



*Bundesamt für Sozialversicherung
Office fédéral des assurances sociales
Ufficio federale delle assicurazioni sociali
Uffizi federal da las assicuranzas socialas*

*Verhütung und Bekämpfung
der Armut:*

*Möglichkeiten und Grenzen
staatlicher Massnahmen*

Forschungsbericht Nr. 3/95

BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

Das Bundesamt für Sozialversicherung veröffentlicht in seiner Reihe „Beiträge zur Sozialen Sicherheit“ konzeptionelle Arbeiten und Forschungsergebnisse zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Analysen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherung wieder.

Autor: Peter Farago
IPSO, Sozial-, Marketing- und Personalforschung
Zürichstrasse 98
8600 Dübendorf
Tel. 01 / 822 24 01

Koordination und Auskünfte: Ludwig Gärtner, Direktionsadjunkt
Bundesamt für Sozialversicherung
Sektion Direktionsstab
Effingerstrasse 33
3003 Bern
Tel. 031 / 322 90 38

Vertrieb: Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale
(EDMZ)
3000 Bern

Copyright: Bundesamt für Sozialversicherung
CH-3003 Bern
Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle
Nutzung – unter Quellenangabe und Zustellung eines
Belegexemplares an das Bundesamt für Sozialversicherung gestattet.

Bestellnummer: 318.010.3/95 d 12.95 400

***Verhütung und Bekämpfung
der Armut:
Möglichkeiten und Grenzen
staatlicher Massnahmen***

Erstellt im Auftrag
der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren
und des Bundesamtes für Sozialversicherung

Peter Farago

Bern, Oktober 1995

Vorwort

In der Schweiz wurden in den vergangenen Jahren zahlreiche kantonale und kommunale Studien zur "(neuen) Armut" veröffentlicht. Die Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren hat auf Anregung des Eidgenössischen Departementes des Innern eine Arbeitsgruppe eingesetzt mit dem Auftrag, Schlussfolgerungen für die zukünftige Sozialpolitik aufgrund dieser Studien zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe hat sich entschieden, einen Auftrag nach aussen zu vergeben und die entsprechenden Arbeiten zu begleiten.

Die Arbeitsgruppe hat den vorliegenden Bericht verabschiedet und damit ihre Arbeit abgeschlossen. Der Bericht wurde an der Jahreskonferenz der Kantonalen Fürsorgedirektoren vorgestellt und an das Eidgenössische Departement des Innern weitergeleitet. Er stellt eine Grundlage für die weiteren gemeinsamen Arbeiten im Bereich der Sozialpolitik dar.

Bundesamt für Sozialversicherung

Konferenz der kantonalen
Fürsorgedirektoren

L. Gärtner, Direktionsadjunkt

E. Zürcher, Sekretär

Inhaltsverzeichnis

Das wichtigste auf einen Blick	9
A. Ergebnisse der schweizerischen Armutsforschung: Handlungsbedarf gegeben.....	9
B. Prioritäten für die Umsetzung von Massnahmen	10
1. Auftrag, Zielsetzung, Durchführung	11
2. Zum aktuellen Stand der Armutsforschung in der Schweiz	13
2.1 Überblick über die wichtigste Literatur.....	13
2.2 Armutsquoten.....	17
2.3 Betroffenengruppen.....	19
2.4 Fazit: Handlungsbedarf gegeben	23
3. Stärken und Schwächen des schweizerischen Systems der sozialen Sicherheit	24
3.1 Stärken: Breite Verankerung, pragmatische Praxisorientierung	26
3.2 Schwächen: Mangelnde Systematik und Transparenz, fehlende Anpassung an neuere soziale Entwicklungen.....	27
4. Entwicklungsoptionen des Systems sozialer Sicherheit	30
4.1 Allgemeine Grundsätze.....	30
4.2 Leitlinien	33
5. Optimierungsideen	36
5.1 Optimierung und Ausgestaltung der Steuerung des Gesamtsystems.....	36
5.2 Optimierung der finanziellen Unterstützung	38
5.3 Optimierung der persönlichen (beratenden) Unterstützung	40
6. Prioritäten für die Umsetzung von Massnahmen	43
Literatur	47
Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner	51

Das Wichtigste auf einen Blick

A. Ergebnisse der schweizerischen Armutsforschung: Handlungsbedarf gegeben

Die in den letzten Jahren durchgeführten Armutsstudien und die vielfältige Literatur zum Thema haben Resultate gezeitigt, die ausreichend sind, um die notwendigen politischen Schritte zur Bekämpfung und Verhinderung von Armut in Angriff zu nehmen:

- Je nach regionalem Kontext und gewählter Berechnungsmethode sind *5% bis 15% der Wohnbevölkerung* in der Schweiz von Armut und Einkommensschwäche betroffen. Das entspricht (bei einer Wohnbevölkerung von knapp 7 Mio.) rund 350'000 bis 1 Mio. Menschen im ganzen Land.
- Das Armutsrisiko ist nicht gleichmässig verteilt. Zu den *Gruppen mit überdurchschnittlichem bis hohem Risiko* bzw. grosser Betroffenheit gehören: Langzeitarbeitslose und Ausgesteuerte, unvollständige Familien (Alleinerziehende), Familien mit Kindern (insbesondere ausländischer Nationalität), Rentenbezüger/-innen (vor allem AHV und IV, aber ohne EL), Suchtmittelabhängige (vor allem Alkohol, Medikamente, Drogen), chronisch Kranke, Verschuldete, Alimentenpflichtige, beruflich schlecht oder gar nicht Qualifizierte, Personen ohne festen oder gesicherten Wohnsitz.
- Besonders akut ist die Gefährdung bei *mehrfach Betroffenen*, z.B. bei alleinerziehenden Frauen ausländischer Nationalität mit niedriger beruflicher Qualifikation oder bei Langzeitarbeitslosen mit Sucht- und/oder Gesundheitsproblemen. Solche Gruppen sind zwar zum Teil quantitativ klein, sie beanspruchen aber insbesondere die Sozialhilfe in überdurchschnittlichem Mass.

Unabhängig davon, ob es sich um weniger oder mehr als eine halbe Million Menschen handelt, die sich in einer prekären Lebenssituation befinden, ist die Umsetzung sozialpolitischer Massnahmen dringend, wenn man der Tendenz zum sozialen Ausschluss («Zwei-Drittel-Gesellschaft») begegnen will. Der Handlungsbedarf ist deshalb gegeben.

B. Prioritäten für die Umsetzung von Massnahmen

Eine gesamthafte Abwägung auf dem Hintergrund des aktuellen Standes der Diskussion ergibt folgende Prioritätensetzung im Hinblick auf konkrete Massnahmenvorschläge:

- Bereitstellung *statistischer* Grundlagen zum Sozialwesen
- Schaffung eines *Impulsprogramms* zur Förderung neuer Formen sozialer Hilfen
- Weiterentwicklung des EL-Prinzips zu einem tauglichen *System normierter Bedarfsleistungen*
- *Gegenleistungs-Modelle*: Ausbau auf dem Hintergrund konkreter Erfahrungen
- Errichtung regionaler *integrierter Sozialzentren*
- *Harmonisierung* im Vollzug

Für die Weiterentwicklung dieser Massnahmenbündel in Richtung umsetzungsreifer Konkretisierungen ist die Bildung einer Task Force ins Auge zu fassen. Zu deren Aufgaben zählt namentlich die Konzeption und Koordination der nächsten Schritte. In der Task Force sollten alle wichtigen beteiligten Stellen angemessen vertreten sein (Bund, Kantone, Gemeinden, private Institutionen). Es sind klare Vorgaben in bezug auf (Zwischen-)Ziele und Termine zu formulieren. Die Einhaltung dieser Vorgaben ist auf politischer Ebene zu kontrollieren.

1. Auftrag, Zielsetzung, Durchführung

Das Thema «(neue) Armut» hat in der Schweiz in den letzten Jahren eine vielfältige wissenschaftliche und politische Diskussion ausgelöst. Eine ganze Reihe von kantonalen und kommunalen Untersuchungen brachte wichtige Erkenntnisse in bezug auf die Anzahl und die Zusammensetzung der von Armut und Einkommensschwäche betroffenen oder bedrohten Bevölkerung. Eine entsprechende nationale Studie ist derzeit im Gang.

Parallel zur wissenschaftlichen Analyse gab und gibt es politische Vorstösse auf verschiedenen Ebenen, die mit unterschiedlichen Massnahmenvorschlägen Armut und Einkommensschwäche bekämpfen wollen. Die jeweilige tagespolitische Aktualität wird in hohem Masse von der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmt. So steht zur Zeit die wachsende Zahl von Arbeitslosen im Vordergrund, deren Ansprüche bei der Arbeitslosenversicherung erschöpft sind und für die andere Vorkehrungen im Bereich der sozialen Sicherheit gefunden werden müssen.

Jenseits der Tagespolitik sind die grundlegenden Zusammenhänge und Strukturen im vielfältigen, vernetzten, aber nicht immer übersichtlichen schweizerischen System der sozialen Sicherheit zu berücksichtigen, um die Gefahr zu minimieren, dass punktuelle Massnahmen am einen Ort unbeabsichtigte negative Auswirkungen an einem anderen Ort nach sich ziehen. Das Bundesamt für Sozialversicherung und die Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren haben aus diesem Grund beschlossen, ein externes Gutachten in Auftrag zu geben, das *die armutsrelevanten Aspekte des Systems der sozialen Sicherheit in ihrem Zusammenhang beleuchten und auf diesem Hintergrund massnahmenorientierte Schlussfolgerungen ziehen soll*. Das Gutachten ist in Koordination mit der von der FDK eingesetzten Arbeitsgruppe «neue Armut» zu erstellen.

Im einzelnen ging es dabei unter anderen darum,

- armutsrelevante Stärken und Schwächen des schweizerischen Systems der sozialen Sicherheit aufzuzeigen,
- einen Überblick über neuere Entwicklungstendenzen und den aktuellen Stand der Diskussion auf eidgenössischer und kantonaler Ebene zu geben sowie

-
- Grundsätze und Kriterien für konkrete Massnahmen oder Programme auf Bundes- und Kantonebene zu umreissen.

Das Gutachten stützt sich auf vorhandenes Material sowie den in der einschlägigen schweizerischen Literatur erreichten Kenntnisstand. Vertiefend hierzu wurden *14 Gespräche* mit Expertinnen und Experten geführt, die sich in ihrer beruflichen Tätigkeit mit den hier interessierenden Fragen auseinandersetzen; 5 der Gespräche fanden in der Westschweiz statt, 1 im Tessin (s. Liste der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner). Die Auswahl der Personen erfolgte in Rücksprache mit den Auftraggebern. Mit diesen Gesprächen haben wir ein breites Spektrum informierter und qualifizierter Meinungen erfasst, welche die Dokumenten- und Literaturanalyse im Hinblick auf aktuell praxisrelevante Aspekte und Gesichtspunkte ergänzen.

Die Gespräche in der Westschweiz wurden von Massimo Sardi (Centre de recherche IPSO à Genève) durchgeführt.

Das Gutachten wurde in der ersten Jahreshälfte 1995 erstellt.

2. Zum aktuellen Stand der Armutsforschung in der Schweiz

2.1 Überblick über die wichtigste Literatur

Noch anfangs der achtziger Jahre hat man Armut hierzulande vor allem als Problem von Berg- und Randgebieten und der ImmigrantInnen wahrgenommen. Erst nach und nach wurde die in Deutschland von konservativen Kreisen lancierte Debatte um «Neue Armut» aufgegriffen. Ins öffentliche Bewusstsein drang sie mit der Publikation der Studien von Buhmann (1988), Enderle (1987) und Marazzi (1986). Dabei stand zunächst unter anderem die Frage im Vordergrund, was das «Neue» an der Armut sei. Denn diese Untersuchungen zeigten deutlich, dass unabhängig von der Konjunkturlage auch in jüngerer Vergangenheit stets ein Teil der Bevölkerung in ökonomisch prekären Verhältnissen lebte: Enderle berechnete fürs Jahr 1976 6.6% Arme, Buhmann für 1982 9.3% (jeweils gesamtschweizerisch) und Marazzi (für den Kanton Tessin 1982) 14.5%. Die Diskussionen Ende der achtziger Jahre (zusammenfassend dazu Buhmann u.a. 1989 sowie Diskussion 1988, Pro Juventute 1987 und der Tagungsbericht SAH/SABZ 1987) erbrachten einen Konsens darüber, dass das Neue weniger in der Armut selber liegt, sondern in der Zusammensetzung der sozialen Gruppen, die sie trifft, und in der Ausgestaltung der Institutionen, die sich mit diesen Gruppen beschäftigen. Die meisten neueren Veröffentlichungen sprechen deshalb übereinstimmend und richtigerweise von «Armut» in einem umfassenden Sinne.

Generell lassen sich die bisherigen Erkenntnisse der schweizerischen Armutsforschung gut zusammenfassen, denn sie stimmen im grossen ganzen weitgehend überein:

- Auf der Ebene der Begriffe wird von «*relativer Armut*» gesprochen. Die Definition von Armut bezieht sich demnach nicht auf ein absolutes Mass (z.B. das physische Überlebensminimum), sondern sie berücksichtigt den im gegebenen schweizerischen Kontext erreichten durchschnittlichen Lebensstandard. Armut in der Schweiz, dies die dahintersteckende Überlegung, kann nicht am Niveau eines Entwicklungslandes gemessen werden; der Vergleichsmassstab muss vielmehr an hiesige Verhältnisse angepasst sein.

-
- Es gibt einen bestimmbaren Teil der Bevölkerung, der mit stark eingeschränkten materiellen Mitteln zu leben gezwungen ist. Vieles deutet darauf hin, dass dieser Teil im Zunehmen begriffen ist. Die Schätzungen und Berechnungen über seine Grösse gehen im einzelnen je nach regionalem Kontext und nach gewählter Methode auseinander; es dürfte sich aber um *5% bis 15% der Wohnbevölkerung* handeln.
 - Die *sozialen Charakteristika* von Personen mit einem überdurchschnittlichen Armutsrisiko sind konkret umschreibbar: Leute, die von einer Rente leben (vor allem Alters- oder Invalidenrente), chronisch Kranke, Behinderte, Personen ohne gesicherten Wohnsitz und/oder gesicherten Arbeitsplatz, Suchtmittelabhängige (vor allem Alkohol, Medikamente, Drogen), beruflich schlecht oder gar nicht Qualifizierte, Alleinstehende (darunter besonders Alleinerziehende), AusländerInnen und generell alle, deren Verhalten und/oder Lebensumstände aus welchen Gründen auch immer in irgendeiner wesentlichen Beziehung von der Norm in unserem Lande abweichen.
 - Trotz des im historischen Vergleich hohen Ausbaustandes des Sozialwesens sind die *Institutionen* (Sozialversicherungssystem, öffentliche, kirchliche und private Sozialhilfe, in einem weiteren Sinne auch Gesundheitswesen und Wirtschaft) nicht oder ungenügend darauf vorbereitet und dafür eingerichtet, auf aussergewöhnliche Lebensumstände adäquat zu reagieren. Viel zu starr ist ihre Kopplung an eine Normalbiographie (Kindheit, Ausbildung, Familie mit einem Ernährer, einer Hauswirtschafterin und 1–3 Nachkommen, Ruhestand), die in dieser Form nurmehr für einen beschränkten Teil der Bevölkerung gilt.

Die zitierte Literatur enthält reichhaltiges Illustrationsmaterial zu diesen Befunden. Was jedoch auffällt, ist ihr stark deskriptiver Charakter. Theoretische Überlegungen zu den strukturellen Ursachen des Phänomens «Armut» und seiner aktuellen Ausprägungen sowie seiner möglichen weiteren Entwicklung sind rar. Nur bei wenigen AutorInnen taucht etwa das Konzept der «Zweidrittelgesellschaft» auf, und kaum jemand versucht, die Ergebnisse der Untersuchungen in einen systematischen Rahmen einzuordnen.

Einen Schritt in diese Richtung machen Döring u.a. (1990). Sie kontrastieren zwei Zugangsweisen zum Problem der Armut miteinander: Die an der Einkommens- und Vermögenssituation orientierte *Ressourcenperspektive* einerseits und die an der tatsächlichen Versorgungslage orientierte *Lebenslagenperspektive* andererseits. Während erstere versucht, möglichst genau die zur Verfügung stehenden materiellen Mittel zu eruieren, konzentriert sich letztere auf den in verschiedenen zentralen Lebensbereichen (z.B. Arbeit, Bildung, Wohnen, Gesundheit, Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben) effektiv erreichten Standard. Beide Perspektiven können sich auf Individuen, Haushalte oder soziale Gruppen beziehen.

In dieses Raster lassen sich die wichtigsten schweizerischen Armutsuntersuchungen einordnen: Die einkommensstatistischen Analysen von Buhmann (1988), Enderle (1987), Joliat (1992) und Perruchoud-Massy (1991) sind Beispiele für ressourcenorientierte Studien, während in den Untersuchungen von Arend u.a. (1990), Biderbost (1983), Boddenberg Schmid/Schmid (1989), Gillioz u.a. (1991) sowie in den Diplomarbeiten von Bücheler-Täschler u.a. (1987) und Rickenbach (1988) die Lebenslagenperspektive die Leitlinie bildet. Zu letzterer Gruppe ist auch die baselstädtische Untersuchung (Mäder u.a. 1991) zu zählen; soweit sie sich auf ressourcenorientierte Daten stützt, handelt es sich nämlich lediglich um eine umfassende, aber nicht durchwegs systematische Kompilation vorhandenen Materials. In den letzten Jahren zeichnete sich ein Trend zur Kombination beider Ansätze ab: Schon die Neuenburger Untersuchung (Hainard u.a. 1990) hatte, neben einem dominierenden einkommensstatistischen, einen problemgruppenorientierten Teil; ähnliches gilt für die St.Galler Studie (Füglistaler/ Hohl 1992), deren Analyse einkommensstatistischer Daten zudem nach Lebenslagen im biographischen Ablauf gegliedert ist. Die Zürcher und die Berner Studien schliesslich haben versucht, Ressourcen- und Lebenslagenperspektive systematisch und weitergehend zu verknüpfen (Farago/Füglistaler 1992, Ulrich/Binder 1995). In diese Linie reiht sich auch die laufende nationale Armutsstudie ein (Projekt Leu).

Beide Zugänge unterscheiden sich in methodischer Hinsicht: Der ressourcenorientierte Ansatz verfährt typischerweise statistisch. Hier wird versucht, anhand verschiedener Quellen (meist Daten aus Steuerregistern) das tatsächlich zur Verfügung stehende Einkommen von Personen und/oder Haushalten zu berechnen und dann anhand festgelegter oder festzulegender Grenzen (z.B. Bezugsberechtigung für Ergänzungsleistungen, fürsorge- oder betriebsrechtliches Existenzminimum, 50% des Durchschnittseinkommens) die Zahl der so als arm, bzw. einkommensschwach definierten Personen zu bestimmen. Je nach Erhebungs- und Berechnungsweise resultieren die bekannten, stark voneinander abweichenden Werte.

Lebenslagenorientierte Studien sind demgegenüber oft stärker qualitativ ausgerichtet, indem sie versuchen, das Niveau der Lebensführung für verschiedene Problemgruppen jeweils möglichst umfassend zu erheben und zu beschreiben. Bezeichnenderweise behandeln denn auch einige dieser Studien speziell ausgewählte Gruppen wie Frauen (Boddenberg Schmid/Schmid 1989, Gillioz u.a. 1991), alleinstehende Männer (Biderbost

1983), Wohnungssuchende (Arend u.a. 1990) oder durch Konsumkredite Verschuldete (Boddenberg Schmid 1988, Caritas 1992, Tabin 1992).

Die Differenzen sind aber nicht allein methodischer Art. Während sich der ressourcenorientierte Zugang meist auf die (statistisch aufwendige) Erhebung von Einkommens- und Vermögensdaten konzentriert und auf dieser Grundlage Grenzwerte festzusetzen und die materielle Situation vor allem der unteren Einkommenschichten möglichst präzise zu analysieren versucht, geht der lebenslagenorientierte Ansatz in der konkreten Beschreibung der Lebensumstände dieser Leute weiter. Hier wird angestrebt, ein umfassendes Bild von der Lebenssituation zu geben, das sich auf alle zentralen Bereiche erstreckt.

Auf diese Weise kann man sich einer der wichtigsten der noch offenen Fragen im Bereich der Armutsforschung besser nähern: Nach wie vor wurde wenig bis gar nicht untersucht, wie die Leute in prekären Lebenslagen handeln. Die meisten Studien beziehen sich auf «aktenkundige Fälle», Personen und Haushalte also, die eines der öffentlichen oder privaten Hilfs- bzw. Beratungsangebote benützt haben. Es ist aber bekannt, dass es sich dabei nur um einen Teil der dafür in Frage kommenden Leute handelt. Die «Dunkelziffer» der anderen wird meist auf 50%–70% geschätzt (Höpflinger/Wyss 1994:178ff.). Wie diese Leute mit ihrer Situation umgehen, ob und inwieweit sie auf eigenen Füßen stehen und was dafür ausschlaggebend ist, dass es die einen schaffen und die anderen nicht – diese Aspekte der Handlungsmöglichkeiten in schwierigen Lebenssituationen, die nicht zuletzt sozialpolitisch von grosser Bedeutung sind, bilden nach wie vor einen blinden Fleck in der schweizerischen Armutsforschung.

In letzter Zeit haben insbesondere Publikationen aus dem Nationalen Forschungsprogramm «Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit» (NFP 29) die Diskussion weitergeführt und zum Teil neue Aspekte eingebracht. Im vorliegenden Zusammenhang sind von besonderem Interesse:¹

- ein systematischer Vergleich der Formen und Funktionen öffentlicher Sozialhilfe in der Schweiz (Höpflinger/Wyss 1994);

¹ Die laufende nationale Armutsstudie (Projekt Leu) ist ebenfalls Teil des NFP 29.

-
- eine empirische Studie über Möglichkeiten und Grenzen von Selbsthilfeaktionen und -gruppen wirtschaftlich schwacher oder armutsgefährdeter Personen (Mächler u.a. 1994);
 - eine Übersicht über die Fürsorgegesetzgebung von Bund und Kantonen (Wolffers 1993);
 - ein Konzept für eine Sozialhilfestatistik und der Bericht über seine praktische Erprobung in 100 Gemeinden (Rüst 1993);
 - die Erstellung eines umfassenden Sozialbudgets für die Schweiz (Gilliand/Rossini 1995).

Auf dem Gebiet der Statistik sind des weiteren – angesichts des unbestrittenermassen gravierenden Fehlens zuverlässigen Zahlenmaterials besonders im Sozialhilfebereich (s. Abschnitt 3.2) – zur Zeit auf verschiedenen Ebenen Initiativen im Gang: So hat der Kanton Zürich für das Jahr 1994 erstmals eine Sozialleistungsstatistik erstellen lassen (Rüst 1995), die für das darauffolgende Jahr wiederholt wird. Die Stadt Zürich hat ein eigenes detailliertes Konzept präsentiert (Suter u.a. 1995), und das Bundesamt für Statistik plant für 1996 eine Haushalterhebung über die Lebensbedingungen in der Schweiz. Schliesslich ist im sozialwissenschaftlichen Schwerpunktprogramm «Demain la Suisse / Zukunft Schweiz» vorgesehen, methodische und konzeptionelle Grundlagen für eine umfassende und regelmässige schweizerische Sozialberichterstattung zu erarbeiten (Schweiz. Nationalfonds 1994).

2.2 Armutsquoten

Ein kurzer Blick auf die wichtigsten Ergebnisse der bisher vorliegenden gesamtschweizerischen und kantonalen Studien zeigt, dass die Einschätzungen über das Ausmass von Armut in der Schweiz weit auseinandergehen: Zwischen 2.5 und 25 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer werden als einkommensschwach oder arm bezeichnet. Von den kantonalen Studien weisen St. Gallen (4.4 bis 8.3 Prozent) und Zürich (5.5 bis 9.7 Prozent) am wenigsten einkommensschwache Personen aus (*Abb. 1*). Die übrigen

kantonalen Studien errechneten Werte zwischen 10 und 25 Prozent einkommensschwacher Personen oder Haushalte.

Abb. 1: Armut und Einkommensschwäche in der Schweiz

Studie	Einkommensgrenze (jeweils im Erhebungsjahr) Franken	Jahr	Einkommensschwache in Prozent	
			Haushalte	Personen
Enderle ¹	7'800	1976	-	2.5
	12'180		-	6.6
Tessin ¹	7'560	1982	8.9	6.9
	9'450		15.7	14.5
Buhmann/Leu ³	8'936	1982	-	2.7
	13'900		-	9.3
Neuenburg ²	11'669	1987	14.2	-
	12'926		19.3	-
St. Gallen ³	12'000	1987	5.6	4.4
	15'000		9.6	8.3
Wallis ³	12'825	1989/90	14.9	-
	16'930		25.4	-
Jura ²	11'050	1989	15.1	10.8
	14'740		27.5	23.3
Bern ⁴	16'000	1986	23.1 – 24.0	20.4 – 21.6
Zürich ³	12'800	1988	6.0	5.5
	17'430		10.6	9.7
Basel ⁵	arm	1990	-	15 – 25

- 1) Ohne Berücksichtigung eines zumutbaren Vermögensverzehr.
- 2) Ohne Berücksichtigung eines zumutbaren Vermögensverzehr, ohne Studierende /Lehrlinge.
- 3) Mit Berücksichtigung eines zumutbaren Vermögensverzehr, ohne Studierende/Lehrlinge.
- 4) Mit Berücksichtigung eines zumutbaren Vermögensverzehr, mit Studierende/Lehrlinge.
- 5) In Basel wurden keine Auswertungen von Einkommenszahlen durchgeführt. Die hier ausgewiesenen Ergebnisse basieren auf Schätzungen der Autoren.

Quellen: Enderle (1987:73); Marazzi (1986:37); Buhmann/Leu (1988:266); Hainard u.a. (1990:51); Füglistaler/Hohl (1991:210ff.); Perruchoud-Massy (1991:23ff.); Mäder u.a. (1991:14); Joliat (1991:34); Ulrich/Binder (1992:63); Füglistaler (1992:173).

Zeitliche und örtliche Unterschiede der Bemessungsgrundlagen reichen nicht aus, um diese grossen Diskrepanzen zu erklären. Wie so oft ist das Problem im Kleingedruckten

zu suchen: Die einzelnen Studien sind unterschiedlich konzipiert und gehen von verschiedenen Prämissen aus. Studien, welche Studierende und Lehrlinge ausschliessen, einen zumutbaren Vermögensverzehr einbeziehen und sich auf ein Personenkonzept stützen, weisen in der Regel tiefere Einkommensschwächequoten aus als Untersuchungen, die eines oder mehrere dieser Merkmale nicht berücksichtigen.

Hinzu kommen weitere Abgrenzungsprobleme. So liegt ein augenscheinlicher Grund für die grosse Spannweite in der Wahl der *Einkommensgrenze*. Bereits eine geringe Verschiebung der Einkommensgrenze führt zu deutlich höheren oder tieferen Einkommensschwächequoten. Dies lässt sich am Beispiel der Zürcher Armutsstudie zeigen: Je nach gewählter Grenze müssen zwischen 3.6 und 31.4 Prozent aller Zürcherinnen und Zürcher zu den TiefeinkommensbezügerInnen gezählt werden (Farago/Füglister 1992:23).²

2.3 Betroffenengruppen

Versöhnlich stimmt bei der Aufarbeitung der Armutsforschung in der Schweiz, dass in bezug auf die Betroffenengruppen eine hohe Übereinstimmung erzielt wird: Alleinerziehende, Behinderte, Langzeitarbeitslose, ältere Menschen, Suchtabhängige (Alkohol und Drogen), AusländerInnen (insbesondere Familien mit Kindern), Verschuldete und Alimentenpflichtige werden regelmässig als Hauptbetroffene genannt.

Vergleiche über die objektive Betroffenheit einzelner Gruppen aufgrund der statistischen Auswertungen sind nur beschränkt möglich. Soweit Ergebnisse vorliegen, sind gemäss dem *Alter* junge sowie alte Personen von tiefen Einkommen stärker gefährdet als diejenigen in mittlerem Alter. In bezug auf den *Zivilstand* ergeben sich eindeutige Ergebnisse: Verheiratete Personen haben mit Abstand das geringste Einkommensschwächerisiko, Ledige, Verwitwete und vor allem Geschiedene weisen deutlich höhere Anteile von einkommensschwachen Personen auf.

² Für eine detaillierte Diskussion methodischer Unterschiede und Gemeinsamkeiten der zitierten Armutsstudien vgl. Farago/Füglister (1992:54ff.).

Die Literatur über Armut weist häufig darauf hin, dass Frauen überdurchschnittlich stark von Armut betroffen sind. Es ist teilweise von einer eigentlichen «*Feminisierung der Armut*» die Rede.³ Die meisten Studien weisen diese höhere Gefährdung der Frauen aus. Einzig die Berner Studie sieht eine in etwa gleiche Gefährdung zwischen Frauen und Männern. In der Zürcher und der St. Galler Studie wird allerdings darauf hingewiesen, dass das Kriterium *Frau* zur Erklärung der spezifischen Armutssituationen nicht ausreicht. Die Armut bei Frauen und Männern ist kaum vergleichbar, wie *Abb. 2* zeigt.

Die einkommensschwachen Frauen sind wesentlich häufiger geschieden oder verwitwet als die Männer. Mehr als ein Viertel aller einkommensschwachen Frauen ist alleinerziehend. Von den einkommensschwachen Männern machen nur 10 Prozent eine Alimentenpflicht geltend. Der höhere Anteil der Verwitwetenen bei den Frauen hängt mit der längeren Lebenserwartung der Frauen zusammen. Dies zeigt auch die Alterszusammensetzung: 48 Prozent der einkommensschwachen Frauen sind älter als 60 Jahre (Männer 21 Prozent). Schliesslich ist bei den Männern der Anteil der ausländischen Staatsangehörigen höher.

Abb. 2: Unterschiede zwischen einkommensschwachen alleinstehenden Frauen und Männern

Kriterium	Bild der einkommensschwachen Frau	Bild des einkommensschwachen Mannes
Zivilstand	ledig: 43 Prozent geschieden: 34 Prozent verwitwet: 23 Prozent	ledig: 70 Prozent geschieden: 24 Prozent verwitwet: 6 Prozent
Alleinerziehend rsp. alimentenpflichtig	26 Prozent alleinerziehend	10 Prozent alimentenpflichtig
Alter	48 Prozent über 60 Jahre alt 37 Prozent unter 40 Jahre alt	21 Prozent über 60 Jahre alt 53 Prozent unter 40 Jahre alt
Nationalität	9 Prozent Ausländerinnen	13 Prozent Ausländer

Das alles weist darauf hin, dass sich die Betroffenheit der Frauen weniger aus dem Geschlecht als vielmehr über die *hohe Gefährdung von Alleinerziehenden* und von *älteren, alleinstehenden Personen* erklärt – beides soziale Gruppen, in denen Frauen überreprä-

³ Vergleiche z.B. Boddenberg Schmid/Schmid (1989) oder Ricci Lempen (1990).

sentiert sind. Ein sozialpolitischer Handlungsbedarf⁴ besteht deshalb vor allem in bezug auf die Alleinerziehenden und bei den alleinstehenden AltersrentnerInnen.

Weitergehende steuerstatistische Analysen wurden in der Zürcher und der St. Galler Studie vorgenommen, während sich die anderen Studien auf Befragungen oder Auswertungen weiterer Statistiken beschränkten. Die vorliegenden Ergebnisse der Zürcher und der St. Galler Studie weisen eine *grundsätzliche Übereinstimmung* auf (Abb. 3).

In beiden Studien tragen die *Alleinerziehenden* das höchste Einkommensschwächerisiko. In St. Gallen liegen knapp 30 Prozent, in Zürich sogar 38 Prozent aller Alleinerziehenden unter der oberen Einkommensgrenze. Auch die meisten anderen Armutsstudien betonen die hohe Gefährdung der Alleinerziehenden.

Abb. 3: Anteil einkommensschwacher Personen in unterschiedlichen Gruppen im Kanton St. Gallen 1987 und im Kanton Zürich 1988¹

Gruppe	Anteil einkommensschwacher Personen in Prozenten	
	Kanton St. Gallen 1987 Grenze Fr. 15'000	Kanton Zürich 1988 Grenze Fr. 17'340
Gesamtbevölkerung (ohne Studierende)	10.7	9.7
aktive Bevölkerung	6.9	8.1
Altersrentner/-innen	19.8	15.2
Invalide	21.5	19.8
Familien mit Kindern	4.7	4.2
Alleinerziehende	29.0	37.6
Alimentenpflichtige	5.4	11.1
Schweizer/-innen	10.7	9.4
Ausländer/-innen	10.9	11.4
Ungelernte Arbeiter/-innen	9.3	11.6
Berufsleute	3.7	4.1
Ausführende Angestellte		8.0
Beamte/Staatsangestellte	3.5	2.6
Höhere Angestellte		1.2

1) Die St. Galler Zahlen beziehen sich auf Haushalte, die Zürcher Zahlen auf Personen. Diese Unterschiede können aber vernachlässigt werden, weil bei diesem Vergleich die *Struktur* der Ergebnisse im Vordergrund steht.

4 Die nach Geschlechtern unterschiedlichen Lebensverläufe und -chancen stellen demgegenüber ein *gesellschaftspolitisches* Problem dar.

Einigkeit herrscht auch darüber, dass *Familien mit Kindern* im allgemeinen weniger stark von tiefen Einkommen betroffen sind. Absolut gesehen bilden einkommensschwache Familien mit Kindern jedoch eine ebenso grosse Betroffenengruppe wie die Alleinerziehenden.

Die Armutsstudien stellen eine hohe Gefährdung der *Invaliden- und Altersrentner/-innen* fest. Dabei ist einschränkend zu berücksichtigen, dass die *Ergänzungsleistungen* in den auf Steuerdaten basierenden Untersuchungen *nicht berücksichtigt* werden konnten, soweit sie steuerbefreit sind. In diesem Sinne wird das Armutsrisiko von AHV/IV-Bezüger/-innen in den Armutsstudien tendenziell überschätzt. Allerdings ist bekannt, dass nur ein Teil der Berechtigten auch tatsächlich Ergänzungsleistungen bezieht. Würde man in den Erhebungen die EL unterschiedslos allen Berechtigten als Einkommensbestandteil anrechnen, so ergäben sich deshalb zu optimistische Aussagen über die wirtschaftliche Lage der Rentner/-innen. Eine Verfeinerung der Methodologie von Armutsuntersuchungen, welche die korrekte Berücksichtigung der Ergänzungsleistungen ermöglicht, ist auf diesem Hintergrund wünschbar.

Die steuerstatistischen Ergebnisse zeigen zwar keinen grossen Einfluss der *Nationalität* auf die Armutsgefährdung. Diese Ergebnisse werden aber durch die Erfahrungen aus weiteren Auswertungen und Befragungen relativiert. Bei den steuerstatistischen Auswertungen werden nur die niedergelassenen Ausländer/-innen erfasst. Hier zeigt sich, dass im Vergleich zu den Schweizern überaus viele Familien mit Kindern gefährdet sind. Zudem werden die grössten Armutsprobleme bei Ausländern bei den nicht-niedergelassenen Ausländern (Saisonniers, Kurzaufenthalter) vermutet. Die Analyse der *beruflichen Stellung* zeigt, dass ungelernte Arbeiter/-innen das höchste Risiko tragen.

Aufgrund von Befragungen und der Analyse von Fürsorgefällen erwähnen alle Studien die *Langzeitarbeitslosen* und *Ausgesteuerten* sowie die *Verschuldeten*. Weitere Betroffenengruppen, die aber nicht in allen Studien erwähnt werden, sind die Suchtabhängigen (Alkohol und Drogen), die Alimentenpflichtigen, labile und leistungsschwache Menschen, Working poors und ehemalige Strafgefangene.

2.4 Fazit: Handlungsbedarf gegeben

Die schweizerische Armutsforschung hat innert weniger Jahre grosse Fortschritte gemacht. Die Armutsstudien und die vielfältige Literatur zum Thema haben Ergebnisse und Erkenntnisse gezeitigt, die ausreichend sind und sich dazu eignen, notwendige politische Schritte zur Bekämpfung und Verhinderung von Armut in Angriff zu nehmen:

- Ein nicht zu vernachlässigender Teil der Bevölkerung in der Schweiz ist von Armut und Einkommensschwäche betroffen. Es ist davon auszugehen, dass es sich dabei – je nach regionalem Kontext und gewählter Berechnungsmethode – um 5% bis 15% der Wohnbevölkerung handelt. Das entspricht (bei einer Wohnbevölkerung von knapp 7 Mio.) rund 350'000 bis 1 Mio. Menschen im ganzen Land.
- Das Armutsrisiko ist nicht gleichmässig verteilt. Zu den *Gruppen mit überdurchschnittlichem bis hohem Risiko* bzw. grosser Betroffenheit gehören nach einhelliger Ansicht der meisten Experten: Langzeitarbeitslose und Ausgesteuerte, unvollständige Familien (Alleinerziehende), Familien mit Kindern (insbesondere ausländischer Nationalität), Rentenbezüger/-innen (vor allem AHV und IV, aber ohne EL), Suchtmittelabhängige (vor allem Alkohol, Medikamente, Drogen), chronisch Kranke, Verschuldete, Alimentenpflichtige, beruflich schlecht oder gar nicht Qualifizierte, Personen ohne festen oder gesicherten Wohnsitz.
- Besonders akut ist die Gefährdung, wenn sich eine oder mehrere dieser Bedrohungslagen kumulieren, z.B. bei alleinerziehenden Frauen ausländischer Nationalität mit niedriger beruflicher Qualifikation oder bei Langzeitarbeitslosen mit Sucht- und/oder Gesundheitsproblemen. Solche Gruppen von *mehrfach Betroffenen* sind zwar zum Teil quantitativ klein, sie beanspruchen aber insbesondere die Sozialhilfe in überdurchschnittlichem Mass.

Unabhängig davon, ob es sich um weniger oder mehr als eine halbe Million Menschen handelt, die sich in einer prekären Lebenssituation befinden, ist die Umsetzung sozialpolitischer Massnahmen dringend, wenn man der Tendenz zum sozialen Ausschluss («Zwei-Drittel-Gesellschaft») begegnen will. Der Handlungsbedarf ist deshalb gegeben. Die nächsten Kapitel zeigen auf dem Hintergrund eines Stärken/Schwächen-Profiles des schweizerischen Systems sozialer Sicherheit Optionen und Vorschläge, die in der aktuellen Diskussion von Bedeutung sind.

3. Stärken und Schwächen des schweizerischen Systems der sozialen Sicherheit

Das schweizerische System sozialer Sicherheit ruht auf *zwei Pfeilern: Sozialversicherung und Sozialhilfe*. Es handelt sich dabei in mehrfacher Hinsicht um komplementäre Systeme (Wolffers 1993):

- Die *Sozialversicherungen* decken, basierend auf dem Kausalitätsprinzip, eine Reihe von umschriebenen Risiken ab (z.B. Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit) und erbringen Leistungen nach allgemeinen, vom Einzelfall abstrahierenden Grundsätzen; sie werden vornehmlich aus Beiträgen der Versicherten finanziert. Sie sind in erster Linie im Hinblick auf die erwähnten *strukturellen Probleme* geschaffen worden, und sie begegnen ihnen mit normierten Leistungen.
- Die öffentliche *Sozialhilfe* dagegen beruht auf dem Finalitätsprinzip und muss den minimalen Existenzbedarf ihrer Klienten decken, wozu sie die Leistungen für jeden konkreten Fall separat bemisst; sie wird aus allgemeinen Steuermitteln finanziert. Sie ist auf die Lösung *individueller Probleme* zugeschnitten, und sie gestaltet ihre Massnahmen (finanzielle Unterstützung, Beratung) je nach konkreter Sachlage unterschiedlich.

Coullery (1994:62) hat die wichtigsten Unterschiede tabellarisch zusammengefasst (*Abb. 4*).

In gewissem Sinne quer zu dieser Systematik liegen die *Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL)*: Sie gewährleisten (ähnlich wie die Sozialversicherungen) einen Rechtsanspruch auf bestimmte Leistungen, deren Bemessung aber (ähnlich wie bei der Sozialhilfe) nach dem jeweiligen individuellen Bedarf erfolgt. Die Finanzierung geschieht weitgehend durch die Kantone, wird aber in unterschiedlichem Ausmass durch den Bund unterstützt (s. Abschnitt 4.2). Die EL bilden eine wichtige Brücke zwischen den zwei Pfeilern. Weitere ähnliche Brücken sind denkbar (s. Abschnitt 5.1).

Abb. 4: Grobübersicht über die wichtigsten Unterschiede von Sozialversicherung und Sozialhilfe im schweizerischen System der sozialen Sicherheit¹

	Sozialversicherungssystem	Sozialhilfesystem
Leistungsart	Schwergezügig wirtschaftliche Leistungen materieller (z.B. Renten, Tag-gelder) oder immaterieller Natur (z.B. Eingliederungsmassnahmen der IV)	Neben wirtschaftlicher auch persön-liche Hilfe (d.h. nach den Methoden der Sozialarbeit erbrachte Beratung und Betreuung auch in nichtwirtschaft-lichen Notlagen)
Leistungsgrund	Kausalitätsprinzip: Ausgangspunkt bilden bestimmte Ursachen (Krank-heit, Unfall, Invalidität), die einen zu deckenden Schaden hervorgerufen ha-ben (teilweise Ausnahmen: AHV, IV) ²	Finalitätsprinzip: Tatsache der Hilfs-bedürftigkeit löst Leistung aus, nicht deren Ursache
Leistungsziel	Bewegt sich zwischen der Garantie eines sozialen Existenzminimums und der Garantie einer angemessenen Fortsetzung des gewohnten Lebens-standards	Garantie eines sozialen Existenz-minimums
Leistungsbemessung	Ausrichtung vorwiegend typisierter Geldleistungen, die auf einer Abstrak-tion der individuellen Bedürfnisse beruhen (Ausnahmen: AHV/IV-Ergänzungs-leistungen, ausserordentliche AHV/IV-Renten)	Individualisierungsprinzip: Leistung richtet sich nach den Besonderheiten des Einzelfalls (wie Alter, Gesundheit, Familiengrösse und -struktur, Einkom-mensverhältnisse und -möglichkeiten u.a.m.), wobei Bedürftigkeit nachge-wiesen werden muss
Finanzierung	Gemischte Finanzierung (z.T. Beitrags-, z.T. Steuerfinanzierung)	Reine Steuerfinanzierung
Rechtsschutz	Unabhängiger, verwaltungs-gerichtlicher Rechtsschutz	Weitgehend verwaltungsinterner Rechtsschutz

1) Vgl. hierzu auch Hans Peter Tschudi, Sozialversicherung und Sozialfürsorge, SZS 28 (1984) 4 ff., und Felix Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, Bern/Stuttgart/Wien 1993, S. 33ff.

2) Zum Finalitätsprinzip in AHV und IV vgl. Alfred Maurer, Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, Band 1, Allgemeiner Teil, Bern 1979, S 276.

Quelle: Coullery (1994:62)

Zum System der sozialen Sicherheit zählen auch die vielfältigen *privaten Formen* der Hilfe und Unterstützung, wie sie im Rahmen zahlreicher Organisationen und Institutionen erbracht werden. Dabei handelt es sich um beträchtliche Leistungen. Ihre Bemessung ist allerdings nicht immer einfach, weil sie in erheblichem Masse auf freiwillige, nur knapp oder gar nicht entlohnte Arbeit gegründet ist.⁵

Ziel dieses Kapitels ist es nicht, ein erschöpfendes Panorama der Stärken und Schwächen des Systems sozialer Sicherheit zu zeichnen; das wäre eine eigene Untersuchung wert. Es sollen vielmehr – im Sinne eines *tour d'horizon* – die in unseren Gesprächen am häufigsten erwähnten Elemente in geraffter Form dargestellt werden.

3.1 Stärken: Breite Verankerung, pragmatische Praxisorientierung

Auch wenn in der aktuellen Diskussion in erster Linie von den Problemen und Schwierigkeiten der sozialen Sicherheit in der Schweiz die Rede ist, muss doch daran erinnert werden, dass sie auch einige unbestreitbare Vorteile aufweist. Dazu zählt die nach wie vor vorhandene breite Akzeptanz der traditionellen Sozialversicherungen – vor allem der AHV – in der Bevölkerung. Der Breite dieser Akzeptanz entspricht der umfassende Charakter der Versicherungen: Sie erfassen einen Grossteil der Bevölkerung, und von ihren Leistungen profitieren so viele Personen, dass von einer flächendeckenden und damit für praktisch alle Bürger/-innen alltäglich erfahrbaren Wirkung gesprochen werden kann.

Die Sozialhilfe ist zwar naturgemäss für die meisten weniger sichtbar. Dank ihres föderalistischen Aufbaus und dank ihrer Flexibilität in der Zumessung von Unterstützungsbeiträgen ist sie aber im allgemeinen nahe an der Lebensrealität derjenigen Bevölkerungsgruppen, die auf sie angewiesen sind. Das im grossen und ganzen wenig bürokratische Funktionieren des Sozialhilfesystems ist als eine Stärke zu werten.

⁵ So haben Sozialbilanzen der evangelisch-reformierten und der römisch-katholischen Kirchen im Kanton Zürich ergeben, dass auf jede bezahlte Stelle ein gleiches Mass unbezahlter Freiwilligenarbeit kommt (Landert 1995).

Die in vielen Teilbereichen des Sozialhilfe- und des Sozialversicherungssystems verhältnismässig geringen Verwaltungskosten bilden einen weiteren positiven Punkt. Nicht zu unterschätzen ist ferner das weitgehend versichertenfreundlich geregelte Rechtsverfahren bei den Sozialversicherungen (kostenfreie Verfahren, Kompetenzen des Eidg. Versicherungsgerichts). Schliesslich darf nicht unerwähnt bleiben, dass die Vielfalt und Komplexität des ganzen Systems denjenigen Personen und Institutionen Handlungsspielräume eröffnen kann, die sich in ihm zu bewegen wissen.

3.2 Schwächen: Mangelnde Systematik und Transparenz, fehlende Anpassung an neuere soziale Entwicklungen

Während die Sozialhilfe auf die mehrhundertjährige Tradition der lokalen Armenfürsorge zurückblicken kann, sind die Sozialversicherungen in ihrer heutigen Ausgestaltung im wesentlichen ein Kind der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg. Sie sind aber nicht nach einem Plan oder in einer absichtsvollen Reihenfolge entstanden, sondern in unmittelbarem Zusammenhang mit politischen Diskussionen und sozialen Notwendigkeiten. Das System als ganzes ist deshalb wenig koordiniert und wegen der unterschiedlichen Organisations-, Finanzierungs- und Leistungsformen nurmehr schwer überblickbar.

Schwer überblickbar ist auch die Sozialhilfe, aber aus anderen Gründen: Der stark ausgeprägte Föderalismus führt hier nicht nur zu kantonal unterschiedlichen Gesetzen, sondern auch zu vielfältigen und im Detail voneinander abweichenden praktischen Vollzugsformen. Zwar bilden z.B. für die Bemessung der Leistungen die Richtlinien der SKÖF einen weitherum akzeptierten und verwendeten Raster; da sie aber nicht verbindlich sind, werden sie nicht überall und nicht überall gleich konsequent angewendet.

Mangelnde Systematik und mangelnde Transparenz ist eine der häufigsten Kritiken am gesamten System der sozialen Sicherheit. Die Schaffung von mehr Transparenz wird unter anderem durch das Fehlen zuverlässiger statistischer Unterlagen besonders im Sozialhilfebereich zusätzlich erschwert. So ist etwa mangels aussagekräftiger Zahlen eine Evaluation des Nutzens und der Kosten der Sozialhilfe zur Zeit nicht möglich, wäre aber

für die aktuelle politische Diskussion um die Weiterentwicklung des Systems sozialer Sicherheit von zentraler Bedeutung.

Einer der fundamentalen Unterschiede zwischen Sozialversicherungen und Sozialhilfe ist die nahezu ausschliessliche Konzentration der Sozialversicherungen auf das Kausalitätsprinzip. Die Verknüpfung von Leistungen mit dem Eintritt bestimmter Ereignisse hat nicht nur zu einer Auffächerung der Sozialversicherungen geführt.⁶ Sie behindert auch Entwicklungen in Richtung auf eine bedarfsorientierte und damit gezielte Bemessung und Ausrichtung von Zahlungen an soziale Gruppen, die bisher von den Sozialversicherungen nicht hinreichend erfasst worden sind.

Ein grundsätzliches Problem der Sozialversicherungen ist nämlich, dass sie auf ein Lebensmodell ausgerichtet sind, das heute nur noch auf einen verhältnismässig geringen Teil der Bevölkerung zutrifft: kontinuierliche Erwerbsarbeit des Mannes als Ernährer der Familie und unbezahlte Haus- und Betreuungsarbeit der Frau. Zahlreiche andere Lebensmodelle (meistzitiertes Beispiel: alleinerziehende Frauen) passen schlecht oder gar nicht ins System. Wird für diese Gruppen nichts vorgekehrt, so sind sie in erhöhtem Mass auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen.

Neben diesem Rückstand auf die reale soziale Entwicklung hat das Sozialversicherungssystem noch weitere Lücken in bezug auf seinen Geltungsbereich und in bezug auf seine Leistungen (*Abb. 5*).

⁶ Wolfers (1993:36ff.) unterscheidet *zehn Elemente* des schweizerischen Systems der Sozialversicherung:
AHV; IV; Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL); berufliche Vorsorge; Krankenversicherung; Unfallversicherung; Arbeitslosenversicherung; Familienzulagen; Erwerbsersatzordnung; Militärversicherung.

Abb. 5: Schematischer Überblick über die Lücken im schweizerischen Sozialversicherungssystem

Lücken im schweizerischen Sozialversicherungssystem			
im Leistungsbereich		im Geltungsbereich	
bzgl. Leistungsumfang	bzgl. Leistungsbeginn und -dauer	sachlich	persönlich
<p><i>Generelle Begrenzungstatbestände:</i></p> <p>Leistung auf einen bestimmten Prozentsatz des versicherten Verdienstes (Art. 22 Abs. 1 / 1^{bis} AVIG, Art. 17 Abs. 1 UVG) oder auf absoluten Frankenbetrag (Art. 2 Abs. 1^{ter} ELG, Art. 12^{bis} Abs. 1 KVG) begrenzt</p> <p>Nicht gesicherte Indexierung von Geldleistungen (Art. 36 Abs. 2 BVG)</p> <p><i>Individuelle Begrenzungstatbestände:</i></p> <p>Teilrenten (Art. 29 Abs. 2 AHVG, Art. 36 Abs. 2 IVG)</p> <p>Selbstverschuldens-kürzungen (Art. 18 Abs. 1 AHVG, Art. 5 Abs. 2 ELG, Art. 7, Art. 10 Abs. 2, Art. 31 Abs. 2 IVG, Art. 37 Abs. 2 UVG)</p>	<p>Aufgeschobener Beginn der Leistung wegen Warte-, Karenz- oder Vorbehaltszeiten (Art. 43^{bis} Abs. 2 AHVG, Art. 6 Abs. 1+3 AVIV, Art. 45 Abs. 1 BVG, Art. 29 Abs. 1 Bst. b IVG, Art. 5 Abs. 3, Art. 13 Abs. 1+2, Art. 14 Abs. 1 KVG)</p> <p>Begrenzte Dauer der Leistung (Art. 27 AVIG, Art. 3 GgV, Art. 12 Abs. 4 und Art. 12^{bis} Abs. 3 KVG)</p>	<p>Nicht oder nur ungenügend gedeckte Teilrisiken:</p> <p><i>Teilinvalidität:</i> Rentenanspruch nur bei Mindestinvaliditätsgrad von 40 bzw. 50% (Art. 28 Abs. 1 IVG, Art. 23 BVG)</p> <p><i>Zahnschäden:</i> Zahnbehandlungen, die der Odontologie zugerechnet werden, sind keine Pflichtleistungen der Krankenkassen (EVG-Praxis zu Art. 12 Abs. 2 Ziff. 1 Bst. a KVG)</p> <p><i>Niedrigeinkommen:</i> Lohnanteil unter dem Grenzbetrag des koordinierten Lohnes ist nicht BVG-versichert (Art. 8 Abs. 1 BVG)</p>	<p>Nicht erfasste Personengruppen:</p> <p><i>Selbständig-erwerbende/ Nichterwerbstätige:</i> kein AVIG-, BVG- oder UVG-Obligatorium (Art. 2 AVIG, Art. 2 Abs. 1 BVG, Art. 1 Abs. 1 UVG)</p> <p><i>Ausländer:</i> Leistungen z.T. an mehrjährigen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz geknüpft (Art. 2 Abs. 2 ELG, Art. 6 IVG)</p> <p><i>Betagte:</i> Krankenkassen können eine Altersgrenze für die Aufnahme von neuen Versicherten vorsehen (Art. 9 Abs. 1+3 KVG)</p>

Quelle: Coullery (1994:63)

4. Entwicklungsoptionen des Systems sozialer Sicherheit

Wenn von Entwicklungsoptionen die Rede ist, so müssen zwei Ebenen unterschieden werden:

- allgemeine Grundsätze, die «Philosophie», auf der die Optionen basieren
- Leitlinien, welchen die Hauptachsen der Entwicklung folgen sollen

4.1 Allgemeine Grundsätze

Rossi/Sartoris (1995) haben in ihrer jüngsten Publikation vorgeschlagen, «Solidarität neu (zu) denken». Tatsächlich treffen sie mit dieser programmatischen Formulierung den Kern eines Grossteils der Debatten um die Zukunft der sozialen Sicherheit in unserem Lande. Seien das die gesellschaftlichen Folgen der altersbedingten Verschiebungen im demografischen Gleichgewicht (dazu jetzt als umfassender Überblick: Altersbericht 1995) oder das Problem des Umgangs mit Langzeitarbeitslosen oder die Frage der Integration sozialer Randgruppen oder die Unterstützung von Personen in schwierigen materiellen, psychischen und sozialen Situationen – immer stellt sich die Frage, ob und inwieweit die Kernbereiche der Gesellschaft bereit sind, ihre Ränder zu integrieren.

Vieles deutet darauf hin, dass die steigenden Sozillasten langfristig nurmehr dann auf die notwendige gesellschaftliche und politische Akzeptanz stossen, wenn sie in geeigneter Weise mit Gegenleistungen derjenigen abgegolten werden, die Unterstützungen erhalten. *Reziprozität als ein zentrales Element der sozialen Integration* dürfte einer der wichtigsten Bausteine für die Weiterentwicklung der sozialen Sicherheit sein.

Eine konsequente Umsetzung dieses Grundsatzes sowohl in der Sozialhilfe wie auch bei neueren Unterstützungsformen⁷ hat weitreichende Folgen. So sollten die verlangten Ge-

⁷ Z.B. die Genfer und Tessiner Modelle oder normierte Bedarfsleistungssysteme nach EL-Vorbild.

genleistungen nicht nur volkswirtschaftlich und/oder sozial sinnvoll sein, sondern sie müssen auch die Lage der betroffenen Personen nachhaltig verbessern können (z.B. im Hinblick auf die berufliche und soziale Integration). Zu berücksichtigen sind ferner die Zusammenhänge mit der wirtschaftlichen Entwicklung: In Zeiten betriebswirtschaftlichen Kostendrucks (auch bei der öffentlichen Hand) und entsprechender Rationalisierungsbemühungen müssen die Arbeitgeber in der Privatwirtschaft und beim Staat zur Einrichtung geeigneter Arbeitsplätze gezielt motiviert werden. Das setzt unter anderem voraus, dass es verstärkt gelingt, sie in entsprechende Diskussionen auf konzeptueller Ebene einzubeziehen.

Des weiteren bedingt das erfolgreiche Einfordern von Gegenleistungen die Kontrolle ihrer Erbringung. Neben dem Integrations- ist also auch ein *Kontrollelement* vorhanden. Damit stellen sich alte Fragen in bezug auf die gesellschaftliche Rolle insbesondere der Fürsorge und das Spannungsfeld von Helfen und Sanktionieren in einem neuen Zusammenhang und mit neuer Brisanz.

Über den Grundsatz der Reziprozität hinaus sind im Hinblick auf die hier interessierende Diskussion namentlich *drei Dimensionen* von Bedeutung:

- Das Verhältnis von *Erwerbsarbeit, gemeinnütziger Tätigkeit und individuellen Aktivitäten* ist neu zu fassen. Geht man davon aus, dass Gegenleistungen in Form von gemeinnützigen und/oder individuellen Arbeitseinsätzen erbracht werden sollen (z.B. Arbeiten im Sozial-, Gesundheits- und Umweltbereich, berufliche Weiterbildung, Erwerb von Schlüsselqualifikationen, Kinderbetreuung und -erziehung), so muss mehr Klarheit darüber herrschen, in welchem Verhältnis solche Arbeiten zur herkömmlichen Erwerbsarbeit stehen. Nur dann ist die oft geforderte Ablösung der Fixierung der sozialen Sicherheit aufs Erwerbseinkommen eine realistische Perspektive.⁸

Fragen in diesem Zusammenhang betreffen sowohl den Umfang und die Bemessung solcher Tätigkeiten wie auch die Vor- und Nachteile eines freiwilligen bzw. verordneten Einsatzes. Von grosser Tragweite ist auch die Überlegung, inwiefern es richtig

⁸ Mit der Einführung von Erziehungs- und Betreuungsgutschriften hat die 10. AHV-Revision ein Signal in diese Richtung gegeben.

ist und möglich sein soll, Aufgaben im Bereich gesellschaftlicher Solidarität durch Geldleistungen abzugelten.⁹

- Eine zweite Dimension betrifft die *Reichweite* von Umgestaltungen im System sozialer Sicherheit. Die öffentliche Debatte konzentriert sich zur Zeit vorwiegend auf die Abdeckung der Lücken des Systems im Hinblick auf schlecht oder gar nicht erfasste soziale Gruppen (s. dazu Kap. 3). Daneben sollte aber die grundsätzliche Frage nicht ausser Acht gelassen werden, ob der flächendeckende Charakter des Systems beibehalten bzw. weiter ausgebaut werden sollte (z.B. durch einheitliche und verbindliche Normierungen im Bereich der Sozialhilfe) oder ob der Akzent auf zielgruppenspezifische und dementsprechend differenziert definierte Elemente zu legen sei (z.B. Mindesteinkommensgarantien für Rentner/-innen oder Langzeitarbeitslose). Im letzteren Fall ist zu berücksichtigen, dass die Definition und Abgrenzung von Problemgruppen teilweise schwierig ist (z.B. bei den Working poors). Zwar schliesst sich beides nicht von vornherein aus. Je nach Finanzierungsart und in Abhängigkeit von den zur Verfügung stehenden Ressourcen können aber Entscheide in die eine oder andere Richtung notwendig sein.
- Der föderalistische Aufbau insbesondere der Sozialhilfe wirft die grundlegende Frage auf, ob Neuerungen oder Änderungen des Systems von unten, den Gemeinden und Kantonen, her oder von oben, aus «Bern», erfolgen sollen. Herkömmlichem schweizerischem Staats- und Politikverständnis entspricht eher ersteres, der *bottom-up-Ansatz*. Er hat auch – vor allem in den beim Fürsorgewesen stärker zentralisierten Kantonen der lateinischen Schweiz – zu interessanten Neuerungen geführt.¹⁰ Die Gefahr kantonaler Alleingänge und des Auseinanderdriftens kantonaler Regelungen liegt dabei allerdings auf der Hand.

Das *top-down-Verfahren* entspricht eher den Verhältnissen bei den Sozialversicherungen, die ja auf bundesgesetzlichen Grundlagen beruhen. Neueste Entwicklungen im Bereich der Arbeitslosigkeit zeigen aber, dass auch auf dem Sozialhilfe-ähnlichen Gebiet der Arbeitsvermittlung und -beratung Änderungen top-down angeregt und umgesetzt werden können.¹¹ Dabei bildet die Finanzierung durch das BIGA einen nicht unerheblichen Anreiz für die Kantone.

9 Die heute übliche Delegation zahlreicher sozialer und pflegerischer Arbeiten an professionelle und entsprechend bezahlte Instanzen entspricht dieser Logik. Aber auch in Tschümperlins (1994) Vision eines Sozialsystems im Jahre 2019 ist der Freikauf vom obligatorischen Gemeinschaftsdienst durch die Bezahlung höherer Steuern möglich.

10 Zu denken ist hier insbesondere an das Genfer und an das Tessiner Modell sowie an die diesbezüglichen Debatten in den Kantonen Waadt und Wallis (Tecklenburg 1995); s. Kap. 5.

11 Dies betrifft die Reorganisation der öffentlichen Arbeitsvermittlung, die bisher in den Gemeinden angesiedelt war. Auf Anregung des BIGA wurden in zwei Pilotkantonen (Solothurn und Waadt) Regionale Arbeitsvermittlungszentren eingerichtet. Eine Ausweitung auf andere Kantone ist vorgesehen bzw. schon im Gang (Bern).

4.2 Leitlinien

Entwicklungen im Bereich der sozialen Sicherheit sind grundsätzlich auf drei Gebieten möglich: bei den Sozialversicherungen, bei der Sozialhilfe und im breiten Feld der Querbeziehungen zwischen diesen zwei Pfeilern. In letzterem sind zwei Leitlinien auszumachen, die zur Zeit die Diskussionen beherrschen: die Ausweitung des EL-Prinzips und die Regionalisierung im Vollzug der Sozialhilfe.

Die *Ausweitung des EL-Prinzips* auf weitere Bezügergruppen (z.B. Alleinerziehende, Langzeitarbeitslose, Working poors) verspricht, Vorteile beider Systeme miteinander zu verbinden: einheitlicher, normierter Rechtsanspruch auf Unterstützung in Kombination mit Aspekten des Finalitätsprinzips durch die Bedarfsorientierung bei der Bemessung der Unterstützung. Dabei sollte aufgrund des Prinzips der Reziprozität die Zusprache von Leistungen die Erbringung speziell zu definierender Gegenleistungen bedingen. Finanzielle Solidarität wird in diesem Sinne getauscht gegen eine Solidarität, die sich in gemeinnütziger Arbeit ausdrückt.

Die Leistung ist die eine Seite einer ausgeweiteten EL, die *Finanzierung* die andere. Zur Zeit zahlt der Bund je nach Finanzkraft den Kantonen zwischen 10% und 35%, im Durchschnitt 24% an die Kosten der EL (Müller 1995). Den Rest tragen die Kantone.¹² Eine Ausweitung der EL ohne die Erschliessung zusätzlicher Finanzierungsquellen könnte zu einer Kürzung anderer Mittel, z.B. der Sozialhilfe, führen. Modellrechnungen müssten aufzeigen, ob eine solche Kürzung durch eine dank der ausgeweiteten EL verringerte Nachfrage nach Sozialhilfe kompensiert werden kann.

Die *Regionalisierung* im Vollzug der Sozialhilfe ist eine Antwort auf das sich immer deutlicher abzeichnende Dilemma der finanziellen und sachlichen Überforderung vor allem kleinerer Gemeinden. Analogien finden sich im Bereich der Infrastrukturleistungen (überkommunale Zweckverbände) und, inhaltlich näherliegend, bei der Errichtung Regionaler Arbeitsvermittlungszentren.¹³ Die Regionalisierung vermag insbesondere der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Bedürfnisse grosser Städte einerseits sowie

¹² Ein Teil wird nach unterschiedlichen Regeln den Gemeinden weiterbelastet.

¹³ Zum Konzept dieser Zentren vgl. Bucher (1994).

mittlerer und kleiner Gemeinden andererseits sehr unterschiedlich sind. Auch dürfte die Zurückhaltung der auf Autonomie bedachten Gemeinden bei der Abgabe von Kompetenzen gegenüber einer neuen regionalen Stelle geringer sein als gegenüber dem Kanton. Dass stärker zentralisierte Organisationsformen in der Praxis möglich sind, beweisen die Kantone der lateinischen Schweiz, die diesbezüglich zum Teil auf ganz anderen historischen Traditionen aufbauen. Nicht zufälligerweise ist die Regionalisierungsdiskussion denn auch stark deutschschweizerisch geprägt.

Regionale Sozialdienste gibt es schon verschiedentlich.¹⁴ Als Leitlinie der künftigen Entwicklung der sozialen Sicherheit umfasst die Regionalisierung aber mehr als die Sozialdienste. Es geht um die *Integration* verschiedener Institutionen, die sich mit sozialen Aufgaben im weiteren Sinne befassen. Tschümperlin (1995) hat das anhand eines Interventionsmodells für Personen, die längere Zeit erwerbslos sind, aufgezeigt (*Abb. 6*). Das Modell liesse sich verallgemeinern. Ein solches Modell demonstriert die *Scharnierfunktion*, die ein integriertes soziales Zentrum zwischen den Systemen der Sozialhilfe und der Sozialversicherungen einnehmen könnte.

Für die Weiterentwicklung jedes dieser Systeme kristallisieren sich in der Diskussion ebenfalls bestimmte Leitgedanken heraus:

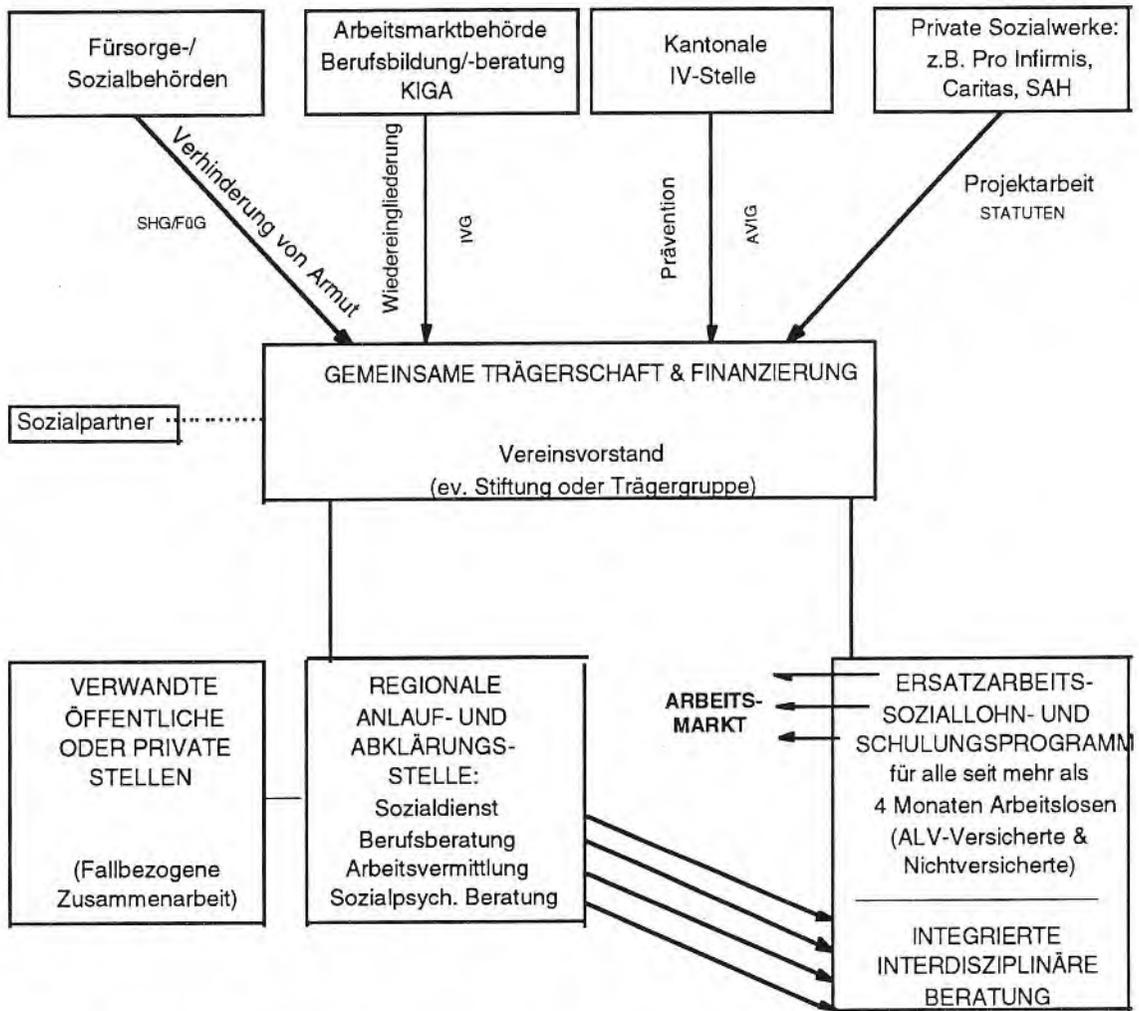
- Bei den *Sozialversicherungen* hängt vieles davon ab, ob und wie ihre *Finanzierung* auf eine neue Grundlage gestellt werden kann. Wie zuletzt die Vernehmlassung zum bundesrätlichen Entwurf der Mutterschaftsversicherung gezeigt hat, stösst die herkömmliche, erwerbsarbeitsbezogene Finanzierung über Lohnprozente an die Grenzen der politischen Akzeptanz. Ihre wirtschaftliche Tragbarkeit wird höchst unterschiedlich beurteilt. Neue Wege und Ideen zur Finanzierung sind deshalb gefragt. Innerhalb der Bundesverwaltung ist zur Zeit eine Arbeitsgruppe daran, entsprechende Modelle zu entwerfen und zu prüfen.¹⁵ Erste Ergebnisse sind auf Ende Jahr zu erwarten.
- Im Bereich der *Sozialhilfe* gehen die Überlegungen in Richtung einer *Optimierung von Normen, Strukturen und Entscheidungsprozessen*. Dazu gehören die Bestrebungen, innerkantonale und interkantonale einheitliche Richtlinien zu schaffen bzw. die von der SKÖF erstellten Richtlinien einheitlich anzuwenden. Dazu gehören auch Bestrebungen zur Entpolitisierung der bis anhin noch oft von politisch zusammengesetzten Gremien betreuten kommunalen Sozialhilfe. Ferner sind die Diskussionen um ein Sozialhilfe-Rahmengesetz in diesem Zusammenhang zu sehen. Dass durch solche und ähnliche

14 Eine Übersicht über die Organisationsformen der Sozialhilfe in der Schweiz enthält Höpflinger/Wyss (1994).

15 Interdepartementale Arbeitsgruppe Finanzierung der Sozialversicherungen ("IDA FISO").

Massnahmen kantonale und kommunale Kompetenzen relativiert werden könnten, ist einer der Gründe für die entsprechende Zurückhaltung der Kantone.

Abb. 6: Schema: Zusammenarbeit innerhalb neuem Interventionsmodell



Quelle: Tschümperlin (1995:8)

5. Optimierungsideen

Die Optimierungsideen, die zur Zeit in Diskussion sind oder praktisch erprobt werden, lassen sich grob *drei Gruppen* zuordnen:

- Optimierung der Ausgestaltung und Steuerung des Gesamtsystems
- Optimierung der finanziellen Unterstützung
- Optimierung der persönlichen (beratenden) Unterstützung

5.1 Optimierung und Ausgestaltung der Steuerung des Gesamtsystems

Die rechtlichen Grundlagen sowohl des Sozialversicherungswesens wie der Sozialhilfe sind auch für Fachleute kaum mehr überblickbar. Bei den Sozialversicherungen hat das mit dem Detaillierungsgrad der Regelungen und den unterschiedlichen Organisations- und Verfahrensformen der einzelnen Versicherungen zu tun. Die Normendichte im Sozialhilferecht ist demgegenüber zwar vergleichsweise gering. Das schweizerische Sozialhilferecht ist jedoch «in einer Vielzahl von Gesetzen, Verordnungen und Weisungen von Bund und Kantonen verstreut und wenig transparent» (Wolffers 1993:27). Übersichten wie diejenige von Wolffers (1993) oder die an Praktiker/-innen gerichtete Zusammenstellung von Stöckli/Zehnder (1990) sind deshalb unerlässliche Arbeitsmittel.

Sie können aber eine durchgehende Systematisierung und formale Optimierung nicht ersetzen. Insbesondere im Bereich des Sozialhilferechts stehen entsprechende Vorschläge zur Diskussion. Dabei geht es sowohl um die Verankerung des Rechts auf ein soziales Existenzminimum in der Verfassung¹⁶ als auch um ein eidgenössisches Rahmengesetz, das sowohl die Koordination zwischen den Kantonen wie diejenige zwischen dem Bund und den Kantonen zu behandeln hätte. Höpflinger/Wyss (1994:206ff.) zählen sechs

¹⁶ Gemäss geltender Auffassung ist die Garantie des Existenzminimums ein ungeschriebenes Grundrecht der Bundesverfassung (Wolffers 1994). Ein Vorschlag für einen Verfassungsartikel zur Existenzsicherung ist derzeit in Vernehmlassung.

Elemente auf, die ein solches Rahmengesetz beinhalten sollte.¹⁷ Sie fordern zudem ein «Bundesamt für Sozialwesen», um die institutionellen Voraussetzungen für eine verbesserte Koordination zu schaffen.

Während im Fall der rechtlichen Grundlagen die Frage gestellt werden kann, wieviel sich z.B. mit der Einführung eines Sozialhilfe-Rahmengesetzes in der Praxis der Sozialhilfe verändern würde, ist nicht bestreitbar, dass das Fehlen zuverlässiger statistischer Grundlagen die Weiterentwicklung der Sozialhilfe nachhaltig beeinträchtigt. Im ganzen Bereich der sozialen Sicherheit ist lediglich ein Teil der Versicherungen (z.B. AHV/IV/EL) gut dokumentiert. Schon bei der beruflichen Vorsorge (2. Säule) mit ihrer Vielzahl an Kassen ist der statistische Überblick erheblich erschwert. Über die Sozialhilfe gibt es nur sehr wenige Zahlen, und die Mittelflüsse zwischen den verschiedenen Zweigen der sozialen Sicherheit sind praktisch undurchschaubar.

In der letzten Zeit sind verschiedentlich Anstrengungen unternommen worden, die *Statistik im Sozialwesen* auf neue Grundlagen zu stellen. Ein erstes Produkt, das die diesbezüglichen Möglichkeiten und Grenzen aufzeigt, ist die Statistik der Sozialleistungen, die der Kanton Zürich für das Jahr 1994 erstellen liess (Rüst 1995). Zur Zeit sind weitere ähnliche Versuche im Gang (z.B. in der Stadt Zürich, vgl. Suter u.a. 1995).

Solange hier nicht mehr Klarheit geschaffen werden kann, fehlen dringend benötigte Kenntnisse, um weitreichende Entscheide über Neuerungen im System der sozialen Sicherheit auf rationaler Grundlage fällen zu können. Es muss möglich sein, den Kosten und Aufwendungen für das Sozialwesen auch dessen Erträge und Nutzen gegenüberzustellen, wenn über dessen Aus-, Um- oder Rückbau diskutiert wird.

17 Sicherung der Integration / Vermeidung von Desintegration; Durchsetzung des Wohnortsprinzips; Streichung der Verwandtenunterstützungspflicht; keine Rückerstattung erhaltener Unterstützung aus eigener Arbeitsleistung; einheitliche Bemessungsrichtlinien (Übernahme der SKÖF-Richtlinien); Vorschriften über die Rahmenbedingungen des Vollzugs (z.B. schriftliche Mitteilung des Unterstützungsentscheids, Rechtsmittelbelehrung). In gleichem Sinn argumentiert Wolfers (1994).

5.2 Optimierung der finanziellen Unterstützung

Die Vorschläge zu diesem Thema streben mehrheitlich die *Ausweitung des EL-Prinzips* in der einen oder anderen Form an. Die in Kapitel 4 erwähnten Probleme der Finanzierung werden jeweils unterschiedlich gelöst. Bei Tschümperlins (1994) Vorschlag eines Systems von *Erwerbsersatzleistungen (EEL)* z.B. werden alle Sozialversicherungen zusammengelegt, und die über Lohnprozente finanzierte EEL dient zur bedarfsorientierten Überbrückung von Lücken zwischen einem festgelegten Mindesteinkommen und dem effektiv erzielten Einkommen.¹⁸ Das vom Autor als «Zukunftsideal» bezeichnete Modell ist ein kreativer Denkanstoss, der (bewusst) weit über die heutige politische Realität hinausgreift.

Näher an der Pragmatik helvetischer Politik liegen Vorschläge zum Ausbau und zur teilweisen Umgestaltung der EL, die aus dem BSV kommen. Eine geplante *3. EL-Revision* soll unter anderem die Information der Bezugsberechtigten verbessern und damit die Dunkelziffer derjenigen senken, die trotz Berechtigung keine EL beziehen (Berger 1995).¹⁹ Da die EL heute praktisch zu einem festen Bestandteil der Alters- und Invalidenversicherung geworden sind und niemand mehr im Ernst davon spricht, sie hätten lediglich provisorischen oder Übergangscharakter, schlägt Gärtner (1995) vor, sie in geeigneter Form im Rahmen der AHI-Rechtsetzung definitiv festzuschreiben. Dabei wäre die Tatsache angemessen zu berücksichtigen, dass die EL faktisch eine wichtige Rolle bei der Deckung von Pflegekosten spielen.

Neben den EL stehen im Bereich finanzielle Unterstützungen vor allem *Beiträge an Familien* im Vordergrund des Interesses. Kaum jemand bestreitet, dass die bestehenden (sehr unterschiedlichen) Kinderzulagen-Systeme den aktuellen Anforderungen nicht mehr genügen. Neun Kantone kennen denn auch weitergehende Bedarfsleistungen zugunsten

18 Die notwendigen Auszahlungen werden in diesem Modell dadurch reduziert, dass eine "PROSO" genannte Stiftung Arbeitseinsätze vermittelt, deren Bezahlung zu einem Teil an die EEL angerechnet wird. "Das Frappierende am neuen System ist, dass es (...) weniger kostet. (...) Das Ganze erfordert weniger Lohnprozente als das seinerzeitige Sozialversicherungsdickicht." (Tschümperlin 1994:156f.)

19 Der Vorschlag geht dahin, dass allen Steuererklärungen von Altersrenter/-innen ein "EL-Selbstberechnungsblatt" beigelegt würde, das der ausfüllenden Person ihren Bezugsanspruch auf einfache Weise einsichtig machen sollte (Berger 1995:17). Ob und wie das Ziel in der Praxis erreichbar ist, könnte angesichts repräsentativ angelegter Testversuche ermittelt werden.

von Eltern.²⁰ Eine Weiterentwicklung und allfällige Vereinheitlichung dieser Leistungen ist in engem Zusammenhang mit anderen Neuregelungen im System der sozialen Sicherheit zu sehen, weil Familien mit Kindern und insbesondere Alleinerziehende zu denjenigen Problemgruppen gehören, die in allen Vorschlägen berücksichtigt werden.²¹

Eine grundsätzlich andere Perspektive wählen Rossi/Sartoris (1995) mit ihrem Modell dreier konzentrischer Kreise. Es handelt sich dabei um eine der avanciertesten schweizerischen Formen eines *garantierten Mindesteinkommens*: Der erste, innerste Kreis garantiert allen jenen Personen das Existenzminimum («le minimum vital»), die – aus was für Gründen auch immer – über kein Erwerbseinkommen verfügen. Der zweite Kreis umfasst im wesentlichen die obligatorischen Sozialversicherungen, deren Leistungen proportional zum Erwerbseinkommen bemessen werden (Arbeitslosen-, Kranken-, Unfall- und Invaliditätsversicherungen). Im dritten, äussersten Kreis befinden sich freiwillige zusätzliche Versicherungen, zu denen die Autoren auch Altersrenten zählen. Insgesamt ergibt sich ein System kumulativer Versicherungen, das an seiner Basis eine Garantie des Existenzminimums enthält. Die Finanzierung des Systems ruhte nach Vorstellungen der Autoren auf der Erhebung einer generellen und einkommensproportionalen Sozialsteuer bei natürlichen Personen («une contribution sociale généralisée et proportionnelle sur tous les revenus des personnes physiques»). Gemäss Berechnungen der Autoren wäre dieses Modell gegenüber dem heutigen System der Sozialversicherungen praktisch kostenneutral.²²

Es ist kein Zufall, dass dieser Vorschlag aus der lateinischen Schweiz kommt. Unsere Gespräche haben nämlich ergeben, dass sowohl in der Romandie wie im Tessin die Idee

20 Es handelt sich um Freiburg, Glarus, Graubünden, Luzern, Schaffhausen, St.Gallen, Waadt, Zug, Zürich. Die Zeitschrift Soziale Sicherheit 1/95, S. 24/25 enthält eine Übersicht über die im Detail teils erheblich voneinander abweichenden Regelungen. Die parlamentarische Initiative von Nationalrätin Angéline Fankhauser vom März 1992 fordert u.a. ein landesweites System von Bedarfsleistungen für Familien und alleinerziehende Eltern.

21 Im Gefolge der parlamentarischen Initiative Fankhauser ist ein Bundesgesetz über Familienzulagen in Vorbereitung, das eine Vereinheitlichung der Ansätze anstrebt.

22 "Les instruments actuels de redistribution de revenu (au niveau fédéral, cantonal et communal) mobilisent en une année des sommes qui s'élèvent à environ 1/6 du PIB, et à 1/5 du revenu primaire des ménages. (...) En tout, les prestations des trois cercles et qui concernent 3 millions d'habitants s'élèvent au 15% du PIB et au 20% du revenu primaire des ménages. On peut donc conclure que, du point de vue financier, le modèle alternatif semble sans autre pouvoir s'adapter aux capacités opérationnelles dont dispose la Suisse."

eines garantierten Mindesteinkommens eher bejaht wird als in der Deutschschweiz, wo oft Bedenken in bezug auf den «Giesskannen-Mechanismus» einer solchen Massnahme geäussert werden.

5.3 Optimierung der persönlichen (beratenden) Unterstützung

Es wird heute kaum mehr bestritten, dass die Optimierung der finanziellen Unterstützung allein die Aufgaben der Sozialhilfe nicht zu lösen vermag. Es wird immer Personen und Problemgruppen geben, die mit dem Leben in einer komplexen Gesellschaft nicht zurecht kommen und deswegen Beratung und Hilfe brauchen. Die Ergebnisse der Armutsforschung deuten sogar darauf hin, dass die Zahl dieser Leute in Zukunft wachsen könnte. Damit bleibt auch die Frage nach Optimierungen im Bereich der persönlichen Unterstützung aktuell.

Auf die Konzepte der *Regionalisierung und Integration* verschiedener Dienstleistungen im Rahmen von Beratungszentren haben wir in Abschnitt 4.2 hingewiesen. Ein konkretes Beispiel in dieser Richtung ist der Vorschlag der Zürcher kantonalen Gesundheits- und Fürsorgedirektion, regional integrierte Versorgungsstrukturen zu bilden, die als Vermittler zwischen den Nachfragern (Klienten) und den Anbietern (Sozialdienste, Heime etc.) sozialer Dienstleistungen fungieren.²³ Der Vorschlag ist zur Zeit in der Vernehmlassung. In eine ähnliche Richtung geht der Kanton Waadt mit der Einrichtung von vier Pilotregionen.

Ein vergleichbares Konzept wird zwischen der SKÖF und dem Kanton Fribourg diskutiert, dessen Sozialhilfegesetz seit der letzten Revision die Einrichtung regionaler Dienste vorsieht. Möglichkeiten und Grenzen solcher Dienste werden aufgrund der praktischen Erfahrungen zu evaluieren sein.

²³ Es wird vorgeschlagen, dass polyvalente Sozialdienste diese Funktion übernehmen könnten. Siehe: Organisationsmodelle für ein wirksameres öffentliches Gesundheitswesen, herausgegeben von den Direktionen des Gesundheitswesens und der Fürsorge des Kantons Zürich, Februar 1994, S. 45ff.

Deutlich weiter gediehen sind die Modelle für verschiedene Formen von *Eingliederungshilfen* in Genf und im Tessin. Grundgedanke ist in beiden Fällen, dass die Unterstützungsleistungen im Sinne des Prinzips der Reziprozität (s. Abschnitt 4.1) von Gegenleistungen abhängig gemacht werden, zu denen die Empfänger verpflichtet sind und deren Erbringung kontrolliert wird. Im Kanton Waadt sind analoge Regelungen in Diskussion.²⁴

Die Ausweitung solcher und ähnlicher Massnahmen auf andere Kantone wird vor allem davon abhängen, ob es gelingt, allen Anspruchsberechtigten geeignete Tätigkeiten und Aufgaben zu vermitteln, und ob sich deren soziale Situation aufgrund der Eingliederungsmassnahmen nachhaltig verbessern lässt. Die in Genf und im Tessin von Gesetzes wegen vorgesehenen Evaluationen dürften konkrete Hinweise zur Beantwortung dieser Fragen geben.

Gerade die Tatsache, dass praktische Erfahrungen für die Beurteilung neuer Ansätze in der persönlichen Unterstützung so wichtig sind, spricht für eine systematischere Förderung solcher Versuche. Aufgrund ihrer grösseren Flexibilität sind private Organisationen und Institutionen besonders gut geeignet, Innovationen dieser Art in einem begrenzten Bereich kontrolliert umzusetzen.²⁵ Die Notwendigkeit dafür ist kaum bestritten, Ideen sind vorhanden. Das Problem ist häufig die Finanzierung.

Hier könnte ein mehrjähriges *Impulsprogramm für neue Formen sozialer Unterstützung* weiterhelfen.²⁶ Es wären klare Kriterien für förderungswürdige Projekte zu formulieren und deren adäquate Umsetzung zu evaluieren. Erfolgreiche Versuche müssten ausserhalb des Programms eine dauerhafte Finanzierung finden; im Falle eines Misserfolgs wäre das betreffende Projekt einzustellen. Das Impulsprogramm könnte aus allgemeinen

24 Die erste Ausgabe der neuen Westschweizer Zeitschrift für Sozialfragen *Repères* enthält ein Dossier über den Stand dieser Massnahmen in der lateinischen Schweiz. Darin auch Tecklenburgs (1995) kritischer Vergleich des Genfer, Tessiner und Waadtländer Modells.

25 Beispiele sind etwa lokale Zentren, die Leute aus Problemgruppen beschäftigen und Leistungen mit dem Ziel einer (beschränkten) Eigenwirtschaftlichkeit anbieten. Aber auch soziokulturelle Stages für Arbeitslose, die mit einer entsprechenden beruflichen Weiterbildung verknüpft sind, werden zur Zeit in einem von einer privaten Organisation finanzierten Pilotversuch durchgeführt.

26 Eine Analogie sind die AIDS-Präventionsprogramme, die seit Jahren mit Erfolg verschiedene private Initiativen im Bereich der AIDS-Prävention unterstützen.

Bundesmitteln finanziert werden. Alternativ ist eine Finanzierung aus anderen Quellen prüfenswert (z.B. Lotteriefonds, Spielbanken, Alkoholzehntel).

Ein solches Impulsprogramm würde nicht nur die Erfahrungsbasis in der persönlichen Unterstützung verbreitern; es könnte mit Sicherheit auch eine neue Dynamik in die zum Teil etwas festgefahrenen Geleise der sozialpolitischen Debatte bringen. Nicht zuletzt wäre es in der Lage, Brücken zwischen der deutschen und der lateinischen Schweiz zu schlagen und damit einem verstärkten Auseinanderdriften der Landesteile in der sozialpolitischen Diskussion entgegenzuwirken.

6. Prioritäten für die Umsetzung von Massnahmen

Eine gesamthafte Abwägung der Ausführungen im vorliegenden Bericht und der darauf basierenden Diskussionen in der Arbeitsgruppe «neue Armut» ergibt folgende Prioritätensetzung im Hinblick auf konkrete Massnahmenvorschläge:

■ Bereitstellung statistischer Grundlagen zum Sozialwesen

Der gesamte Bereich sozialer Sicherheit ist statistisch schlecht erschlossen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Sozialhilfe: So gibt es nach wie vor keine zuverlässigen Informationen über die Anzahl unterstützter Personen und Haushalte und über die Aufwendungen für die unterschiedlichen Massnahmen. Auch die Mittelflüsse zwischen den verschiedenen Zweigen der sozialen Sicherheit sind kaum durchschaubar. Einzig ein Teil der Sozialversicherungen (z.B. AHV/IV/EL) ist gut dokumentiert.

Den Entscheidungsträgern im Bereich der Sozialpolitik fehlen damit wichtige Grundlageninformationen. Für die Weiterentwicklung des Systems sozialer Sicherheit ist es deshalb von grosser Bedeutung, dass die Arbeiten für eine gesamtschweizerische Sozialstatistik so rasch wie möglich vorangetrieben werden.

In einem ersten Schritt könnte das heute vorhandene Material aus den Unterlagen von Bund, Kantonen und Gemeinden erweitert und im Hinblick auf die hier interessierenden Fragestellungen aufbereitet werden. Insbesondere die Definition der Erhebungskategorien und der darin zusammengefassten Inhalte wäre zu vereinheitlichen. In einem zweiten Schritt könnten sodann die weiterhin bestehenden Lücken durch gezielte Neu- oder Zusatzerhebungen gefüllt werden. Dabei ist die inhaltliche und methodische Koordination mit der vom Bundesamt für Statistik für 1996 geplanten Haushalterhebung über die Lebensbedingungen in der Schweiz sicherzustellen.

Zuständigkeit: Bund (z.B. unter Federführung des Bundesamtes für Statistik); Beratung und aktive Unterstützung durch Kantone und Gemeinden.

■ Schaffung eines Impulsprogramms zur Förderung neuer Formen sozialer Hilfen

In der Sozialpolitik gibt es zahlreiche Ideen und Initiativen für neue Formen der Unterstützung und Hilfe. Auf dem Gebiet der arbeitsmarktlichen Massnahmen z.B. sind Vorstösse zu verzeichnen, welche die Einrichtung marktorientierter Arbeitsplätze anstreben, die sich zum Teil über den Verkauf ihrer eigenen Produkte finanzieren. Auch in der Drogenpolitik werden immer wieder Versuche zur Schaffung neuer Angebote gemacht, die den Süchtigen bessere Reintegrationschancen bieten wollen.

Nicht selten scheitern solche Initiativen an institutionellen Fragen (z.B. unterschiedliche Zuständigkeiten öffentlicher Stellen innerhalb oder zwischen Kantonen) und/oder am Problem der Finanzierung. Hier könnte ein mehrjähriges Impulsprogramm weiterhelfen. In seinem Rahmen sind klare Kriterien für förderungswürdige Projekte zu formulieren, und deren adäquate Umsetzung ist zu evaluieren. Erfolgreiche Versuche müssen ausserhalb des Programms eine dauerhafte Finanzierung finden; im Falle eines Misserfolgs ist das betreffende Projekt einzustellen. Ein professionelles Projektmanagement ist für die Effektivität (Zielerreichung) und Effizienz (optimale Mittelverwendung) des Programms verantwortlich und hat der Aufsichtsbehörde darüber Bericht zu erstatten.

Indem das Impulsprogramm zur Optimierung und Weiterentwicklung der sozialen Hilfen beiträgt, hat es auch präventiven Charakter. Übers Ganze gesehen ist deshalb mit einem Spareffekt zu rechnen. Für die Deckung des zusätzlichen Aufwandes kommen verschiedene Quellen in Betracht (z.B. Lotteriefonds, Spielbanken, Alkoholzehntel, allgemeine Bundesmittel).

Zuständigkeit: Bund (z.B. unter Federführung des Bundesamtes für Sozialversicherung); Durchführung der Versuche mit aktiver Unterstützung der Kantone und Gemeinden.

■ Weiterentwicklung des EL-Prinzips zu einem tauglichen System normierter Bedarfsleistungen

Die EL haben sich als Mittel zur Aufstockung der AHV/IV bewährt. Das System garantiert den Bezüger/-innen gewisse Leistungen, ist aber flexibel genug, um auf die jeweilige individuelle Bedarfslage eingehen zu können. Der Gedanke ist deshalb naheliegend, das Modell auf andere Zielgruppen auszudehnen. Am häufigsten genannt werden in dieser Hinsicht Alleinerziehende und ausgesteuerte Arbeitslose.

Konzeptuelle Vorarbeiten existieren bereits. Es ist anzustreben, sie bis zur Praxisreife weiterzuentwickeln. Dazu gehören auch Kostenvergleiche und die Evaluation verschiedener Finanzierungsverfahren.

Bei der Diskussion von Bedarfsleistungssystemen und der Definition von Zielgruppen kann auf bestehende Beispiele vergleichbarer Regelungen zurückgegriffen werden. Erwähnenswert sind hier z.B. die «Zuschüsse nach Dekret» im Kanton Bern, die an Rentner/-innen sowie an «unverschuldet in wirtschaftliche Not» geratene Personen ausgerichtet werden.

Zuständigkeit: Bund und Kantone (z.B. unter Federführung der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren).

■ Gegenleistungs-Modelle: Ausbau auf dem Hintergrund konkreter Erfahrungen

Das Prinzip von Leistung und Gegenleistung wurde bei der letzten Revision im AVIG verankert. Es liegt auch mehreren Modellen für Eingliederungshilfen in verschiedenen

Kantone zugrunde, die zum Teil bereits laufen (Genf, Tessin) und zum Teil vorgesehen sind (Waadt, Wallis).

Die Evaluation der gemachten Erfahrungen wird zeigen, ob und inwieweit es gelingt, allen Anspruchsberechtigten geeignete Tätigkeiten und Aufgaben zu vermitteln, und ob sich deren soziale Situation aufgrund der Eingliederungsmassnahmen nachhaltig verbessern lässt. Der Ausbau dieser Modelle und ihre Ausweitung auf den Bereich der Sozialhilfe (z.B. im Rahmen der Errichtung regionaler Sozialzentren) ist prüfenswert; dabei sind die bisherigen Erfahrungen systematisch zu berücksichtigen. Den Querbeziehungen mit der Wirtschaft (z.B. Bereitstellung geeigneter Einsatzplätze) ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Zuständigkeit: Kantone; koordinierende Unterstützung des Bundes möglich.

■ Errichtung regionaler integrierter Sozialzentren

Die Vielfalt sozialer Einrichtungen führt zu Unübersichtlichkeit und zur Gefahr von Doppelspurigkeiten. Die Regionalisierung und Integration verschiedener Dienstleistungen (z.B. Sozialhilfe, Suchtberatung, Wohnungsvermittlung etc.) im Rahmen von Beratungszentren kann Synergien und mehr Transparenz schaffen. Im Bereich der Arbeitsvermittlung wurden mit der Einrichtung Regionaler Arbeitsvermittlungszentren (RAV) ermutigende Erfahrungen gemacht.

Die bestehenden Modelle und Ansätze für eine Regionalisierung sozialer Dienstleistungen sind weiterzuverfolgen und zu konkretisieren. Allfällige Überschneidungen institutioneller Art (z.B. zwischen Sozial- und Arbeitsämtern) sind möglichst frühzeitig zu berücksichtigen. Dasselbe gilt im Hinblick auf eine bezirks- oder kantonsübergreifende Definition der Einzugsgebiete (Regionen) der zu errichtenden Zentren.

Zuständigkeit: Kantone (z.B. unter Federführung der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren); aktive Unterstützung durch die Gemeinden.

■ Harmonisierung im Vollzug

Die Unterschiede in der Praxis der Sozialhilfe zwischen den Kantonen und innerhalb der Kantone geben immer wieder zu Diskussionen Anlass. Unabhängig von der allfälligen Schaffung bundesrechtlicher Rahmenvorschriften ist deshalb eine verstärkte Harmonisierung auf der Ebene des Vollzugs anzustreben.

Die grundsätzliche Anerkennung und Umsetzung gewisser minimaler Standards (z.B. im Sinne von SKÖF-Richtlinien) ist sinnvoll und wünschbar. Kantonale Alleingänge sollten vermieden werden. Es ist aber auch darauf zu achten, dass die Handlungsspielräume für die Berücksichtigung lokaler und regionaler Gegebenheiten erhalten bleiben.

Zuständigkeit: Kantone (z.B. unter Federführung der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren); aktive Unterstützung durch die Gemeinden.

Die politischen Zuständigkeiten und die organisatorisch-administrativen Abläufe sind im System der Sozialen Sicherheit so stark miteinander verhängt, dass die Umsetzung von Massnahmen auf praktisch allen Gebieten *eine Koordination und Kooperation* verschiedener Gremien bedingt. In der Praxis sind damit nicht selten Reibungsverluste verbunden, welche die Realisierung von Massnahmen verzögern oder gar in Frage stellen.

Für die Weiterentwicklung der hier präsentierten Massnahmenbündel in Richtung umsetzungsreifer Konkretisierungen ist deshalb die Bildung einer *Task Force* ins Auge zu fassen. Zu deren Aufgaben zählt namentlich die Konzeption und Koordination der nächsten Schritte. In der Task Force sollten alle wichtigen beteiligten Stellen angemessen vertreten sein (Bund, Kantone, Gemeinden, private Institutionen). Es sind klare Vorgaben in bezug auf (Zwischen-)Ziele und Termine zu formulieren. Die Einhaltung dieser Vorgaben ist auf politischer Ebene zu kontrollieren.

Zuständigkeit: Bund, Kantone und Gemeinden (z.B. unter Federführung des Bundesamtes für Sozialversicherung und der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren).

Literatur

Arend, M., Kellerhals Spitz, A., Mächler, T. 1990. Benachteiligte Gruppen auf dem Wohnungsmarkt. Probleme und Massnahmen. Schriftenreihe Wohnungswesen 45. Bern: EDMZ.

Berger, A. 1995. Drängt sich eine Revision des ELG auf? In: Soziale Sicherheit 1/95, S. 16–19.

Biderbost, S. 1983. Hilfe als Problem. Eine empirische Untersuchung zur Situation alleinstehender Männer in der Stadt Zürich, die von der öffentlichen Sozialhilfe betreut werden. Zürich: Limmat.

Boddenberg Schmid, G., Schmid, J. 1989. Arme Frauen in der Schweiz. Ursachen, Zusammenhänge, Perspektiven. Caritas Dokumentation 2/89. Luzern: Caritas.

Boddenberg Schmid, G. 1988. Neue Wege zur Verschuldung. Durch «Plastikgeld» in eine neue Armut? Caritas Berichte 3/1988. Luzern: Caritas.

Bucher, P. (Arthur Andersen AG) 1994. Reform der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 3. Bern: BIGA.

Bücheler-Täschler, V., Egger, D., Uttinger, E. 1987. Nichts zu verlieren! Nichts zu gewinnen! Armut in der Schweiz. Abschlussarbeit an der Schule für Soziale Arbeit Zürich.

Buhmann, B. 1988. Wohlstand und Armut in der Schweiz. Eine empirische Analyse für 1982. Grösch: Rüeegg.

Buhmann, B., Enderle, G., Jäggi, C., Mächler, T. 1989. Armut in der reichen Schweiz. Eine verdrängte Wirklichkeit. Zürich/Wiesbaden: Orell Füssli.

Buhmann Brigitte I., Leu Robert E.: Wirtschaftliche Armut in der Schweiz. In: Wirtschaft und Recht. Jg. 40 Heft 3 1988. S. 253 – 283.

Caritas 1995. Armut und garantiertes Grundeinkommen. Entwicklungen und Modelle. Positionspapier 2. Luzern: Caritas.

Caritas 1992. Vom Traum zum Alptraum. Privatverschuldung in der Schweiz. Caritas Dokumentation 1/92. Luzern: Caritas.

Caritas 1991. Existenzsicherndes Grundeinkommen? Bericht von der Tagung vom 31.1./1.2.1991. Caritas Berichte 2/1991. Luzern: Caritas.

-
- Coullery, P. 1994. Das Zusammenspiel von Sozialversicherungen und Sozialhilfe im System der sozialen Sicherheit: Probleme und Lösungsansätze. In: Soziale Sicherheit 2/94, S. 61–64.
- Deiss, J., Guillaume, M.-L., Lüthi, A. 1988. Kinderkosten in der Schweiz. Untersuchung über die Äquivalenzskalen der Einkommen. Freiburg: Universitätsverlag.
- Diskussion 1988. Neue Armut – Neue Sozialpolitik. Diskussion, Magazin für aktuelle Gewerkschaftspolitik 4/1988.
- Döring, D., Hanesch, W., Huster, E.-U. 1990. Armut als Lebenslage. Ein Konzept für Armutsberichterstattung und Armutspolitik. In: dies. (Hg.): Armut im Wohlstand. Frankfurt: Suhrkamp. S. 7–27.
- Enderle, G. 1992. Wer bestimmt, was Armut ist? In: Widerspruch 23/92, S. 97–100.
- Enderle, G. 1987. Sicherung des Existenzminimums im nationalen und internationalen Kontext. Eine wirtschaftsethische Studie. Bern/Stuttgart: Haupt.
- Farago, P., Füglistaler, P. 1992. Armut verhindern. Die Zürcher Armutsstudien: Ergebnisse und sozialpolitische Vorschläge. Zürich: Fürsorgedirektion.
- Fragnière, J.-P. 1988. L'action sociale demain. Lausanne: Réalités sociales.
- Füglistaler, P. 1992. Sozialpolitische Massnahmen im Kampf gegen die Armut in der Schweiz. Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht an der Hochschule St. Gallen, Band 8. Bern/Stuttgart: Haupt.
- Füglistaler, P., Hohl, M. 1992. Armut und Einkommensschwäche im Kanton St. Gallen. Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht an der Hochschule St. Gallen, Band 7. Bern/Stuttgart: Haupt.
- Gärtner, L. 1995. Die Zukunft der Ergänzungsleistungen. In: Soziale Sicherheit 1/95, S. 20–23.
- Gilliand, P., Rossini, S. 1995. Le budget social de la Suisse. Lausanne: Réalités sociales.
- Gilliand, P. (Hg.) 1990. Pauvreté et sécurité sociale. Lausanne: Réalités sociales.
- Gillioz, L., Samii, C., Coray, J. 1991. Femmes pauvres dans ville riche. Résultats d'une enquête menée à Genève par F-Information et le Bureau de l'égalité des droits entre hommes et femmes. Genève: F-Information.
- Goll, C. 1990. Gegen Armut. Anleitungen für Praxis und Politik. Zürich: SAH.
- Hainard, F., Nolde, M., Memminger, G., Micheloni, M. 1990. Avons-nous des pauvres? Enquête sur la précarité et la pauvreté dans le canton de Neuchâtel. Cahiers de l'ISSP no. 12. Neuchâtel: EDES.
-

-
- Höpflinger, F., Wyss, K. 1994. Am Rande des Sozialstaats. Formen und Funktionen öffentlicher Sozialhilfe im Vergleich. Bern: Haupt.
- Joliat, J.-P. 1992. Pauvreté dans le canton du Jura. Delémont: Service de l'aide sociale.
- Landert, C. 1995. Die sozialen und kulturellen Leistungen der evangelisch-reformierten und der römisch-katholischen Kirchen im Kanton Zürich. Dübendorf: IPSO.
- Mächler, T., Boddenberg Schmid, G., Jäggi C.J., Schmid, J. 1994. Selbsthilfe wirtschaftlich Schwacher. Bern: Haupt.
- Mäder, A., Neff, U. 1988. Vom Bittgang zum Recht. Zur Garantie des sozialen Existenzminimums in der schweizerischen Fürsorge. Bern/Stuttgart: Haupt.
- Mäder, U., Biedermann, F., Fischer, B., Schmassmann, H. 1991. Armut im Kanton Basel-Stadt. Social Strategies, vol. 23. Basel.
- Marazzi, C. 1992. La pauvreté en Suisse. Synthèse du rapport réalisé dans le cadre du Programme national de recherche 29. Bulletin 3 des NFP 29, Februar 1992, S. 11–23.
- Marazzi, C. 1986. La povertà in Ticino. Bellinzona: Dipartimento delle opere sociali.
- Müller, K. 1995. Die Ergänzungsleistungen heute. In: Soziale Sicherheit 1/95, S. 5–12.
- Niggli, P. 1992. «Krise des Sozialstaats» und garantiertes Mindesteinkommen. In: Widerspruch 23/92, S. 41–54.
- Perruchoud-Massy, M.-F. 1991. La pauvreté en Valais / Die Armut im Wallis. Sion: Département des Affaires sociales.
- Pro Juventute 1987. Not und Armut heute. pro juventute, Zeitschrift für Jugend, Familie und Gesellschaft 1/1987.
- Ricci Lempen, S. 1990. La féminisation de la pauvreté. In: Gilliard 1990, S.189–199.
- Rickenbach, M. 1988. Das Phänomen der neuen Armut und dessen Erscheinungsbild am Beispiel der Stadt Biel. Lizentiatsarbeit Universität Bern.
- Rossi, M., Sartoris, E. 1995. Ripensare la solidarietà (avec un résumé en français: Repenser la solidarité). Bellinzona/Locarno: Armando Dadò.
- Ruckstuhl, U. 1992. Soziale Frage und neuer Gesellschaftsvertrag. In: Widerspruch 23/92, 69–75.
- Rüst, H. 1995. Sozialbericht Kanton Zürich 1994. Zürich: Fürsorgedirektion.
- Rüst, H. 1993. Projekt Sozialhilfestatistik. Schlussbericht im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms «Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit» (NFP 29).
-

SAH/SABZ 1987. Armut in der Schweiz. Bericht von der Tagung vom 26.–28.8.1987 in Boldern ZH.

Schweiz. Nationalfonds 1994. Schwerpunktprogramm Demain la Suisse / Zukunft Schweiz. Planungspapier.

Stöckli, J., Zehnder, K. 1990. Sozialpaket Schweiz. Bern: Haupt.

Suter, C., Vogel, L., Walser, F., Sassnick Spohn, F. 1995. Sozialberichterstattung der Stadt Zürich. Ein Führungsinstrument des Sozialamtes. Bericht zur Weisung an den Stadtrat zum Projekt Sozialstatistik. Zürich: Sozialamt.

Tabin, J.-P. 1992. Misères à crédit. L'endettement en Suisse et ses conséquences. Lausanne: Editions La Passerelle.

Tecklenburg, U. 1995. Trois cantons, trois modèles. In: Repères 1/95, S. 21–25.

Tschümperlin, P. 1995. Hat die klassische Fürsorge ausgedient? Neue Interventionsmodelle in Diskussion. In: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge 1/95, S. 1–9.

Tschümperlin, P. 1994. Sozialhilfe am Scheideweg. In: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge 10/94, S. 146–159.

Ulrich, W., Binder, J. 1995. Armut erforschen. Zürich: Seismo.

Weber, R. 1991. Existenzsicherung ohne Fürsorge? Die negative Einkommensteuer in Theorie und Praxis. Bern: Haupt.

Wolffers, F. 1994. Braucht es für die Sozialhilfe eine bundesrechtliche Regelung? In: Schweiz. Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge 2/94, S. 118–125.

Wolffers, F. 1993. Grundriss des Sozialhilferechts. Bern: Haupt.

Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner

Robert Cuénod, Département de l'action sociale, Hospice général, Genève

Béatrice Desplands, Union syndicale suisse, Berne

Jean-Pierre Fragnière, Ecole d'études sociales et pédagogiques, Lausanne

Ludwig Gärtner, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern

Peter Holenstein, Fürsorgedirektion des Kantons Zürich

Piergiorgio Jardini, Dipartimento delle opere sociali, Bellinzona

Jean-Christophe Lambelet, Hautes Etudes Commerciales, Université de Lausanne

Hannes Lindenmeyer, Schweiz. Arbeiterhilfswerk, Zürich

Thomas Mächler, Stiftung Kinderdorf Pestalozzi, Zürich

Walter Schmid, Fürsorgeamt der Stadt Zürich

Ueli Tecklenburg, Département de la prévoyance sociale et des assurances, Lausanne

Peter Tschümperlin, Schweiz. Konferenz für öffentliche Fürsorge, Bern

Felix Wolfers, Finanzdirektion der Stadt Bern

Ernst Zürcher, Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren, Bern

Beiträge zur sozialen Sicherheit

Bereits publizierte Forschungsberichte

	Bezugsquelle Bestellnummer
Wolfram Fischer, Möglichkeiten der Leistungsmessung in Krankenhäusern: Überlegungen zur Neugestaltung der schweizerischen Krankenhausstatistik, Forschungsbericht Nr. 1/94	EDMZ* 318.010.1/94 d
André Bender, M. Philippe Favarger, Dr. Martin Hoesli: Evaluation des biens immobiliers dans les institutions de prévoyance, rapport de recherche n° 2/94	OCFIM* 318.010.2/94 f
Hannes Wüest, Martin Hofer, Markus Schweizer: Wohneigentumsförderung – Bericht über die Auswirkungen der Wohneigentumsförderung mit den Mitteln der beruflichen Vorsorge, Forschungsbericht Nr. 3/94	EDMZ* 318.010.3/94 d
Richard Cranovsky: Machbarkeitsstudie des Technologiebewertungsregister, Forschungsbericht Nr. 4/94	EDMZ* 318.010.4/94 d
BRAINS: Spitex-Inventar, Forschungsbericht Nr. 5/94	EDMZ* 318.010.5/94 d
Jacob van Dam, Hans Schmid: Insolvenzversicherung in der beruflichen Vorsorge, Forschungsbericht Nr. 1/95	EDMZ* 318.010.1/95 d
BASS: Tobias Bauer. Literaturrecherche: Modelle zu einem garantierten Mindesteinkommen, Forschungsbericht Nr. 2/95	EDMZ* 318.010.2/95 d

* EDMZ = Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3 000 Bern

* OCFIM = Office fédéral des imprimés et du matériel, 3 000 Bern