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: 93 (1996)

Heft: 6

Artikel: "Neue" Armut gestern und heute : Strategien der Armutsbekämpfung

Autor: Hohl, Marcela

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-838261>

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: 17.07.2025

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

sen vorziehen, unterhalb der Schwelle der offiziellen Existenzminima zu leben. Sie nähren damit die Dunkelziffer der Armut in unserem Land. Fachleute schätzen diese Dunkelziffer auf gegen 100 Prozent der offiziell Unterstützten. Die Ergebnisse der bislang veröffentlichten kantonalen Armutsstudien deuten jedenfalls in diese Richtung.

Wenn mittlerweile dreieinhalb Prozent der Bevölkerung einmalige, sporadische oder regelmässige Leistungen der Sozialhilfe beanspruchen, so lässt sich der Anteil der Bevölkerung, der ohne diese Leistungen nahe oder unterhalb der Armutsschwelle liegt, auf sieben Prozent schätzen. Mithin darf davon ausgegangen werden, dass mindestens eine halbe Million Menschen in diesem Land akut armutsgefährdet oder effektiv arm sind.

Zu den nichtunterstützten Armen zählen wohl viele alleinerziehende Frauen mit kleinem Alimenteneinkommen und/oder privater Unterstützung (z. B. seitens eines Partners). Besonders in Landregionen dürften auch strukturell vollständige Familien anzutreffen sein, deren Einkommen das Existenzminimum nicht erreicht. Schwellenängste gegenüber der Sozialhilfe sind mancherorts noch sehr ausgeprägt, teilweise sogar rational wohlbegründet. Leider haben finanzpolitischer Druck und öffentliche Pauschalangriffe auf (vermeintlich hohe) Fürsorgeleistungen das Ihre dazu beigetragen, dass solche Hemmschwellen in den letzten Jahren seitens der zuständigen Organe kaum mehr aktiv abgebaut worden sind.

Peter Tschümperlin

«Neue» Armut gestern und heute

Strategien der Armutsbekämpfung

Auch in der Schweiz zeigt sich, dass längst nicht mehr alle Menschen durch Arbeit/Erwerb allein ihre Existenz absichern können. Zu den Strategien der Bekämpfung der daraus resultierenden Armut und Einkommensschwäche gehören existenzsichernde Grundeinkommen. Ausserdem, so erläutert Marcela Hohl von der Caritas Schweiz im folgenden Artikel, ist eine grundlegende Sozialreform der Sozialwerke sowie der öffentlichen Sozialhilfe notwendig.

In der zweiten Hälfte der 80er Jahre machten die ersten Untersuchungen eine breitere Öffentlichkeit auf das Problem der

«Neuen» Armut aufmerksam. Sie lösten in Kreisen der Politiker und Wissenschaftler eine bis heute andauernde Diskussion über dieses Thema aus. Kantonale Armutsstudien wiesen in der Folge nach, dass – je nach Wahl der Einkommensgrenze und Berechnungsmethode – zwischen 5 und 15 Prozent der Wohnbevölkerung in der Schweiz von Einkommensschwäche beziehungsweise Armut betroffen seien. Das entspricht bei einer Wohnbevölkerung von knapp 7 Millionen rund 350 000 bis 1 Million Menschen. Im Hinblick auf die Betroffenengruppen stimmten die Studien in hohem

Masse überein: Alleinerziehende, Invaliden- und Altersrentnerinnen und -rentner gehörten zu den von Armut und Einkommenschwäche am stärksten betroffenen Gruppen.

Durch die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage *anfangs der 90er Jahre* änderte sich die Lage in der Schweiz grundlegend. Die Arbeitslosenquote stieg von 0,5% im Jahre 1990 auf 4,7% im Jahre 1994. Innerhalb von wenigen Jahren ist die Arbeitslosigkeit in der Schweiz zu einem der grössten Armutsrisiken geworden. Von besonderer Bedeutung für die Armutsproblematik ist der hohe Anteil der Langzeitarbeitslosen: 1994 war knapp ein Drittel der Arbeitslosen länger als 1 Jahr ohne Erwerbsarbeit.¹ Noch stärker armutsgefährdet sind Menschen, die den Anspruch auf das Arbeitslosentaggeld verlieren. In den Jahren 1993 und 1994 wurden insgesamt rund 65 000 Personen aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert. Für das Jahr 1995 wird die Zahl der Ausgesteuerten auf 35 000 geschätzt.²

Während heute Langzeitarbeitslose und Ausgesteuerte an der Spitze der armutsgefährdeten Bevölkerungsgruppen stehen, hat sich die Lage der anderen Betroffenen Gruppen kaum verbessert. Alleinerziehende, Invalidenrentnerinnen und -rentner sowie zunehmend auch Familien mit Kindern sind vom Risiko, in die Armut zu geraten, nach wie vor überdurchschnittlich hoch betroffen. Der Grund dafür sind Lücken und Mängel im schweizerischen System der sozialen Sicherheit.

Lückenhafte Auffangnetze

Die Sozialversicherungen sind kausalorientiert, die Leistungen werden grundsätzlich nur bei Eintritt klar definierter Armutsrisiken wie Unfall, Krankheit, Tod etc. ausgerichtet. Andere Risiken, die in den letzten Jahren an Aktualität gewonnen haben wie Scheidung, Langzeitarbeitslosigkeit oder niedriges Einkommen, geniessen einen ungenügenden oder keinen sozialversicherungsrechtlichen Schutz. Als Auffangnetz für letztere Risiken dient die öffentliche Sozialhilfe. Die Regelung der öffentlichen Sozialhilfe ist Sache der kantonalen Gesetzgebung. Menschen, die durch die Maschen des Sozialversicherungssystems fallen, werden von der kantonalen Sozialhilfe aber nur ungenügend aufgefangen, denn auch sie weist Schwachstellen auf. Es fehlen verbindliche und auf schweizerischer Ebene gültige Richtlinien für die Bemessung der Hilfe. Das geltende Sozialhilferecht weist eine Vielzahl von Ermessens- und Beurteilungsspielräumen auf und erhöht so die Gefahr von rechtsungleicher Behandlung der Hilfesuchenden. Die Rechtslage ist für Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen wenig transparent.

Armutsbekämpfung: Strategien

Der Einsatz der Strategien zur Bekämpfung der Armut ist davon abhängig, welcher Stellenwert bei der individuellen Existenzsicherung der Arbeit eingeräumt wird. Grundsätzlich können zwei Annahmen getroffen werden:

¹ WirtschaftsPolitik No. 4, April 1996, Aktuelle Wirtschaftsdaten S. 10.

² Vgl. Volkswirtschaft No. 1, 1996, S. 28.

- bezahlte Arbeit bleibt das Hauptmittel der Existenzsicherung
- bezahlte Arbeit allein reicht zur Existenzsicherung nicht aus

Soll die *bezahlte Arbeit das Hauptmittel* der Existenzsicherung bleiben, müssen die Strategien zur Lösung des Armutsproblems auf die Erhaltung eines möglichst hohen Beschäftigungsgrades ausgerichtet sein. Zu den Lösungsansätzen, die zur Zeit diskutiert oder praktiziert werden, gehören die Vergrößerung des Arbeitsangebots durch Arbeitsbeschaffung und Aufwertung bisher unentgeltlicher Tätigkeiten, die Arbeitsumverteilung durch Arbeitszeitverkürzung sowie die Deregulierung der Wirtschaft, die der Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit dienen soll.

Wenn man davon ausgeht, dass die *bezahlte Arbeit allein zur Existenzsicherung nicht ausreicht*, muss nach Lösungen gesucht werden, bei denen die Existenzsicherung und der Arbeitserwerb teilweise oder ganz entkoppelt werden können. Dies würde durch die Einführung eines existenzsichernden Grundeinkommens möglich. In der Wissenschaft und Politik werden grundsätzlich zwei Arten eines existenzsichernden Grundeinkommens diskutiert:

Zur ersten Art gehören Grundeinkommen, die das bisherige System der Sozialen Sicherheit ersetzen sollten. Es sind dies die Sozialdividende einerseits und die Negative Einkommenssteuer andererseits. Bei der Sozialdividende wird jedem Einwohner/jeder Einwohnerin oder jedem Haushalt das als Existenzminimum festgelegte Einkommen vom Staat ohne jede Vorbedingung überwiesen. Ihr Ziel ist es, alle Sozialleistungen durch eine einheitliche Überweisung zu ersetzen und die Verwaltungskosten des Sozialstaats zu senken. Bei der Negativen Einkommenssteuer sollten die Steuerpflicht wie auch der finanzielle An-

spruch aufgrund der Steuererklärung abgeklärt werden. Ab einem bestimmten minimalen Einkommen wären die Steuersätze negativ und der Steuerzahler hätte Anspruch auf ergänzende finanzielle Leistungen.

Zur zweiten Art des existenzsichernden Grundeinkommens zählen Einkommen, die das bestehende System der Sozialen Sicherheit ergänzen sollten. Es sind dies zum einen Lösungen nach dem Prinzip der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, zum anderen das Eingliederungsexistenzminimum. Das Modell der Ergänzungsleistungen ist bedarfsorientiert, es berücksichtigt individuelle finanzielle Verhältnisse. Die Höhe der Leistungen entspricht der Differenz zwischen dem gesetzlich festgelegten Existenzminimum und dem tatsächlichen Einkommen der betroffenen Person. Auf die Ergänzungsleistungen besteht ein gesetzlicher Anspruch. Das Eingliederungsexistenzminimum strebt neben einer gesicherten Grundversorgung die aktive Eingliederung der Menschen ins Erwerbs- und Gesellschaftsleben an. Es wird als Bürgerrecht betrachtet. Ein Anrecht auf dieses Einkommen erwerben sich die Bezüger und Bezügerinnen durch einen Vertrag, in dem sie sich zur Leistung von Arbeit im Sozial- und Umweltbereich verpflichten.

Sozialreform notwendig

Im Hinblick auf die künftige Ausgestaltung der schweizerischen Sozialen Sicherheit muss geprüft werden, mit welchen Strategien das Ziel der Armutsbekämpfung am ehesten zu erreichen ist. Bei der Betrachtung der Massnahmen, die auf die Erhaltung eines hohen Beschäftigungsgrades ausgerichtet sind, zeigt sich, dass

sie nur in einem sehr beschränkten Ausmass geeignet sind, dieses Ziel zu erreichen. Arbeitsbeschaffungsmassnahmen verursachen Kosten und sind daher Gegenstand politischer Auseinandersetzung. Das gleiche gilt für Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnverzicht, die zudem zum Abbau von Arbeitsplätzen in der Schweiz führen könnte. Arbeitszeitverkürzungen mit Lohnverzicht wie auch Deregulierungsmassnahmen wie Lohnkürzungen etc. mögen kurzfristig zur Erhaltung von Arbeitsplätzen beitragen, vergrössern aber das Armutsrisiko breiter Bevölkerungskreise. Aus diesen Gründen müssen wir davon ausgehen, dass in Zukunft der Arbeitsmarkt allein nicht allen Menschen existenzsichernde Einkommen bieten kann, und dass darum eine Form des garantierten Grundeinkommens eingeführt werden muss.

Bei der Prüfung einer geeigneten Form des Grundeinkommens muss zunächst die Frage beantwortet werden, ob das Grundeinkommen das bestehende System der Sozialen Sicherheit ersetzen oder ergänzen sollte. Beide Arten des existenzsichernden Grundeinkommens, die als Ersatz des bisherigen Systems in Frage kommen – die Sozialdividende und die Negative Einkommenssteuer –, sind als Massnahmen der Armutsbekämpfung stark umstritten. Das Modell der Sozialdividende unterscheidet nicht zwischen Bedürftigen und Nichtbedürftigen und ist daher politisch nicht durchsetzbar. Gegen die Negative Einkommenssteuer spricht unter anderem die Tatsache, dass mit einer einfachen Steuererklärung die Bedürftigkeit nicht befriedigend abgeklärt werden kann. Ausserdem fehlt bei einem solchen System die heute immer wichtiger werdende Beratungs- und Betreuungsfunktion der Sozialhilfeinstitutionen. Aus diesen Grün-

den sowie angesichts der politischen Hindernisse, die einer radikalen Umgestaltung des Systems der Sozialen Sicherheit im Wege stehen, wäre es sinnvoll, das bisherige System beizubehalten und die Einführung jener Formen des Grundeinkommens in Erwägung zu ziehen, die als dessen Ergänzung dienen könnten.

Die Mängel und Lücken des bestehenden Systems der Sozialen Sicherheit erfordern jedoch eine grundlegende Reform der Sozialwerke. Der Bereich der Sozialversicherungen muss kritisch überprüft werden mit dem Ziel, sie effizienter und transparenter zu gestalten, die einzelnen Zweige besser aufeinander abzustimmen und die wichtigsten Lücken zu schliessen. Zu den dringendsten Postulaten in diesem Bereich der Sozialen Sicherheit gehören die Einführung der Mutterschaftsversicherung sowie die Regelung der Familienzulagen auf eidgenössischer Ebene. Auf dem Gebiet der Alters- und Invalidenvorsorge ist es notwendig, das Instrument der Ergänzungsleistungen als Dauereinrichtung in der Bundesverfassung zu verankern.

Neben den Sozialversicherungen muss auch die Sozialhilfe reformiert werden. Es ist dringend notwendig, die Rechtsstellung der Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen zu stärken und die Sozialhilfe und deren Finanzierung klar zu regeln und zu vereinheitlichen. Dieses Ziel könnte durch zwei Massnahmen erreicht werden: durch die Verankerung des Rechts auf Existenzsicherung in der Bundesverfassung einerseits und durch den Erlass eines Rahmengesetzes zur öffentlichen Sozialhilfe andererseits. Das Rahmengesetz sollte Bestimmungen über die Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe sowie den Umfang der Leistungen enthalten. Durch die gesetzliche Verankerung solcher Rahmenbedingungen könn-

ten die bestehenden Differenzen im Vollzug der Sozialhilfe behoben werden.

Einführung eines existenzsichernden Grundeinkommens

Durch die Reform der bestehenden Sozialversicherungen und der Sozialhilfe könnte die Lage der Bezüger und Bezügerinnen der Sozialversicherungsleistungen sowie der Sozialhilfeempfänger verbessert werden. Für jene armutsgefährdeten Bevölkerungskreise, für die bisher keine oder nur mangelhafte Existenzabsicherung durch Sozialversicherungen besteht (Ausgesteuerte, Alleinerziehende, einkommensschwache Familien) müssen andere Wege der Existenzsicherung gesucht werden; denn einer Ausdehnung des Systems der Sozialversicherungen durch Abdeckung neuer Risiken sind enge Grenzen gesetzt. Die Finanzierung durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge würde zu einer weiteren Verteuerung des Produktionsfaktors Arbeit führen. Aus diesem Grund drängt sich für diese Betroffenengruppen die Einführung eines steuerfinanzierten existenzsichernden Grundeinkommens auf, welches das bisherige System der Sozialen Sicherheit ergänzen würde. Bei der Entscheidung, welches Modell der Existenzsicherung (Ausdehnung des Modells der Ergänzungsleistungen auf weitere Betroffenengruppen/Eingliederungseinkommen) sich als Massnahme der Armutsbekämpfung am besten eignet, müssen die Bedürfnisse der Betroffenen in Betracht gezogen werden. Für die Betroffenengruppen der Alleinerziehenden und einkommens-

schwachen Familien wäre die Anwendung des Systems der Ergänzungsleistungen der beste Weg der Existenzsicherung, weil bei ihnen die unmittelbare finanzielle Not und nicht der Ausschluss aus dem Erwerbsleben im Vordergrund steht. Das Modell der Ergänzungsleistungen weist grosse Vorteile auf: Es baut auf dem historisch gewachsenen System der Sozialen Sicherheit auf und ist sehr effizient. Es entlastet die Fürsorge und kann schrittweise eingeführt werden. Für die Einführung dieses Modells spricht auch die Tatsache, dass heute bereits neun Kantone Bedarfsleistungen zugunsten von einkommensschwachen Familien, die dem System der Ergänzungsleistungen nachgebildet sind, kennen.

Bei den Ausgesteuerten und anderen längerfristig von der Sozialhilfe abhängigen Menschen geht es nicht nur darum, ihre Existenz finanziell abzusichern. Menschen, die wenig Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben, müssen in die Gesellschaft reintegriert werden. Dies geschieht am besten durch die Gewährung eines Eingliederungseinkommens. Der Abschluss eines Eingliederungsvertrags bringt die Verpflichtung der Bezüger, sich an Eingliederungsaktionen zu beteiligen, ebenso zum Ausdruck wie die Verpflichtung der Gesellschaft, die Integration der Erwerbslosen zu fördern. Genf und Tessin haben 1995 als erste Schweizer Kantone ein Mindesteinkommen für ausgesteuerte Arbeitslose eingeführt. Gemäss Bericht der Genfer Regierung hat sich die Massnahme als ein voller Erfolg erwiesen.³

Marcela Hohl, Caritas Schweiz

³ Vgl. Mindesteinkommen bewährt sich, in: Tages-Anzeiger v. 7.2.1996.