

Sachdokumentation:

Signatur: DS 4400

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/4400



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



«Dass die materielle Sicherung heute in der Schweiz unterschiedlich hoch und umfassend ausfällt, je nachdem, aus welchem Grund der Bedarf nach Unterstützung besteht, welchen Aufenthaltsstatus jemand hat und wo er oder sie wohnt, macht keinen Sinn und ist ungerecht.»

Caritas-Positionspapier

Würdige Existenzsicherung für alle

In Kürze: Armutsbetroffene und Armutsgefährdete geraten durch die seit Jahrzehnten steigenden Lebenshaltungskosten immer stärker unter Druck. Unser System der sozialen Sicherung weist diverse Lücken und Mängel auf. So sind gewisse Risiken, Lebensrealitäten, Arbeitsformen sowie einige Personengruppen nicht oder ungenügend abgesichert. Leistungen sind teilweise nicht existenzsichernd und es gibt ein komplexes Geflecht aus Institutionen, die sich gegenseitig konkurrenzieren. Aus Sicht der Caritas ist es Zeit für einen Systemwechsel: Es braucht eine einheitliche, ausreichende und würdige Existenzsicherung für alle und die verschiedenen Systeme sollen in einer einzigen Institution zusammengefasst werden. Begleitend braucht es eine Entkoppelung der Existenzsicherung vom Migrationsrecht und eine ausgebaute öffentliche Grundversorgung.

Belastung für viele kaum mehr tragbar

Die Lebenshaltungskosten haben sich für Haushalte mit tiefen Einkommen in den vergangenen Jahrzehnten deutlich verteuert. Die Wohnungsmieten sind vor allem in urbanen Gebieten stark angestiegen und fressen bei ärmeren Haushalten inzwischen im Schnitt über ein Drittel des Bruttoeinkommens weg. Für die nächsten Jahre wird mit weiter ansteigenden Mietpreisen gerechnet. Auch die Krankenkassenprämien kennen seit vielen Jahren nur eine Richtung: nach oben. Seit der Jahrtausendwende sind die Prämien real um rund 130 Prozent gestiegen, die Löhne und die Prämienverbilligungen konnten längst nicht mithalten. Für viele Familien bis in den Mittelstand ist die Belastung kaum mehr tragbar. Seit Anfang 2022 kommt eine Inflation hinzu, wie sie die Schweiz seit Beginn der 1990er Jahre nicht mehr erlebt hat. Vor allem Heizöl, Gas und Strom sind markant teurer geworden, nicht zuletzt infolge des Krieges Russlands gegen die Ukraine. Die steigenden Energiepreise und anhaltende Lieferengpässe treiben die Preise für Importgüter, aber auch Nahrungsmittel in die Höhe.

Für Haushalte mit tiefen Einkommen haben die steigenden Lebenshaltungskosten eine Schmerzgrenze erreicht. Das betrifft nicht nur die Ärmsten. Auch Menschen, die knapp über der Armutsgrenze leben, haben kaum Handlungsspielraum. Viele mussten bereits während der Covid-19-Pandemie ihre mageren Reserven aufbrauchen und kommen durch die Teuerung nun schnell in existenzielle Nöte. Gemäss einer Untersuchung der Caritas und der Berner Fachhochschule lebt fast ein Fünftel der Schweizer Bevölkerung

im Erwerbsalter und deren Kinder in schwierigen finanziellen Verhältnissen.

Wer zu wenig verdient oder nicht erwerbstätig ist – weil er oder sie keine Stelle findet, gesundheitlich nicht in der Lage ist oder Betreuungsaufgaben übernimmt –, ist im schweizerischen System der sozialen Sicherheit ungenügend abgesichert. Teilweise besteht kein Anspruch auf Leistungen oder die Leistungen sind schlicht zu tief. Die Folge davon: Ein Teil der Bevölkerung kann sich grundlegende Dinge wie eine ausgewogene Ernährung und medizinische Leistungen kaum mehr leisten, kann nicht am gesellschaftlichen Leben teilhaben, verschuldet sich und hat keinerlei Perspektiven, die eigene Situation zu verbessern. Das ist besonders für Kinder tragisch; ihre Entwicklungschancen sind von Anfang an massiv eingeschränkt.

Es ist dringend nötig, den betroffenen Familien und Einzelpersonen mehr Handlungsspielraum zu geben. Dazu braucht es in erster Linie eine genügend hohe materielle Absicherung für alle Menschen in der Schweiz. Das heutige System der sozialen Sicherheit kann diese Absicherung nicht garantieren. Es gibt zu viele Lücken und zu viele verschiedene Institutionen mit eigenen (finanziellen) Interessen. Pflasterlipolitik bei einzelnen Leistungen hat bisher kaum nachhaltige Verbesserungen gebracht. Deshalb reicht es nicht mehr, an einzelnen Schrauben zu drehen. Es ist vielmehr eine grundlegende Reform des Systems nötig.

Soziale Sicherheit in der Schweiz

Gemäss der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 hat jeder Mensch ein «Recht auf soziale Sicherheit» (Art. 22). Was das bedeutet, hat die Internationale Arbeitsorganisation ILO 1952 in ihrem Übereinkommen 102 über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit ausgeführt. Demgemäss gibt es neun verschiedene soziale Risiken, vor denen ein Mensch geschützt werden sollte: Krankheit, Einkommensausfall infolge von Krankheit, Alter, Arbeitsunfall und Berufskrankheit, Mutterschaft, Invalidität, Tod und Familienlasten. Die Schweiz hat das Übereinkommen 1977 ratifiziert.

Die Schweiz kennt ein mehrstufiges soziales Sicherungssystem. Grundsätzlich ist jede und jeder für die eigene materielle und soziale Sicherheit zuständig. Die individuelle Verantwortung wird auch in der Bundesverfassung betont (Art. 6 BV, Art. 41 BV). Wichtigste Grundlage dafür ist die **Erwerbsarbeit**: Der Grossteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter kann die eigene materielle und soziale Sicherheit sowie diejenige der eigenen Familie durch Lohn aus Erwerbsarbeit sichern. Darüber hinaus verlassen wir uns auf Angebote der **Grundversorgung**, namentlich auf ein gutes Rechts-, Bildungs- und Gesundheitssystem. Der Staat sorgt dafür, dass

wichtige Güter und Dienstleistungen für alle in guter Qualität verfügbar sind. Ein Teil der Grundversorgung wird gratis zur Verfügung gestellt, aber viele Dienstleistungen sind kostenpflichtig. Die Volksschule beispielsweise ist in der Schweiz kostenlos. Für die Behandlung im Kantonsspital und für den öffentlichen Verkehr hingegen zahlen wir mindestens einen Teil.

In der Schweiz existieren zudem verschiedene **Sozialversicherungen**, die hier lebenden und arbeitenden Menschen sowie ihren Angehörigen Schutz vor Risiken bieten, deren finanzielle Folgen sie möglicherweise nicht allein bewältigen können. Die Sozialversicherungen sind grösstenteils obligatorisch für die Erwerbsbevölkerung oder in der Schweiz lebende Personen und sind in einem Bundesgesetz verankert. Sie werden mindestens teilweise von den Versicherten finanziert (Beiträge auf Erwerbseinkommen oder Prämien). Der Beitrag der öffentlichen Hand unterscheidet sich je nach Versicherung.

Das schweizerische Sozialversicherungssystem wird grob in fünf Bereiche unterteilt (siehe Tabelle): Alter, Tod und Invalidität; Krankheit und Unfall; Erwerbssersatz; Arbeitslosigkeit sowie Familienzulagen.

Bei den Sozialversicherungen gilt das Kausalprinzip: Die Leistungserbringung hängt von einer bestimmten Ursache ab und ist – mit Ausnahme der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV – unabhängig von den wirtschaftlichen Verhältnissen der Betroffenen.

Im Gegensatz dazu werden kantonale und kommunale **Bedarfsleistungen**, welche das dritte Element des Sicherungssystems darstellen, nur dann ausgerichtet, wenn jemand den eigenen Lebensunterhalt oder denjenigen von abhängigen Personen nicht selbst sichern kann. Es gibt bedarfsabhän-

gige Sozialleistungen, die in einem Bundesgesetz verankert sind und in sämtlichen Kantonen ausgerichtet werden. Das sind die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV sowie die individuellen Prämienverbilligungen für die obligatorische Krankenversicherung. Bei Letzteren gibt es allerdings grosse Unterschiede zwischen den Kantonen bezüglich Kreis der Berechtigten, Höhe der Beiträge und Auszahlungssystem. Weitere Bedarfsleistungen, die alle Kantone gewähren, sind Stipendien, Alimentenbevorschussung und die Sozialhilfe. Diese Leistungen unterscheiden sich wiederum stark von Kanton zu Kanton oder sogar von Gemeinde zu Gemeinde – auch wenn es gewisse Mindeststandards gibt wie im Falle der Stipendien (Stipendienkonkordat) oder Richtlinien wie im Falle der Sozialhilfe.

In vielen Kantonen und Gemeinden gibt es noch weitere, spezifische bedarfsabhängige Sozialleistungen. Dazu gehören beispielsweise Mietzinsbeiträge, Elternschafts- oder Mutterschaftshilfen, Arbeitslosenhilfen (zusätzlich zu den ALV-Taggeldern) oder Familien-Ergänzungsleistungen.

Die **Sozialhilfe** ist allen anderen Leistungen nachgelagert. Sie kommt dann zum Tragen, wenn keine Sozialversicherung Leistungen erbringt oder diese Leistungen nicht existenzsichernd sind, wenn die vorgelagerten Bedarfsleistungen nicht greifen oder nicht reichen und kein Vermögen vorhanden ist. Die Sozialhilfe soll Menschen in Notlagen vor Armut und Ausgrenzung schützen. Die Leistungen sind entsprechend bescheiden; sie sichern lediglich das absolute Existenzminimum. Wer Sozialhilfe bezieht, ist zudem verpflichtet, eine «zumutbare» Erwerbsarbeit zu suchen und anzunehmen sowie die eigenen Lebenshaltungskosten zum Beispiel beim Wohnen tief zu halten. In vielen Kantonen müssen Sozialhilfeleistungen zurückbezahlt werden, wenn es die finanziellen Verhältnisse erlauben.

Alter, Tod, Invalidität	Krankheit und Unfall	Erwerbssersatz	Arbeitslosigkeit	Familienzulagen
Alters- und Invalidenversicherung (AHVG, IVG)	Krankenversicherung (KVG)	Erwerbssersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft, Vaterschaft (EOG)	Arbeitslosenversicherung (ALV)	Familienzulagen (FamZG)
Ergänzungsleistungen (bedarfsabhängig, ELG)	Unfallversicherung (UVG)			Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)
Berufliche Vorsorge («zweite Säule»; BVG)	Versicherungsvertragsgesetz (VVG; v.a. für Krankentaggeldversicherung)			

Tabelle 1: Sozialversicherungen in der Schweiz und die entsprechenden Bundesgesetze (in Klammer)

Lücken und Mängel im System der sozialen Sicherheit

Das wichtigste Mittel der Existenzsicherung ist das Einkommen aus Arbeit. Der Grossteil der Erwachsenen in der Schweiz kann den eigenen Lebensunterhalt und jenen von abhängigen Personen mit Erwerbsarbeit finanzieren. Aber es gibt auch Menschen, denen das nicht gelingt. Weil es ihre Gesundheit oder die Betreuung von Angehörigen nicht zulässt, einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Weil sie keine Ausbildung oder fehlende Sprachkenntnisse haben und es auf dem Arbeitsmarkt keinen Platz für sie gibt. Weil ihre Arbeit nicht genügend entlohnt wird oder weil sie unfreiwillig in tiefen Pensen arbeiten.

Das schweizerische System der sozialen Sicherheit hat den Anspruch, die grossen Risiken abzudecken, die es Menschen verunmöglichen, für ihre eigene materielle und soziale Sicherheit zu garantieren. Das gelingt in vielen Fällen. Aber soziale Sicherungssysteme und Leistungen sind immer auch eine Antwort auf bestimmte Risiken und Risikosituationen. Diese bilden eine bestimmte Zeit, bestimmte gesellschaftliche Konstellationen und Vorstellungen und spezifische wirtschaftliche Realitäten ab. Die schweizerischen Sozialversicherungen sind grösstenteils im 20. Jahrhundert entstanden. Die meisten orientieren sich immer noch an Lebensmodellen und gesellschaftlichen Realitäten, die heute nicht mehr unbedingt der Norm entsprechen. Das trifft ganz besonders auf die Familien- und Erwerbsmodelle zu. Aber auch auf die Mobilität von Menschen und ihre grenzüberschreitenden Lebensbezüge.

Unser System der sozialen Sicherheit weist verschiedene Lücken und Mängel auf. Sie lassen sich grob in folgende vier Kategorien einteilen:

- Gewisse Risiken und Lebensrealitäten sind nicht oder schlecht abgesichert;
- gewisse Arbeitsformen und Personengruppen sind nicht oder schlecht abgesichert;
- einzelne Leistungen sind nicht existenzsichernd;
- und es gibt systeminhärente Probleme.

Nicht oder schlecht abgesicherte Risiken und Lebensrealitäten

Wer eigene Kinder oder andere Angehörige pflegt, kann nicht Vollzeit einer Erwerbsarbeit nachgehen und hat damit Einkommenseinbussen. Weil die Absicherung durch die Sozialversicherungen mehrheitlich an Erwerbsarbeit geknüpft ist, bringt die unbezahlte Care-Arbeit nicht nur kurz-, sondern auch langfristig finanzielle Risiken mit sich: Wer in einem 50-Prozent Pensum erwerbstätig ist und die restliche Zeit die eigenen Kinder betreut, hat im Fall eines Jobverlusts nur

Anspruch auf Arbeitslosengelder für die 50 Prozent Erwerbsarbeit. Da die Arbeitslosengelder nur maximal 80 Prozent des vorher erzielten Lohnes decken, sind die Leistungen in diesem Fall kaum existenzsichernd.

Teilzeitarbeit über längere Zeit in einem tiefen Pensum hat auch Folgen für die Absicherung im Alter: In der beruflichen Vorsorge (BVG) gibt es eine Eintrittsschwelle (Mindestjahreslohn) und zusätzlich einen sogenannten Koordinationsabzug, so dass Löhne erst ab rund 25'000 Franken rentenbildend sind. Diese Schwelle soll im Rahmen der laufenden BVG-Revision gesenkt werden. Im Gegensatz zur AHV werden in der zweiten Säule keine Erziehungsgutschriften für unbezahlte Betreuungsarbeit angerechnet. Ein tiefes Einkommen bedeutet also häufig, dass eine Rente aus der beruflichen Vorsorge fehlt. Betroffene sind auf die AHV-Rente angewiesen, die den Lebensbedarf längst nicht deckt. Die schlechte Absicherung von tiefen Einkommen und Teilzeitarbeit in der beruflichen Vorsorge wird in der Politik als Problem anerkannt. Bislang fehlen allerdings befriedigende und mehrheitsfähige Lösungen.

In der Schweiz wird der Grossteil der unbezahlten Care-Arbeit immer noch von Frauen gemacht. Sie leisten jahrelang gratis Arbeit, die sonst jemand bezahlen müsste. Im Jahr 2020 beliefen sich alleine die unbezahlten Betreuungsaufgaben für Kinder auf 219 Millionen Stunden. Das entspricht über 10 Milliarden Franken pro Jahr. Fast 70 Prozent der unbezahlten Kinderbetreuung wurden von Frauen übernommen. Diese Arbeit ist eminent wichtig für das Funktionieren unserer Gesellschaft. Aber sie wird weder abgegolten noch versichert und führt deshalb häufig zu finanziellen Schwierigkeiten.

Tieflohne und geringe Beschäftigungsgrade sind aber auch unabhängig von unbezahlter Care-Arbeit ein Problem. Sie betreffen besonders häufig Personen, die über keine nachobligatorische Bildung verfügen. So arbeiteten im Jahr 2020 rund 10 Prozent der Hilfsarbeitenden in einem Pensum unter 20 Prozent. 16,3 Prozent der erwerbstätigen Frauen und 8,2 Prozent der erwerbstätigen Männer erhielten einen Tieflohn von unter 4443 Franken brutto pro Monat.

Auch **länger dauernde Arbeitslosigkeit** ist in der Schweiz schlecht abgesichert. Die Taggelder der Arbeitslosenversicherung werden nur für eine begrenzte Zeit ausbezahlt, in der Regel während maximal zwei Jahren. Eine Aussteuerung aus der Arbeitslosenversicherung bedeutet auch, dass die Deckung durch die Unfallversicherung ausläuft und die AHV-Beiträge nicht mehr durch die Arbeitslosenkasse bezahlt werden. Die finanzielle Unsicherheit durch das Ausbleiben der Taggelder wird also von einer fehlenden sozialen Sicherheit begleitet. Auch dafür muss der oder die Betroffene selbst

aufkommen. Viele müssen sich schon bald nach der Aussteuerung bei der Sozialhilfe anmelden.

Schliesslich ist in der Schweiz der **Arbeitsausfall infolge Krankheit** nicht obligatorisch versichert. Viele Arbeitgebende versichern ihre Mitarbeitenden freiwillig beziehungsweise tun dies aufgrund von Bestimmungen in Gesamt- oder Normalarbeitsverträgen. Das gilt aber längst nicht für alle Arbeitnehmenden. Auch Selbständige können privat eine Krankentaggeldversicherung abschliessen. Diese ist aber sehr teuer, so dass viele darauf verzichten. Leider gibt es keine Zahlen, die aufzeigen, wie viele bzw. wenige Selbständige gegen einen Arbeitsausfall infolge Krankheit versichert sind.

Nicht oder schlecht abgesicherte Arbeitsformen und Personengruppen

Wer einen befristeten Arbeitsvertrag hat, auf Abruf arbeitet und im Stundenlohn angestellt ist oder seine Arbeitskraft über eine digitale Plattform zum Beispiel für Taxidienste oder Essenslieferungen anbietet (Plattformarbeit), ist in der Regel schlechter abgesichert als Arbeitnehmende in einem klassischen Arbeitsverhältnis. Gemäss Bundesamt für Statistik befanden sich im Jahr 2020 über 10 Prozent der Arbeitnehmenden in sogenannten **atypischen Beschäftigungsformen**, Frauen häufiger als Männer. **Arbeit auf Abruf** ist in Tieflohnstellen besonders verbreitet, namentlich bei Hilfsarbeitskräften (11,1 Prozent), bei Arbeitnehmenden in Dienstleistungs- und Verkaufsberufen (10,5 Prozent) sowie in der Landwirtschaft und im Gastgewerbe (je rund 15 Prozent). Diese Arbeitsform findet oft in Kombination mit tiefen Beschäftigungsgraden statt.

Die Schätzungen, wie viele Menschen **Plattformarbeit** leisten, gehen stark auseinander. Die Gewerkschaften sprechen von 10 Prozent der Schweizer Bevölkerung, die regelmässig Plattformarbeit leisten, wobei diese für rund 135'000 Personen die einzige Einkommensquelle darstelle. Das Bundesamt für Statistik (BFS) weist sehr viel tiefere Zahlen aus: Lediglich 0,4 Prozent der Bevölkerung sollen demnach Plattformarbeit leisten, das entspricht knapp 35'000 Personen. Die Schätzungen gehen wohl auch deshalb so stark auseinander, weil es keine klare Definition von Plattformarbeit gibt.

Was allerdings klar ist: Plattformarbeit und andere atypische Beschäftigungsformen sind häufig prekär. Der Status von Plattformarbeitenden (selbständig oder unselbständig) ist nach wie vor ungeklärt. Viele Anbieter von Plattformen, die alltägliche Dienstleistungen in wenigen Klicks auf einer App vermitteln, sehen sich nicht als Arbeitgeber und zahlen auch keine Sozialversicherungs-

beiträge. Betroffene gelten damit als Selbständige; sie haben keinen Anspruch auf Arbeitslosengelder und müssen die AHV-Beiträge selbst bezahlen. Auch wer auf Abruf arbeitet, ist je nach Arbeitsvertrag kaum gegen Arbeitslosigkeit abgesichert. In der Regel sind atypisch Beschäftigte auch nicht einer Pensionskasse angeschlossen, sie haben einen zu tiefen Lohn.

Ähnliches gilt im Übrigen für Personen, die mehreren Jobs nachgehen (**Mehrfachbeschäftigung**). Das betraf im Jahr 2021 knapp 8 Prozent der Erwerbstätigen. Weil die Eintrittsschwelle in der beruflichen Vorsorge für jeden Arbeitgeber separat gilt und die Löhne nicht kumuliert werden, sind Personen mit mehreren Arbeitgebern gar nicht oder kaum abgesichert in der zweiten Säule. Arbeitnehmende, die bei keinem Arbeitgeber mindestens 8 Stunden pro Woche angestellt sind, sind zudem nicht kollektiv gegen Nichtberufsunfälle versichert. Das ist zum Beispiel häufig der Fall bei Personen, die in Privathalten putzen und nicht durch eine Agentur angestellt sind. Sie müssen eine Deckung für Nichtberufsunfälle bei ihrer Krankenkasse beantragen und diese selbst bezahlen. Dabei sind sie bei einem Unfall deutlich schlechter abgesichert als bei einer Kollektiv-Unfallversicherung des Arbeitgebers.

Selbständigerwerbende – das sind immerhin über 12 Prozent der erwerbstätigen Personen in der Schweiz – sind ebenfalls schlecht abgesichert. Sie können sich nicht gegen Erwerbsausfall (im Sinne von Arbeitslosigkeit) versichern – auch nicht freiwillig. Es besteht auch keine obligatorische Versicherung für Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit oder Unfall. Diese Versicherungen können zwar freiwillig abgeschlossen werden. Die Prämien sind aber sehr hoch, weshalb gerade Selbständigerwerbende mit tieferen Einkommen häufig nicht gegen diese Risiken versichert sind. Auch in der Altersvorsorge haben Selbständigerwerbende häufig eine Lücke. Sie können sich zwar freiwillig einer Pensionskasse (2. Säule) anschliessen und individuell fürs Alter ansparen (3. Säule). Viele tun das aber nicht. Fast 30 Prozent leisten weder Pensionskassenbeiträge noch Einzahlungen in die 3. Säule. Lediglich 15 Prozent haben eine Säule 3a. Es ist davon auszugehen, dass Selbständigerwerbende mit tiefen Einkommen im Alter in der Regel lediglich über eine AHV-Rente verfügen – diese Versicherung ist obligatorisch, aber längst nicht existenzsichernd.

Schliesslich begegnen auch **Personen ohne Schweizerpass** auf verschiedenen Ebenen Einschränkungen. Je nach Aufenthaltsstatus sind diese mehr oder weniger prekär. Die migrationspezifischen Problematiken werden in einem Exkurs separat beleuchtet (siehe Seite 9).

Leistungen, die nicht existenzsichernd sind

Die Sozialversicherungen sind nicht nur ungenügend auf bestimmte Risiken und «normabweichende» Lebens- und Arbeitsformen ausgerichtet. Die Leistungen sind teilweise auch schlicht zu tief.

Die **Altersrenten aus der AHV** sind kaum existenzsichernd – und waren dies seit Einführung des Sozialwerks im Jahr 1948 eigentlich nie. Das gilt umso mehr für die monatliche Minimalrente, die im Jahr 2023 1225 Franken beträgt. Auch die **Invalidentrenten** decken in vielen Fällen nicht die tatsächlichen Lebenshaltungskosten. Immerhin werden zu den AHV- und IV-Renten Ergänzungsleistungen gewährt, wenn sie nicht zum Leben reichen und auch keine anderen Einkommensquellen vorhanden sind. Im Jahr 2021 bezogen 12,5 Prozent der AHV-Rentnerinnen und -Rentner und die Hälfte der IV-Rentnerinnen und -Rentner Ergänzungsleistungen. Das Problem dabei: Die Ergänzungsleistungen müssen beantragt werden, sie werden nicht automatisch ausbezahlt. Viele Betroffene verzichten auf die Unterstützung, obwohl sie Anspruch darauf hätten. Leider gibt es keine umfassende Untersuchung zum Nichtbezug von Ergänzungsleistungen. Eine Studie für den Kanton Basel-Stadt schätzt diesen auf fast 30 Prozent. Gesamtschweizerisch gibt es eine Schätzung, die sich auf die Ergänzungsleistungen zur AHV beschränkt und den Nichtbezug auf 15,7 Prozent der Anspruchsberechtigten angibt.

Auch die **Taggelder der Arbeitslosenversicherung** decken nicht in jedem Fall den Lebensbedarf. Die Höhe der Taggelder richtet sich nach dem AHV-pflichtigen Einkommen, das in den letzten 6 bis 12 Monaten erzielt wurde. Die Versicherten erhalten in der Regel 70 Prozent des versicherten Lohnes, bei Unterhaltspflichten oder einem Einkommen deutlich unter 4000 Franken sind es 80 Prozent. Das heisst konkret: Die Arbeitslosengelder reichen nicht zur Existenzsicherung, wenn vor der Arbeitslosigkeit ein geringes Einkommen erzielt wurde. Zudem hat nur Anspruch auf Arbeitslosengelder, wer in den vorangegangenen zwei Jahren mindestens während 12 Monaten Beiträge an die Arbeitslosenversicherung leistete, sprich arbeitstätig oder aufgrund von Mutterschaft bzw. Ausbildung von Beiträgen befreit war.

Wenn die Arbeitslosengelder nicht reichen oder wenn kein Anspruch auf Taggelder (mehr) besteht, dann bleibt Vielen nur der Gang zum Sozialamt. Allerdings ist auch die **Sozialhilfe** zu tief, um über längere Zeit den minimalen Lebensunterhalt zu decken. Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt in der Sozialhilfe orientiert sich heute an den Ausgaben der untersten 10 Einkommensprozent. Es ist eine politische Entschei-

dung, wie viel Geld man Menschen im Minimum zum Leben zugestehen will. Im Fall der Sozialhilfe ist dieser Betrag rund 30 Prozent tiefer als bei den Ergänzungsleistungen zur AHV und IV.

Die Sozialhilfe war ursprünglich als kurzfristige Unterstützung in Notlagen gedacht. Heute sind aber immer mehr Menschen monate- oder jahrelang auf Sozialhilfe angewiesen. Dafür reicht die Höhe der Unterstützung schlicht nicht aus. Es ist möglich, wenige Monate mit so wenig Geld auszukommen, aber nicht jahrelang. Auch wenn notwendige Ausgaben, zum Beispiel Mobilitätskosten für die Arbeitssuche oder Sportkurse für Kinder, teilweise separat bezahlt werden: Diese sogenannten situationsbedingten Leistungen hängen vom Ermessen der Behörden ab und sind nicht selbstverständlich. Die gesellschaftliche Teilhabe wird Sozialhilfebeziehenden so faktisch verwehrt. In vielen Kantonen gibt es sogar Bestrebungen, Langzeitbeziehenden die Unterstützung zu kürzen, quasi als Anreiz, damit sie rascher wieder auf eigenen Beinen stehen. Das erzielt allerdings kaum die gewünschte Wirkung, sondern führt lediglich dazu, dass die Betroffenen noch weniger Handlungsspielraum und Perspektiven haben. Denn wer für lange Zeit auf Sozialhilfe angewiesen ist, hat kaum Chancen auf dem Arbeitsmarkt und befindet sich in einer festgefahrenen Armutssituation. Diese Menschen brauchen keinen zusätzlichen Druck, sondern situationsgerechte Unterstützung und die Möglichkeit, auch ausserhalb des Arbeitsmarktes eine sinnvolle Betätigung zu finden.

Im Zusammenhang mit der Sozialhilfe gibt es noch ein zusätzliches Problem: Viele Menschen machen ihren Anspruch auf Unterstützung nicht geltend. Gemäss Schätzungen betrifft der sogenannte **Nichtbezug** zwischen 25 und 35 Prozent aller Anspruchsberechtigten. Viele schämen sich für ihre Situation und wollen keine staatliche Hilfe annehmen. Andere haben Angst vor einer Schuldenspirale, weil Sozialhilfeleistungen in vielen Kantonen zurückerstattet werden müssen, wenn sich die wirtschaftliche Situation deutlich verbessert. Und schliesslich verzichten vor allem Ausländerinnen und Ausländer auf Sozialhilfe, weil sie negative Auswirkungen auf ihren Aufenthaltsstatus befürchten (siehe Brennpunkt migrationspezifische Herausforderungen auf Seite 9).

Systeminhärente Probleme

Die soziale Sicherheit in der Schweiz krankt nicht zuletzt auch an seiner Entstehungsgeschichte und an der föderalistischen Struktur unseres Landes.

Das heutige System der sozialen Sicherheit entstand nach und nach seit dem Ende des 19. Jahrhunderts. Oft wurden für neu identifizierte Risiken neue Institutionen geschaffen. Das führte dazu, dass heute zu viele Institutionen die soziale Sicherheit der Schweizer Bevölkerung garantieren. Es ist nicht immer klar, welche Institution für einen bestimmten Fall zuständig ist und wer welche Leistung finanziert. Zudem steht jedes Sozialwerk politisch unter Druck, möglichst Geld zu sparen. Sparmassnahmen bei vorgelagerten Leistungen führen aber nicht dazu, dass weniger Menschen Unterstützung brauchen. Sie führen lediglich zu Verlagerungen in die Sozialhilfe.

Die Sozialversicherungen sind immerhin in einem Bundesgesetz verankert, so dass in der ganzen Schweiz dieselben Ansprüche und Regeln gelten. Das trifft auf die Bedarfsleistungen nicht zu. Je nachdem, in welchem Kanton oder in welcher Gemeinde jemand wohnhaft ist, erhält er oder sie in der gleichen Situation mehr oder weniger oder gar keine Unterstützung. Die föderalistische Struktur bei den Bedarfsleistungen schafft grosse Ungerechtigkeiten.

Und schliesslich ist auch der Nichtbezug von Bedarfsleistungen, der weiter oben bereits thematisiert wurde, ein systeminhärentes Problem. Oft kennen Betroffene die Leistungen gar nicht, die Antragsformulare sind viel zu kompliziert oder die Hürden für den Bezug werden durch formelle Vorgaben erhöht. Wenn aber die Existenzsicherung der Bevölkerung absichtlich oder unabsichtlich erschwert wird und die Leistungen die Leute nicht erreichen, dann wird die Wirkung des Systems der sozialen Sicherheit untergraben.

Die Folgen: Armut und Ausgrenzung

Die Lücken und Mängel im System der sozialen Sicherheit haben für einige Menschen gravierende Folgen. Gemäss Bundesamt für Statistik sind rund 1,25 Millionen Menschen in der Schweiz (14,6 Prozent) der Bevölkerung von Armut betroffen oder bedroht. Sie leben in ständiger Angst, dass das Geld schon morgen nicht mehr reichen könnte, wenn eine unerwartete Rechnung ins Haus flattert.

Alleinerziehende Mütter, Angestellte in prekären Arbeitsverhältnissen und Selbständige in Tieflohnbranchen, Langzeiterwerbslose, psychisch kranke Menschen und bestimmte Gruppen von Migrantinnen und Migranten sind besonders gefährdet, in Existenznot zu geraten. Sie sind im System der sozialen Sicherheit aus verschiedenen Gründen schlecht abgesichert: Sie können kaum einer Erwerbstätigkeit nachgehen, weil sie ihre kleinen Kinder betreuen und ein Kitaplatz

viel zu teuer ist. Der Lohn oder die Taggelder der Arbeitslosenversicherung reichen nicht aus, um den Lebensbedarf der Familie zu decken. Sie arbeiten selbständig und sind für einen Arbeitsausfall bei Krankheit nicht versichert, weil das viel zu teuer ist. Sie haben keine Chance auf eine existenzsichernde Arbeit und leben jahrelang von Sozialhilfe, die viel zu tief ist. Oder sie möchten keine staatlichen Leistungen beanspruchen, weil sie Stigmatisierung oder den Verlust ihrer Aufenthaltsbewilligung und andere migrationsrechtliche Konsequenzen fürchten.

Diese prekäre Situation betrifft namentlich auch viele Kinder. Jedes fünfte Kind in der Schweiz lebt in einem Haushalt mit wenig Geld. Ihre Chancen im Leben sind von Anfang an stark eingeschränkt.

Brennpunkt: Migrationsspezifische Herausforderungen bei der Existenzsicherung

Für Personen ohne Schweizer Pass hat das Migrationsrecht einen nicht zu unterschätzenden Einfluss darauf, ob, wie und mit welchen Konsequenzen die soziale Sicherung in Anspruch genommen werden kann. Grundsätzlich sind Migrantinnen und Migranten ohnehin aus verschiedenen Gründen vermehrt in prekären Arbeitsverhältnissen – unfreiwillig befristet, unterbeschäftigt und im Niedriglohnsektor – tätig und die Arbeit auf Abruf nimmt zu. In den Sozialversicherungen haben sie dadurch oft eingeschränkte Ansprüche. Hinzu kommen Vorgaben und Fristen, die sie besonders betreffen. So müssen beispielsweise Personen aus sogenannten Drittstaaten mindestens zehn Jahre ununterbrochen in der Schweiz leben, um einen Anspruch auf Ergänzungsleistungen zur IV oder AHV zu erhalten. Die Bedingung von drei Beitragsjahren für eine IV-Rente ist eine Hürde, die ebenfalls vor allem Migrantinnen und Migranten trifft.

Aber insbesondere beim letzten Netz der sozialen Sicherung, der Sozialhilfe, gibt es diverse migrationsspezifische Einschränkungen. Neben Personen ohne gültiges Aufenthaltsrecht, sogenannte Sans-Papiers, die keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, betrifft es auch Personen mit gültigem Aufenthalt.

Für die einen ist der Sozialhilfeanspruch je nach Art des Ausweises deutlich reduziert, für andere birgt der Bezug von Sozialhilfe die Gefahr, das aktuelle Aufenthaltsrecht zu verlieren. In gewissen Fällen trifft auch beides zu.

Zu wenig Geld zum Leben wegen des «falschen» Ausweises

Im Frühjahr 2022 hat der Bundesrat einen Gesetzesentwurf in die Vernehmlassung geschickt, der eine Reduktion der Sozialhilfe für Personen aus «Drittstaaten» während den ersten drei Jahren vorsieht. Eine deutlich reduzierte Sozialhilfe ist für vorläufig Aufgenommene (F), Asylsuchende (N) und neu auch Schutzsuchende (S) bereits Realität. Sie erhalten unabhängig von der Aufenthaltsdauer oder vorgängiger Erwerbstätigkeit eine deutlich geringere Asylsozialhilfe. Die Beträge unterscheiden sich dabei je nach Kanton massiv. Für den Lebensunterhalt (ohne Krankenkasse und Miete) erhält eine erwachsene Einzelperson je nach Wohnkanton zwischen 9.70 und 26.80 Franken pro Tag. Die Auszahlungsmodalitäten unterscheiden sich ebenfalls, weshalb häufig betont wird, dass die Beträge nicht immer

ganz das Gleiche abdecken. Die grossen föderalen Unterschiede sind dennoch Realität. Sie zeugen davon, dass die Beträge willkürlich und nach politischen Kriterien festgelegt sind und keinerlei Berechnungslogik folgen. Gerade vorläufig Aufgenommene verharren oft über Jahre oder Jahrzehnte in dieser Situation, wenn sie beispielsweise wegen gesundheitlicher Probleme, der Kombination von geringem Lohn und Familie oder weil schlicht der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert ist kein ausreichendes Einkommen erzielen. Solange sie nur vorläufig aufgenommen sind, erhalten sie keine existenzsichernde Unterstützung. Und gleichzeitig bleibt ihnen eine Umwandlung in eine Aufenthaltsbewilligung mit einem besseren Zugang verwehrt, solange sie Asylsozialhilfe beziehen.

Angst um das Aufenthaltsrecht bei Sozialhilfebezug

Ein Sozialhilfebezug beeinflusst nicht nur bei vorläufig Aufgenommen die rechtlichen Möglichkeiten. Personen mit einer ordentlichen Aufenthaltsbewilligung (B) oder Niederlassungsbewilligung (C) laufen Gefahr, dass sie ihr Aufenthaltsrecht verlieren oder zurückgestuft werden, wenn sie Sozialhilfe beziehen.

Wie real die Gefahr ist, ist nur schwer abzuschätzen. Die Verschärfungen, die insbesondere das neue Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) mit sich brachte, verunsichern die Betroffenen aber sichtlich. Viele gehen daher auf Nummer sicher und verzichten auf die dringend benötigte Unterstützung.

Aber nicht nur der drohende Verlust oder die mögliche Rückstufung belasten Personen, die schon lange hier leben. Ein Sozialhilfebezug verhindert in den meisten Fällen, dass Familienangehörige nachgezogen werden können oder das Aufenthaltsrecht verbessert wird. Solche Verstetigungsprozesse, also die Umwandlung in eine «bessere Bewilligung» und schliesslich die Einbürgerung, dauern sehr lange. Auch hier wurden die Hürden in den letzten Jahren erhöht. So dürfen in den drei bis fünf Jahren vor und während dem Einbürgerungsprozess keine Sozialhilfegelder bezogen werden. Die Niederlassungsbewilligung, die mittlerweile eine Bedingung für einen Bürgerrechtsantrag darstellt, erhält ohnehin nur, wer finanziell keine Unterstützung bezieht. So kann eine Sozialhilfebedürftigkeit im falschen Moment die über Jahrzehnte geleisteten Bemühungen innert kürzester Zeit zunichtemachen.

Der Weg zu einer würdigen Existenzsicherung für alle Menschen in der Schweiz

Armut bedeutet nicht nur, zu wenig Geld zum Leben zu haben. Häufig sind von Armut betroffene Menschen auch in anderen Bereichen benachteiligt. Sie haben beispielsweise keine Chance auf eine gute Arbeitsstelle mit existenzsicherndem Lohn, weil sie keine berufliche Ausbildung absolvieren konnten. Ihre medizinische Versorgung ist eingeschränkt, weil sie sich schon den Selbstbehalt von 10 Prozent auf Arztrechnungen nicht leisten können. Sie leben in zu engen und schlecht isolierten Wohnungen. Und sie haben weniger Möglichkeiten, soziale Kontakte zu pflegen, weil sie sich kaum Freizeitaktivitäten leisten können.

Den finanziellen Ressourcen kommt aber eine ganz zentrale Bedeutung zu. Geld ermöglicht es, wichtige Alltagsgüter zu beschaffen, und eröffnet Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe. Auch der Zugang zu Bildung oder zum Arbeitsmarkt hängt stark mit dem verfügbaren Einkommen zusammen. Oder anders gesagt: Wer nicht genug Geld hat, ist in seiner Handlungsfähigkeit stark eingeschränkt und hat wenig Perspektiven, etwas an seiner Situation zu ändern. Eine genügend hohe materielle Absicherung aller Menschen in der Schweiz ist deshalb ganz zentral für die Armutsbekämpfung und die Verbesserung der Chancengleichheit.

Materielle Absicherung vereinheitlichen

Wer im Alter zu wenig Geld zum Leben hat, hat Anspruch auf Ergänzungsleistungen. Diese decken die Differenz zwischen den Einnahmen und den für den minimalen Lebensunterhalt notwendigen Ausgaben. Im Jahr 2023 beträgt der Betrag für die Deckung des allgemeinen Lebensbedarfs 20'100 Franken für eine Einzelperson und 30'150 Franken für ein Ehepaar. Hinzu kommen Höchstbeträge für die Wohnungsmiete von – je nach Region – 15'540 Franken bis 17'580 Franken pro Jahr für eine Einzelperson. Die Höhe der Ergänzungsleistungen ist politisch anerkannt als Minimalbetrag, den Haushalte in der Schweiz zum Leben brauchen. Dieselbe Leistung erhalten auch Menschen mit einer Invalidenrente. In immerhin vier Kantonen – Tessin, Solothurn, Waadt und Genf – profitieren zudem Familien mit kleinen Kindern von Ergänzungsleistungen, die nach demselben Prinzip ausgestaltet sind.

Was für Menschen über 65 Jahre und für Personen mit einer Invalidenrente gilt, sollte für alle Menschen in der Schweiz gelten: Wenn das Geld nicht zum Leben reicht, wird das Einkommen bis zum notwendigen Bedarf aufgestockt. Dass die materielle Sicherung heute in der Schweiz unterschiedlich hoch und umfassend ausfällt, je nachdem, aus welchem Grund der Bedarf nach Unterstützung besteht, welchen Aufenthaltsstatus jemand hat und wo er oder sie wohnt, macht keinen Sinn und ist ungerecht.

Ein System der sozialen Sicherheit, welches in mehrere Teile mit unterschiedlichen Regelungen, Leistungen und Zielgruppen zerfällt, ist zudem unnötig komplex, schafft Rivalitäten zwischen den Einrichtungen mit ihren separaten Budgets und vor allem Nachteile für die Betroffenen. Letztere wissen teilweise nicht, an welche Institution sie sich wenden können oder sollen und welche Rechte sie haben. Die einzelnen Institutionen wiederum stehen unter Druck, Kosten zu sparen, und versuchen Betroffene möglichst an andere Einrichtungen abzuschieben. So fallen Menschen zwischen Stuhl und Bank, ihnen werden Leistungen verweigert oder sie müssen ihre Rechte in jahrelangen Verfahren vor Gericht erstreiten.

Aus all diesen Gründen braucht es einen grundlegenden Systemwechsel. Caritas erachtet folgende Elemente als zentral für ein funktionierendes und umfassendes System der sozialen Sicherheit:

- **Ergänzungsleistungen für alle Menschen, deren Einkommen nicht für den Lebensunterhalt reicht**
Diese Leistungen erhalten Menschen unabhängig davon, was der Grund für das unzureichende Einkommen ist – Betreuungspflichten, Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit, zu tiefer Lohn oder anderes –, unabhängig vom Erwerbs- und Aufenthaltsstatus und unabhängig vom Wohnort. Die Leistungen werden so lange bezahlt, wie der Bedarf besteht. Das kann wenige Monate sein, zum Beispiel bei vorübergehender Arbeitslosigkeit, oder jahrelang im Falle von Personen im Rentenalter. Damit dieses System funktioniert, müssen alle ihren Beitrag leisten: Arbeitgebende müssen existenzsichernde Löhne, familienfreundliche Arbeitszeiten sowie soziale Sicherheit garantieren. Und Personen im Erwerbsalter müssen bereit sein, Erwerbsarbeit zu diesen Bedingungen zu leisten, wenn sie dazu in der Lage sind – das heisst, wenn sie gesund und nicht durch andere Pflichten eingeschränkt sind.

- **Eine einzige Institution für alles: Finanzielle Leistungen, Beratung, Begleitung**

Die Ergänzungsleistungen werden von einer einzigen Institution ausgerichtet, unabhängig vom Grund für den Bedarf an Unterstützung. Diese Institution bietet neben den finanziellen Leistungen auch Beratung und Begleitung für Menschen in schwierigen Lebenslagen an – sei dies durch Unterstützung bei der Arbeitssuche, eine Budgetberatung oder die Vermittlung und Finanzierung von Bildungsangeboten. Häufig sind Betroffene mit unterschiedlichen Problemen konfrontiert. Sie brauchen eine Anlaufstelle, wo man sich für sie Zeit nimmt, ihre individuelle Situation anschaut und gemeinsam nach Lösungen sucht.

Der Thinktank Denknetz hat mit der Allgemeinen Erwerbsversicherung AEVPLUS ein gutes Modell ausgearbeitet, das diese beiden Kernelemente ebenfalls aufnimmt und auch Aussagen über die zu erwartenden Kosten macht.

Zusätzlich sind folgende Reformen nötig:

- **Entkoppelung der Existenzsicherung vom Migrationsrecht**

Die Verschränkung des Ausländerrechts mit dem Recht auf Existenzsicherung muss aufgehoben werden. Personen ohne Schweizer Pass sind in vielen Bereichen der Wirtschaft und im gesellschaftlichen Leben benachteiligt, weshalb die soziale Absicherung umso wichtiger ist. Ausländerrechtliche Bestimmungen dürfen die Soziale Sicherheit und insbesondere die Existenzsicherung nicht untergraben, weder mit niedrigeren Ansätzen noch mit ausländerrechtlichen Sanktionen.

- **Service Public stärken**

Wer wenig Geld hat, ist ganz besonders auf eine funktionierende, umfassende und günstige Grundversorgung angewiesen. Dazu zählen nicht nur Infrastrukturen wie zugängliche öffentliche Spitäler und ein ausgebautes Netz öffentlicher Verkehrsmittel, sondern in einem umfassenderen Verständnis von Service Public auch ein gutes, staatliches Bildungssystem, eine zugängliche inklusive Gesundheitsversorgung und eine ausgebaute Familienpolitik. Bei Letzteren besteht in der Schweiz noch viel Nachholbedarf: Haushalte mit tiefen und mittleren Einkommen zahlen viel zu viel für die Krankenkassenprämien und können sich doch viele medizinische Behandlungen kaum leisten. Und familienexterne Kinderbetreuungsangebote fehlen nach wie vor in vielen Gemeinden, sind für die Eltern viel zu teuer und bieten keine Lösung bei irregulären Arbeitszeiten.

Diese vier Elemente sind aus Sicht der Caritas nötig, damit tatsächlich alle Menschen in der Schweiz vom Wohlstand in unserem Land profitieren und an der Gesellschaft teilhaben können. Sie sind zentrale Bausteine auf dem Weg zu einer Schweiz ohne Armut.



Schauen Sie unser Erklärvideo zum Thema «Würdige Existenzsicherung für alle» an.

Juni 2023

Verfasst von:

Aline Masé, Fachstelle Sozialpolitik, E-Mail amase@caritas.ch und Michael Egli, Fachstelle Migrationspolitik, E-Mail megli@caritas.ch

Online-Version dieses Papiers: www.caritas.ch/de/sozialpolitik



Das Richtige tun
Agir, tout simplement
Fare la cosa giusta

Caritas Schweiz

Adligenswilerstrasse 15
Postfach
CH-6002 Luzern

Telefon: +41 41 419 22 22
E-Mail: info@caritas.ch

Internet: www.caritas.ch
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Qualitätsmanagementsystem
ISO 9001, Reg.-Nr. 14075