kantone haben sich im Vorfeld zum Bericht nicht geäussert. Es bleibt aber eine Realität im Föderalismus, dass wirkliche Reformen den Gleichschritt aller drei staatlichen Ebenen erfordern. Gerade die Armutsbekämpfung müsste von allen Akteuren mitgetragen werden. Als Querschnittsaufgabe muss sie zudem in verschiedenen Politikfeldern verankert sein, in der Bildungs- ebenso wie in der Gesundheitspolitik, der Familien- und Sozialpolitik. Nur in seltenen Fällen gelang es der Schweiz bisher, solche gemeinsame Strategien erfolgreich umzusetzen. Am ehesten wohl noch in der Infrastrukturpolitik. Auch der neue Finanzausgleich darf als Beispiel gelten. Bei der Bekämpfung der Armut scheint man einstweilen noch nicht am gleichen Strick zu ziehen, und wenn, dann nur mit halber Kraft.

## DIE ARMUTSBEKÄMPFUNG BLEIBT SCHWIERIG

Der Bundesbericht schildert die Ursachen der Armut unseres Erachtens zutreffend und in breiter Übereinstimmung mit entsprechenden Analysen der Städte, der NGOs und internationaler Organisationen. Trotz dieses Konsens bleibt Armutsbekämpfung politisch eine schwierige Aufgabe. Dies aus mehreren Gründen: Zum einen ist Armut in der Schweiz eine verdeckte Armut. Sie sticht nicht ins Auge. Armut stigmatisiert. Es fällt nicht leicht, Menschen zu finden, die zu ihrer Armut stehen und darüber Zeugnis ablegen. Armutsbetroffene sind nur schwach organisiert und können ihren Anliegen selten Ausdruck geben. Entsprechend werden sie kaum gehört. Als Stimmbürger und Wähler fallen sie kaum ins Gewicht. Viele von ihnen haben keinen Schweizer Pass. Zudem sind sie nicht selten offen für populistische Strömungen und wählen jene Vertreterinnen und Vertreter, die im Sozialstaat die Ursache für und nicht das Mittel gegen die Armut sehen.

Zweitens wird Armut oft als individuelles Schicksal verstanden, als Versagen im Leben. Die gesellschaftlichen Umstände, die zur Armut führen, werden viel seltener thematisiert. Etwa die ungleichen Bildungschancen, die Diskriminierungen der ausländischen Bevölkerung auf dem Arbeits- oder Wohnungsmarkt, die Hürden im sinnvollen Zugang zum Gesundheitswesen, die Ausschlussmechanismen bei den Sozialversicherungen, die strukturellen Veränderungen in der Arbeitswelt. Die Individualisierung der Armut verbindet sich mit persönlicher Schuld und Versagen. Dies lenkt akkurat ab von der Mitverantwortung von Gesellschaft und Politik.

Und drittens fehlt es am öffentlichen Interesse für die Thematik. Wenn sie aufgegriffen wird, so richtet sich das öffentliche und mediatisierte Interesse auf das Skandalöse. Spektakuläre Missbrauchsfälle bei Sozialversicherungen und in der Sozialhilfe beispielsweise vermögen Aufmerksamkeit zu erlangen. Die Situation der Armutsbetroffenen dagegen lässt sich einer breiteren Öffentlichkeit kaum vermitteln. Dies gilt auch für die Politik. Die Empörung, nicht die Analyse, bildet die Grundlage für Gesetzesreformen und politische Entwicklungen. Empörung übrigens auch über den Reichtum, der sich in der aktuellen Debatte über Bonuszahlungen und Abfindungen spiegelt. Nichts könnte dies besser illustrieren als das zufällige Zusammentreffen der Publikation des bundesrätlichen Berichts zur Bekämpfung der Armut mit der Bekanntgabe der Credit Suisse am selben Tag, dass sie Sonderbonuszahlungen im Umfang von drei Milliarden Franken ausrichten werde. Während der analytisch sorgfältige Bericht des Bundesrats, der sich mit den prekären Lebensverhältnissen von mehreren Hunderttausend Menschen in unserem Land befasste, eine bescheidene mediale Beachtung fand, beherrschte der Skandal der Sonderzahlungen an 400 Topkader der Bank die Schlagzeilen. Keine Erwähnung fand übrigens die pikante Tatsache, dass der Umfang dieser Bonuszahlungen in etwa dem Aufwand für die gesamte Sozialhilfe im letzten Jahr entspricht.

#### DER BEITRAG DER SOZIALHILFE

Schliesslich wollen wir uns der Sozialhilfe zuwenden, um die es in diesem Jahrbuch geht und fragen: Welchen Beitrag leistet die Sozialhilfe zur Bekämpfung der Armut? Sie ist unbestreitbar das älteste und wichtigste staatliche Instrument zur Vermeidung von Armut. Ihre Bedeutung ist später durch den Ausbau der Sozialversicherungen zurück gegangen, jedenfalls bis in jüngster Zeit. Inzwischen schützt die Sozialhilfe rund drei Prozent der schweizerischen Bevölkerung vor Armut. Schützt sie die Menschen wirklich vor Armut? An dieser Stelle merken wir, dass Armutsbekämpfung und Sozialhilfe in einem vielschichtigen Verhältnis zu einander stehen. Wer Sozialhilfe bezieht, gilt gemeinhin als arm. Ein Sozialhilfebezüger ist per definitionem nicht in der Lage, seinen Lebensunterhalt aus eigener Kraft zu bestreiten. Im Moment, wo jemand Sozialhilfe beanspruchen muss, hat die Armutsbekämpfung gewissermassen schon versagt. Gleichzeitig soll die Sozialhilfe vor Armut schützen. Sie hat die Aufgabe, selber Armut zu bekämpfen und als letztes Netz der sozialen Sicherung jenen zu helfen, die ohne ausreichende Mittel dastehen. Sie hat darüber hinaus einen integratorischen Anspruch und will den Menschen wieder zu einem eigenständigen Leben verhelfen. Armutsbekämpfung setzt also gerade dort an, wo die Sozialhilfe einsetzt. So lassen sich mindestens drei Beziehungen zwischen Sozialhilfe und Armutsbekämpfung unterscheiden: Eine diagnostische, eine präventive und eine therapeutische.

Kein Zweifel, in der Sozialhilfe spiegelt sich die Armut. Steigende Fallzahlen deuten regelmässig darauf hin, dass die materiellen Lebensbedingungen für einen Teil der Bevölkerung härter werden und dass Menschen von Ausgrenzungen bedroht sind. Alleinerziehende Mütter, Kinder in einkommensschwachen Familien, ausgesteuerte Arbeitslose, Menschen, die in ihrer Leistungsfähigkeit aus psychischen Gründen oder wegen einer Sucht eingeschränkt sind, Selbständigerwerbende, die Konkurs anmelden müssen, sie alle gehören Personengruppen an, die der Armut besonders ausgesetzt und entsprechend in der Sozialhilfe stark vertreten sind. Die Sozialhilfe kann somit als eine der Messstationen für den sozialen Zustand einer Gesellschaft bezeichnet werden. Sie hat bei der Armutsbekämpfung deshalb die wichtige diagnostische Funktion. Sie soll die Messungen vornehmen, die Daten interpretieren und der Gesellschaft kommunizieren.

Als letztes Netz der sozialen Sicherheit hat die Sozialhilfe zudem den Auftrag, Menschen in Notlagen zu helfen und sie vor Elend und Not zu bewahren. Mit ihren finanziellen Hilfen will sie es den Betroffenen ermöglichen, wenigstens auf dem Niveau des sozialen Existenzminimums zu leben. Mit dieser Definition des Existenzminimums, die keine wissenschaftliche, sondern eine sozialpolitische ist, wird

eine Leistungsgrenze umschrieben, die ein bescheidenes Leben ermöglicht und gleichzeitig verhindern soll, dass destruktive Entwicklungen, die von der Armut ausgehen, ihren Fortgang nehmen. Dies gilt ganz besonders für Kinder, denen – wenigstens was die Gesundheit, die Erziehung, die sozialen Beziehungen und das Selbstwertgefühl betrifft – eine faire Entwicklungschance geboten werden soll. So erfüllt die Sozialhilfe eine wichtige präventive Funktion gegen die Langzeitfolgen der Armut.

Schliesslich hat die Sozialhilfe eine therapeutische Funktion. Sie will den Armutsbetroffenen zu einem eigenständigen Leben verhelfen und fördert deshalb ihre gesellschaftliche und berufliche Integration. Wo immer möglich, ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit anzustreben. Doch es geht dabei nicht nur um Arbeit und Aktivierung, sondern um etwas Umfassenderes. Es geht um die Zukunftsgestaltung, die aus der Abhängigkeit herausführen soll. Es geht um die Schaffung von Optionen, das Wiederherstellen von Wahlmöglichkeiten, um die Stärkung des Selbstvertrauens, um die Eröffnung von Lebensperspektiven. Eingangs wurde die Perspektivlosigkeit als eines der zentralen Merkmale der Armut bezeichnet. Indem sie Perspektiven eröffnet, leistet die Sozialhilfe einen weiteren wichtigen Beitrag zur Armutsbekämpfung. Dass aber der Weg zur Überwindung von Armut noch lange dauern wird, ist unter den gegebenen Verhältnissen leider nicht auszuschliessen.