

Menschen am Rande der Gesellschaft

Autor(en): **Wagner, Antonin**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **83 (1986)**

Heft 6

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-838590>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die ausführliche Berichterstattung über die Jahresversammlung kann leider aus drucktechnischen Gründen (Termin für Redaktionsschluss) erst in der August-Nummer der ZöF erfolgen. Darin wird u. a. auf das historische Ereignis der Ablösung im Präsidium zurückzukommen sein. p.sch

Dr. Antonin Wagner

Menschen am Rande der Gesellschaft

Arm sein im reichen Land

Einen der Höhepunkte der Jahrestagung 1986 in Aarau bildete zweifellos der Vortrag von Dr. Antonin Wagner, Direktor der Schule für Soziale Arbeit, Zürich, zum höchst aktuellen Thema «Soziale Minderheiten in der Schweiz – Ursachen, Folgen, Lösungsansätze». Der Inhalt wird an dieser Stelle ungekürzt publiziert. Den Titel hat der Referent gesetzt. Das Problem, auf das der prominente Redner einging, muss die SKöF heute und morgen in erster Priorität beschäftigen. U. a. wird es auch am Weggiskurs 1986 (2.–4. Okt.) zur Diskussion stehen.

Red.

In einem reichen Land wie der Schweiz ist man versucht, Armut mit der Vorstellung von Gammlern, Pennern oder Toppelbrüdern zu verbinden. Dass es auch in einem reichen Land ganz gewöhnliche Menschen gibt, die am Rande der Gesellschaft leben, wird nicht wahrgenommen. Im Strassenbild unserer Städte treten diese Armen schliesslich nicht in Erscheinung, und verhungert ist auch noch keiner. Früher ist es schon mal vorgekommen, dass ganze Tal-schaften – etwa im Toggenburg oder im Tessin – in Not lebten und zur Auswanderung gezwungen wurden. Heute aber gibt es die Bergbauernhilfe, und die Lumpensammler sind am Aussterben. Die meisten Schweizer beziehen ihren Armutsbegriff daher aus dem Fernsehen, das über die Armut in Indien oder den Hunger in Afrika berichtet. Die Armut ist anderswo.

Dass es jedoch auch in einem hochindustrialisierten Land wie der Schweiz eine Armutsproblematik gibt, brauche ich Ihnen wohl nicht zu sagen. Gerade Sozialämter und Fürsorgestellen werden tagtäglich mit Menschen konfrontiert, die am oder unter dem Existenzminimum leben und damit zu den manifest Armen zählen. Hinzu kommen jene Mitbürger, die als latent bedürftig zu betrachten sind, weil sie mit ihrem kleinen Einkommen jedem unerwarteten Vorfall preisgegeben sind und damit leicht zu Fürsorgefällen werden. Sie werden mir wohl recht geben, dass es sich dabei nicht nur um Aussenseiter handelt. Vielmehr sind es Menschen wie Sie und ich, die das Pech hatten, durch

das dichtgeknüpfte Netz öffentlicher und privater Hilfsangebote zu fallen, die aus dem Arbeitsmarkt und aus dem Sozialversicherungssystem ausgegrenzt und damit an den Rand der Gesellschaft gedrängt worden sind.

Meine Ausführungen sollen sich nicht auf die Schilderung von Einzelschicksalen beschränken, mit denen Sie bereits zur Genüge – und vermutlich besser als ich – vertraut sind. Fallbeschreibungen, wie sie etwa Hélène Beyeler (Beyeler, 1985) in ihrem viel beachteten Buch «Schweizer ohne Namen – Die Heimatlosen von heute» vorgenommen hat, haben zwar durchaus ihren Sinn, weil sie uns für ein Problem sensibilisieren, das allzu oft verdrängt wird. Eine Bewegung, wie die «Action à Toute Détresse Quart-Monde», deren Schweizer Zweig die Autorin angehört, hat in einem reichen Land eine wichtige Funktion. Auch literarische Berichte wie «Steinzeit» von Mariella Mehr, in dem das Schicksal der Fahrenden in der Schweiz geschildert wird oder

Filme wie «Das ganze Leben», in dem Bruno Moll einen Fall von Psychiatrisierung der Armut dokumentarisch belegt, geben erschütternde Zeugnisse, vermögen jedoch das Armutsproblem nicht in einen gesamtgesellschaftlichen Rahmen einzuordnen. Gerade darum geht es mir aber in meinen Ausführungen. Ich möchte den Ausgrenzungsmechanismus analysieren, der in einem reichen Land wie der Schweiz Menschen an den Rand der Gesellschaft drängt. Wenn man bestrebt ist, das Armutsproblem prophylaktisch anzugehen – und das sind wir ja in der Sozialarbeit alle – kommt man nicht darum herum, im Sinne von Grundlagenforschung auch gesamtgesellschaftliche Zusammenhänge aufzuzeigen.

Gesamtgesellschaftlich betrachtet hat Armut mit der Funktionsweise von Verteilungsprozessen in Politik und Wirtschaft zu tun. In einem *ersten Teil* möchte ich auf die Ineffizienz von Verteilungsprozessen auf dem Arbeits- und dem Wohnungsmarkt hinweisen. Es handelt sich dabei um Vorgänge, die einerseits für die Einkommensentstehung, andererseits für die Einkommensverwendung von zentraler Bedeutung sind. In einem *zweiten Teil* werde ich der Frage nachgehen, inwiefern ineffiziente Verteilungsprozesse durch Umverteilungsbemühungen korrigiert werden können. Wir werden uns in diesem Zusammenhang mit der persönlichen Einkommensverteilung zwischen Gruppen, vor allem zwischen der aktiven Bevölkerung und den Rentnern zu befassen haben.

Es kann sich in einem hochindustrialisierten Land wie der Schweiz allerdings nicht mehr bloss darum handeln, ineffiziente Verteilungsprozesse zu korrigieren. Die Erkenntnis, dass die Arbeit als wichtigste Quelle der Einkommenserzielung – bedingt durch die mikroelektronische Revolution – allmählich ausgeht, drängt uns im *dritten Teil* zu neuen Visionen: Nur vermehrbare Güter, die ausreichend vorhanden sind, können verteilt werden. Wir aber müssen lernen, uns in die Arbeit zu *teilen*. Teilen impliziert Rivalität. Um Arbeitsplätze wird heute rivalisiert. Das heisst, dass die Nutzung dieses Gutes durch ein Individuum oder eine Gruppe die Nutzung durch ein anderes Individuum oder eine andere Gruppe tangiert oder sogar ausschliesst.

Die Frage, die sich wie ein Leitmotiv durch meine Ausführungen zieht, heisst daher: Verteilen und dann umverteilen – oder besser teilen.

Verteilen

Von zentraler Bedeutung für die Ausgrenzung von Menschen in unserer Gesellschaft und damit für die Armutproblematik ist der Verteilungsprozess auf dem Arbeitsmarkt. Denn die meisten Menschen – und auch die meisten Schweizer – sind auf Arbeit angewiesen, um Einkommen zu erzielen und damit ihren Lebensunterhalt zu bestreiten.

Trotz guten Wirtschaftsaussichten und einem Wachstum der Beschäftigung erwartet die OECD für 1986 in ihren Mitgliedsländern eine Zunahme der Arbeitslosigkeit auf 8,5 Prozent, was einer Vermehrung der Zahl der Arbeitslosen von 30,5 Mio im Jahre 1984 auf 31,5 Mio im Jahre 1986 entspricht (OECD, 1985: 18). Die Ineffizienz des Verteilungsprozesses auf dem Arbeitsmarkt und ihre Auswirkungen auf die Einkommensentstehung oder die primäre Einkommensverteilung zeigt sich jedoch nicht nur in der steigenden Arbeitslosenquote und dem inzwischen auf über 30 Mio angewachsenen Heer von Arbeitslosen in der industrialisierten Welt. Deutlicher als in der allgemeinen Arbeitslosenquote kommt die Ineffizienz des primären Verteilungssystems in der hohen Jugendarbeitslosigkeit der OECD-Länder zum Ausdruck: Im Durchschnitt von 12 untersuchten OECD-Ländern waren 1984 16,9 Prozent der aktiven Jugendlichen unter 25 Jahren arbeitslos, gegenüber 12,9 Prozent im Jahre 1980 (OECD, 1985: 19). Auch die zunehmende Bedeutung der Langzeitarbeitslosigkeit, die vor allem ältere Arbeitnehmer trifft, ist ein Indiz für die Verteilungsineffizienz des Arbeitsmarktes. Im Durchschnitt von 15 untersuchten OECD-Ländern machten 1984 die Langzeitarbeitslosen (länger als 12 Monate Arbeitslose) 30 Prozent aller Arbeitslosen aus, gegenüber 20 Prozent im Jahre 1979 (OECD, 1985: 126). Schliesslich fällt auf, dass die Arbeitslosenquote der weiblichen Arbeitnehmer in den europäischen OECD-Ländern mit 11 Prozent im Jahre 1983 deutlich über derjenigen der männlichen Arbeitnehmer (8,9 Prozent) liegt (OECD, 1985: 126). Diese wenigen Angaben machen deutlich, dass jugendliche, ältere und weibliche Arbeitnehmer von der Arbeitslosigkeit besonders stark getroffen werden. Der Verteilungsmechanismus des Arbeitsmarktes setzt nicht alle sozialen Gruppen dem gleichen Anpassungsdruck aus.

Verglichen mit diesen internationalen Zahlen scheidet die schweizerische Wirtschaft arbeitsmarktmässig relativ gut ab. Sie zeichnet sich durch eine tiefe, durchschnittliche Arbeitslosenquote aus, die in der Schweiz 1985 bei der Ein-Prozent-Marke lag, während sie im Durchschnitt der OECD-Länder über 12 Prozent betrug (OECD, 1985: 18). Zudem liegt auch die Jugendarbeitslosigkeit kaum über dem allgemeinen Niveau: 1984 waren es 1,3 Prozent der unter 25jährigen. Es wäre nun aber verfehlt, aufgrund dieser Daten von einem helvetischen Beschäftigungswunder zu sprechen. Vielmehr ist es so, dass gerade die Schweiz ihre niedrige Arbeitslosigkeit dem Umstand zu verdanken hat, dass die verschiedenen am Arbeitsmarkt beteiligten sozialen Gruppen in unterschiedlichem Ausmass vom Anpassungsdruck der Wirtschaft getroffen werden. Die Ausnahmestellung der Schweiz beruht nicht etwa auf der Fähigkeit ihrer Wirtschaft, Arbeitsplätze zu schaffen und diese besonders gleichmässig auf die aktive Bevölkerung zu verteilen. Vielmehr hatte gerade die schweizeri-

sche Wirtschaft während der Rezession Mitte der siebziger Jahre eine relativ hohe Anpassungslast in Form eines rund siebenprozentigen Beschäftigungsrückganges zwischen 1975 und 1976 zu tragen. Diese Anpassungslast wurde aber zu drei Vierteln den Saisoniers, den Jahresaufenthaltern und den Grenzgängern, also den sogenannten Gastarbeitern aufgebürdet, und nur etwa 8 Prozent der verlorenen Arbeitsplätze schlugen sich in einer erhöhten Arbeitslosigkeit nieder.

Die Rezession von 1982/83 führte in der Schweiz nochmals zu einem Rückgang der Beschäftigung um 2 Prozent, wobei die ausländischen Arbeitnehmer – nach erfolgter Stabilisierung auf relativ tiefem Niveau – noch knapp die Hälfte der Anpassungslast zu tragen hatten. Diesmal kamen aber die Frauen der schweizerischen Wirtschaft zu Hilfe und sorgten für eine niedrige Arbeitslosigkeit. Ein erheblicher Teil des Beschäftigungsabbaus wurde nämlich von jenen Arbeitnehmerinnen (Schweizerinnen und niedergelassenen Ausländerinnen) getragen, die mehr oder weniger freiwillig aus dem Erwerbsleben ausschieden und daher nicht als Arbeitslose in Erscheinung traten. Diese Auffangaktion kommt deutlich in der Erwerbsquote der Frauen zum Ausdruck. Diese ist in der Schweiz besonders stark zyklischen Schwankungen ausgesetzt. Sie hat im Rezessionsjahr 1983 auf 48,6 Prozent abgenommen, gegenüber 50,3 Prozent im Boomjahr 1981 und stellt heute eine der niedrigsten Erwerbsquoten der OECD-Länder dar (OECD, 1984: 106).

Es ist unbestritten, dass die «flexiblen» Ausländer und die «flexiblen» Frauen den Druck auf den schweizerischen Arbeitsmarkt reduziert haben. Nur weil der Mechanismus dieses primären Verteilungssystems die Anpassungslast vor allem auf die Schultern dieser sozialen Gruppen verlagert hat, konnte die registrierte Arbeitslosigkeit so niedrig gehalten werden.

Neben den Frauen und den Ausländern sind es auch die älteren Arbeitnehmer, die auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt einen besonders grossen Anteil der Anpassungslast zu tragen haben. Zwar ist die Arbeitslosenquote der älteren Arbeitnehmer über 60 Jahren niedrig und liegt deutlich unter der gesamtschweizerischen Quote, was nichts anderes heisst, als dass die statistische Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, bei älteren Arbeitnehmern niedriger ist als beim Rest der Erwerbsbevölkerung. Dennoch werden ältere Arbeitnehmer vor besondere Beschäftigungsprobleme gestellt. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit der über 60jährigen liegt nämlich mit einem Mittelwert von 101,6 Tagen deutlich über dem gesamtschweizerischen Wert (60,1 Tage) (Die Volkswirtschaft 54, 181, 11: 755).

Nicht erfasst sind in dieser Statistik die ausgesteuerten Arbeitslosen, zu denen – wie eine Untersuchung des Instituts «Kirche und Industrie» schon 1979 gezeigt hat, wiederum besonders ältere Arbeitnehmer gehören. In Basel-Stadt wurden 1984 zwischen 1100 und 1200 Personen ausgesteuert. Im Kanton Zürich waren es gegen 1400, davon über die Hälfte allein in der Stadt Zürich; und im Kanton Bern wird die Zahl der Ausgesteuerten auf mindestens 550 geschätzt. Insgesamt schwankte laut BIGA die Zahl der Ausgesteuerten 1984 ständig zwischen 6000 und 9000 Personen (Die Weltwoche, 6, 1985: 33). Und es werden immer mehr sein. Auch sie zählen zu jenen Menschen, die wegen

der Unzulänglichkeiten des Verteilungsmechanismus vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt und an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden.

Die auf dem Arbeitsmarkt diagnostizierte Verteilungsineffizienz beeinträchtigt die Chance vieler sozialer Gruppen, Einkommen zu erzielen und beeinflusst deren Lebenssituation. Zu den ungleichen Chancen der Einkommenserzielung hinzu kommen nun noch Probleme im Bereich der Einkommensverwendung. Bei den hier zu diskutierenden Verteilungsproblemen werden wir uns nur mit dem Wohnungsmarkt befassen, da rund 30 Prozent aller schweizerischen Haushalte mehr als einen Fünftel ihres Einkommens für die Netto-Miete ausgeben (Gerheuser, Hertig und Pelli, 1984).

Eigentlich müsste sich der Wohnungsmarkt für eine reibungslose Lösung des Verteilungsproblems besonders eignen, da im Gegensatz zu dem durch einen Beschäftigungsrückgang geprägten Arbeitsmarkt der Bestand an zur Verteilung gelangenden Wohnungen in den letzten Jahren ständig zugenommen hat. Die Wohnungsproduktion ist jedoch nur ein Faktor, der die Wohnungsverorgung bestimmt und für die Verteilungsprobleme auf dem Wohnungsmarkt massgebend ist. Ebenso wichtig wie die Entwicklung auf der Angebotsseite ist die Entwicklung auf der Nachfrageseite des Wohnungsmarktes: Trotz zahlenmässig annähernd gleichbleibender Wohnbevölkerung ist eine steigende Nachfrage nach Wohnraum zu verzeichnen. Gründe dafür sind die steigende Lebenserwartung der Bevölkerung, zunehmende Komfortansprüche und die Tatsache, dass die geburtenstarken Jahrgänge der sechziger Jahre ins Erwerbsleben eintreten und die Zahl der Haushaltgründungen deshalb in nächster Zeit zunimmt. Zu erwähnen ist besonders auch die Lockerung des Familienzusammenhalts, wie sie in der markanten Zunahme der Scheidungen und in der frühen Emanzipation der jungen Generation vom Elternhaus zum Ausdruck kommt. Die Zweigenerationenwohnung ist zur kurzfristigen Übergangslösung geworden, die Dreigenerationenwohnung ist fast ganz verschwunden. Diese Entwicklung auf der Nachfrageseite unterstreicht die Bedeutung, die der Haushaltgrösse bei der Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt zukommt.

Von besonderem Interesse ist die Stellung der Haushalte mit Kindern, nicht zuletzt deswegen, weil etwa zwei Drittel aller Schweizer in einem solchen Haushalt leben. Eine Auswertung der eidgenössischen Wohnungszählung 1980 (Wohnen in der Schweiz, 1985) hat ergeben, dass die *Wohnungsausstattung* der Haushalte mit Kindern – insbesondere was die sanitären Installationen und die Heizung anbetrifft – überdurchschnittlich gut ist und sich gegenüber 1970 verbessert hat. Dennoch verfügen über 32 000 Familien mit Kindern (insgesamt 129 000 Personen) innerhalb ihrer Wohnung weder über ein Bad noch eine Dusche (Wohnen in der Schweiz, 1985: 83). Auch die *Wohndichte* weist mit 0,95 einen relativ niedrigen Wert auf, d.h. im Durchschnitt haben Haushalte mit Kindern etwa gleich viel Räume zur Verfügung wie Personen im Haushalt leben. Gegenüber Haushalten ohne Kinder (Wohndichte 0,59) weisen Haushalte mit Kindern aber doch eine grössere Wohndichte auf (ebenda: 86). Mehr als die Hälfte der Haushalte mit fünf oder mehr Personen leben in überbelegten Wohnungen. – Differenziert gestaltet sich die

Situation der Haushalte mit Kindern bezüglich *Mietbelastung*: Bei Paaren mit Kindern (also bei der klassischen Familie) liegt sie etwa im Durchschnitt, wobei vor allem kinderreiche Haushalte die Mietaufwendungen offenbar durch Belegung relativ zu kleiner Wohnungen in Grenzen halten (durchschnittliche Mietbelastung, aber überdurchschnittliche Wohnbelegung). Eine überdurchschnittliche Mietbelastung aber tragen Einzelpersonen mit Kindern, also sogenannte unvollständige Familien. Etwa die Hälfte von ihnen – gegenüber einem Viertel der Paare mit Kindern – müssen mehr als einen Fünftel des Haushaltseinkommens für die Miete aufwenden (Gerheuser, Hertig und Pelli, 1984: 87 ff.). In einer ähnlichen Situation bezüglich Mietbelastung wie die unvollständigen Familien mit Kindern sind die jungen Haushalte (mit und ohne Kinder), die eine Mietbelastungsquote von 25 Prozent aufweisen. Verteilungsprobleme und Versorgungsprobleme auf dem schweizerischen Wohnungsmarkt ergeben sich somit vor allem für drei Gruppen von Haushalten: Kinderreiche Haushalte müssen an der Wohnungsausstattung und an der Wohnfläche sparen, um mit der Miete im Haushaltbudget zu bleiben. Junge Familien und Familien mit alleinerziehenden Eltern sehen sich mit einer überdurchschnittlich hohen Mietbelastung konfrontiert. Eine besondere Stellung nehmen die Ausländer auf dem schweizerischen Wohnungsmarkt ein. Sie scheinen im allgemeinen in der Lage zu sein, ihre Wohnansprüche ohne überdurchschnittliche Einkommensbelastung befriedigen zu können. Das hängt einerseits damit zusammen, dass das Haushaltseinkommen der Ausländer relativ hoch ist, da sich die Mehrheit der Ausländer im produktiven Alter zwischen 20 und 64 Jahren befindet und die Ehefrauen meistens mitverdienen. Die durchschnittliche Mietbelastung der Ausländerhaushalte ist daher tiefer als diejenige der Schweizer Haushalte. Andererseits scheinen Ausländer bereit zu sein, ihre Wohnbedürfnisse der Einkommenssituation anzupassen. Das kommt in einer hohen Wohndichte zum Ausdruck, leben doch fast die Hälfte (45,8 Prozent) der Gastarbeiter-Familienhaushalte mit Kindern in überbelegten Wohnungen mit mehr als einer Person pro Wohnraum, gegenüber knapp einem Fünftel der Schweizer Haushalte mit Kindern in überbelegten Wohnungen (Wohnen in der Schweiz, 1985: 166). Durch dieses Verhalten haben die Ausländer den Wohnungsmarkt unterschichtet. Aufgrund ihrer relativ hohen Einkommen erleichtern sie die Vermietbarkeit von alten städtischen Wohnobjekten in citynahen Quartieren, die entweder überhaupt nicht oder nur zu wesentlich günstigeren Preisen an einheimische Mieter abgegeben werden könnten. Mit ihren relativ geringen Komfortansprüchen ermöglichen sie auch die Vermietbarkeit von schlecht erschlossenen Neubauwohnungen am Stadtrand.

... und dann umverteilen

Die offensichtlichen Mängel des Verteilungsmechanismus im Bereich der Einkommenserzielung und der Einkommensverwendung, die auf dem Arbeitsmarkt in Form einer ungleichen Verteilung des Anpassungsdrucks und auf dem Wohnungsmarkt etwa in Form einer Unterschichtung durch Ausländer

zutage treten, haben Korrekturmassnahmen erforderlich gemacht, die eine gleichmässige Verteilung des Prokopfeinkommens sowie einen Ausgleich zwischen verschiedenen Gruppen von Einkommensbezieheren bewirken sollen.

Massgebend für die Korrektur der personellen Einkommensverteilung in einem modernen Wohlfahrtsstaat ist die fiskalische Umverteilung vor allem im Rahmen der direkten Einkommensbesteuerung. Da in der Schweiz die direkten Einkommenssteuern im Rahmen des gesamten Steuersystems eine relativ wichtige Rolle spielen, resultiert eine nicht zu unterschätzende Umverteilungswirkung. Eine Gegenüberstellung der Anteile einzelner Verteilungssegmente (Prozentgruppen) am Gesamteinkommen vor und nach Steuerabzug lässt erkennen, dass die Stellung der Ärmsten 80 Prozent zulasten der «Reichsten» 10 Prozent verbessert wird. Einkommensbezüger mit einem Nettoeinkommen vor Steuerabzug bis zu 52 000 Franken pro Jahr werden durch die steuerliche Umverteilung besser gestellt (Ernst, 1983: 185 f.).

Es gelingt jedoch nicht, die personelle Einkommensverteilung so zu korrigieren, dass alle Personen und sozioökonomischen Gruppen über ein Einkommen verfügen, das ausreicht, die elementaren Lebensbedürfnisse zu befriedigen. Es ist allerdings schwierig, objektive Kriterien für die Grenzziehung zwischen «arm» und «nicht arm» aufzustellen. Wie das Existenzminimum festgelegt wird, hängt stark von den Vorstellungen eines menschengerechten Daseins ab, die einer solchen Berechnung zugrunde liegen. Ein ausgesprochen restriktives Verständnis des Existenzminimums kommt in den Ansätzen für die Berechnung des betriebsrechtlichen Notbedarfs zum Ausdruck. Fortschrittlicher sind die Richtlinien der *Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge*, die ein soziales Existenzminimum festlegen, welches in einem angemessenen Verhältnis zum allgemeinen Lebensstandard der Bevölkerung in der Umgebung des Hilfsbedürftigen stehen soll. Der hier zum Ausdruck kommende Gedanke eines relativen Existenzminimums könnte auch bei der quantitativen Erfassung der Armutsbevölkerung in der Schweiz behilflich sein. Aufgrund der bekannten Verteilungsdaten wissen wir, dass die Einkommensobergrenze für die 20 Prozent ärmsten Schweizer nach Steuerabzug 12 600 Franken pro Konsumeinheit beträgt. Zu dieser Einkommensschicht zählt also ein Steuerpflichtiger, der als Einzelperson ein verfügbares Einkommen von höchstens 1050 Franken pro Monat erzielt. Ein Mehrpersonenhaushalt zählt zur Unterschicht, wenn er bei zwei Personen das 1,67fache, bei drei Personen das 2,28fache und bei vier Personen das 2,78fache Einkommen pro Monat erzielt (Wagner, 1985: 145). Eine vierköpfige Familie mit einem verfügbaren Monatseinkommen von 2900 Franken kann somit in der Schweiz einkommensmässig zur Unterschicht gezählt werden.

Die sozioökonomische Analyse dieser «20 Prozent ärmsten Schweizer» zeigt, dass die Rentner und Arbeitnehmer je etwa einen Drittel dieser Unterschicht ausmachen. Etwa $\frac{1}{3}$ besteht aus Schülern, Studenten und Lehrlingen (Ernst, 1983: 164). Zur Unterschicht gehören mit 59,1 Prozent deutlich mehr Frauen als Männer. Zivilstandsmässig sind fast die Hälfte der Unterschicht ledig (47,5 Prozent) und etwa 40 Prozent geschieden, verwitwet oder getrennt

(Ernst, 1983: 322 ff.). Interessanterweise scheint aber die Kinderzahl keine erhebliche Rolle zu spielen. Die Vorstellung, dass besonders kinderreiche Familien zur Armutbevölkerung zählen, trifft somit nicht zu. Auch bezüglich des Einflussfaktors «Alter» scheint die Schweiz aus dem Rahmen zu fallen. Vergleichende Studien zeigen nämlich, dass in westlichen Industrieländern besonders die älteren Menschen zum ärmeren Bevölkerungsteil zählen (United Nations, 1978: 20). In der Schweiz aber stellen die 19–29jährigen mit 33,4 Prozent die wichtigste Altersgruppe der einkommensmässigen Unterschicht dar. Die 70jährigen und Älteren sind mit 31,9 Prozent nur die zweitwichtigste Altersgruppe. Ihre Stellung soll im folgenden erläutert werden.

Im Sinne einer Solidarität zwischen den Angehörigen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen bewirkt vor allem das Sozialversicherungssystem eine Korrektur der Einkommensverteilung zwischen Männern und Frauen, Ledigen und Familien, städtischen und ländlichen Bevölkerungsteilen, zwischen den Erwerbstätigen und den Arbeitslosen sowie vor allem zwischen den Generationen, d. h. zwischen der aktiven Bevölkerung und den Rentnern. Wegen ihrer überragenden Bedeutung als Verteilungsmechanismus soll nur die generationenmässige Umverteilung herausgegriffen werden. Es ist anzunehmen, dass die Krankenversicherung eine ins Gewicht fallende Umverteilung der unter 60jährigen an die Betagten bewirkt. Vor allem aber beeinflusst natürlich die Altersversicherung im Rahmen der ersten und zweiten Säule die generationenmässige Einkommensverteilung.

Es ist unbestritten, dass die Altersversicherung in der Schweiz zu einer im internationalen Vergleich günstigen Einkommenslage der Rentner mit einem Durchschnittseinkommen von 26 700 Franken und erstaunlich guten Vermögensverhältnissen mit einem Durchschnittsvermögen von 174 300 Franken geführt hat (Ernst, 1983: 203). Diese Durchschnittszahlen dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die AHV-Rentner einen wesentlich grösseren Anteil von Kleinsteinkommen und Kleineinkommen aufweisen als die Nichtrentner. Das heisst nichts anderes, als dass die Einkommensverteilung bei den Betagten schiefer ist als bei den Erwerbstätigen. Die ärmsten 10 Prozent der (steuerpflichtigen) Rentner beanspruchen bei einem durchschnittlichen Jahreseinkommen von 7900 Franken nur 3 Prozent der gesamten Einkommenssumme der Rentner, die reichsten 10 Prozent verfügen dagegen über 34 Prozent der Einkommenssumme. Bei den Vermögen ist die Ungleichheit noch ausgeprägter: Die untersten 10 Prozent weisen keine Vermögen auf, während die obersten 10 Prozent bei einem Durchschnitt von 1 076 300 Franken über 62 Prozent aller Vermögen verfügen.

Die Bedeutung der Einkommens- und Vermögensungleichheiten wird noch unterstrichen, wenn der Einfluss der Erwerbstätigkeit auf die Einkommenslage der Rentner berücksichtigt wird. Dabei ist zu beachten, dass die grosse Mehrheit der Rentner (71 Prozent) nicht mehr erwerbstätig ist. Sowohl Median wie arithmetisches Mittel für die Einkommens- und Vermögensverteilung liegen bei den nichterwerbstätigen Rentnern erheblich unter den Werten für die erwerbstätigen Rentner (Wagner, 1985: 181). Mehr als die Hälfte der nichterwerbstätigen Rentner weisen Kleinsteinkommen und kleine Einkom-

men unter 1500 Franken monatlich auf. Mehr als die Hälfte der nichterwerbstätigen Rentner hat ferner kein Vermögen und keinen Immobilienbesitz.

Aufschluss über die tatsächliche wirtschaftliche Lage der Rentner gibt auch eine Analyse des Zusammenhangs zwischen Einkommenssituation und anderen Variablen (Gilliand, 1982 und 1983). Sie zeigt, dass zu den einkommensschwächeren Kategorien eindeutig die älteren Rentner zählen. Sie haben zu einer Zeit gearbeitet, als die Löhne tief waren und die AHV noch nicht existierte. Auch der Zivilstand ist ein Merkmal der Gruppe benachteiligter Rentner. Besonders ledige und geschiedene Frauen befinden sich in einer wirtschaftlich schwierigen Situation, was angesichts der zivilstandsabhängigen Ausprägung der AHV nicht erstaunt. Ferner haben die Ausbildung und der Beruf, die Grösse des Haushaltes und die Wohnform Einfluss auf die wirtschaftliche Lage der Rentner.

Alles in allem wird deutlich, dass die wirtschaftliche Lage einzelner Gruppen von Rentnern weniger rosig ist, als es in den herkömmlichen Masszahlen der Einkommensverteilung zum Ausdruck kommt. Es ist anzunehmen, dass in der Schweiz zehntausende von Betagten arm sind, d. h. an der Grenze des Existenzminimums leben und dem kleinsten, unerwarteten Vorfall preisgegeben sind. Es wird geschätzt, dass etwa 4,5 Prozent der Rentner zur Gruppe der manifest wirtschaftlich Bedrängten zählen (Schweizer, 1980: 137). Etwa die Hälfte davon (2,8 Prozent der Rentner) sind einkommensschwache Rentner, die ergänzungsleistungsberechtigt wären, jedoch ihren Anspruch nicht geltend machen. Man könnte diese alten Menschen als «*verschämte Arme*» bezeichnen. Bei der anderen Hälfte der manifest wirtschaftlich Bedrängten handelt es sich um Rentner, deren Budget zufolge überdurchschnittlich hohe Ausgaben für Nahrungsmittel, Miete und Gesundheit stark belastet ist. – Zu den manifest wirtschaftlich Bedrängten gesellen sich die latent wirtschaftlich Bedrängten. Je nach Festlegung der Grenzen – sowohl beim Einkommen wie bei der Einkommensverwendung – variiert diese Gruppe zwischen 6,2 und 9,2 Prozent. Ein wesentlicher Gefährdungsfaktor ist bei dieser Gruppe der fehlende oder zu geringe Versicherungsschutz für den Krankheitsfall.

Problemgruppen wirtschaftlich bedrängter Rentner bestehen also vor allem dort, wo – aus welchen Gründen auch immer – die Ergänzungsleistungen nicht beansprucht werden. Ein weiterer Ausbau der Altersvorsorge müsste daher gezielt diesen Gruppen zugute kommen. Die auf den 1. Januar 1987 in Kraft gesetzte zweite Revision des BG über die Ergänzungsleistungen kommt diesem Ziel entgegen.

Die Logik unseres gesellschaftlichen Systems beruht auf den Bemühungen, Verteilungsineffizienzen, wie sie auf dem Arbeits- und dem Wohnungsmarkt auftreten, durch Korrekturmassnahmen im Sinne einer Umverteilung nach Möglichkeit zu beheben. Verteilen und dann umverteilen heisst die Logik moderner Wohlfahrtsstaaten. Allerdings zeigt sich, dass infolge der Unvollkommenheit der Umverteilungsmechanismen wiederum Menschen an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden, indem sie am oder unter dem Existenzminimum leben und als ausgesteuerte Arbeitslose und bedürftige Rentner durch die Maschen des Sozialversicherungsnetzes fallen.

... oder besser teilen

Die Verteilungsprobleme auf dem Arbeitsmarkt, die letztlich alle Ausgrenzungsprobleme in modernen Industriegesellschaften verursachen, werden vermutlich in naher Zukunft durch einen fortschreitenden Prozess der Automatisierung noch akzentuiert. Die mikroelektronische Revolution hat dazu geführt, dass mehr Arbeitsplätze beseitigt als neu geschaffen werden. Diese Reduktion der Arbeit kann durch keinen wirtschaftlichen Aufschwung rückgängig gemacht werden. Nach einer vom Stanford Research Institute 1979 vorgelegten Studie (zitiert bei Gorz, 1984: 145) werden in den USA noch vor Ende des Jahrhunderts 80 Prozent der manuellen Tätigkeiten oder 20 Millionen der 25 Millionen manuellen Arbeitsplätze automatisiert sein. Für die Schweiz haben Prognosen des an der ETH dozierenden Arbeitspsychologen Prof. Ulrich ähnliche Freisetzungstendenzen vorausgesagt.

Diese Reduktion der Arbeit beeinträchtigt die Funktionsweise des primären Verteilungssystems und drängt uns zu neuen Visionen. Die Tendenz geht dahin, dass ein Viertel der Gesellschaft vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt wird und auf die finanzielle Unterstützung jener drei Viertel angewiesen ist, die weiterhin im Produktionsprozess verbleiben. In dieser Situation einer «Drei-Viertel-Gesellschaft» kann Arbeit nicht mehr verteilt werden. Vielmehr müssen wir lernen, uns in die Arbeit zu teilen. Aus dem Verteilungsprozess wird ein Teilungsvorgang, bei dem Individuen und Gruppen um die knapper werdenden Arbeitsplätze rivalisieren. Alle müssen weniger arbeiten, damit alle arbeiten können.

In einer Gesellschaft, in der Arbeit nicht *verteilt*, sondern *geteilt* wird, muss anstelle der Vollzeitarbeit immer mehr die Teilzeitarbeit treten. Die Notwendigkeit geteilter Arbeit wird tiefgreifende gesellschaftliche Veränderungen zur Folge haben und neue Formen der Arbeitsorganisation sowie neue Lebensmodelle favorisieren.

In der Schweiz haben wir allerdings noch nicht gelernt, uns besser in die immer knapper werdende Arbeit zu teilen. Vielmehr hat gerade der sich akzentuierende Teilungsvorgang zu neuen Ausgrenzungen geführt, die neben der weiblichen Wohnbevölkerung in erster Linie die ausländischen Arbeitskräfte benachteiligen. Ausdruck dafür ist ein gespaltener Arbeitsmarkt, dem einerseits schweizerische und niedergelassene ausländische Arbeitnehmer, andererseits Jahresaufenthalter, Grenzgänger, Saisoniers und neuerdings Asylbewerber angehören. Diese Spaltung hat sowohl einen quantitativen als auch einen qualitativen Aspekt.

Der quantitative Aspekt kommt darin zum Ausdruck, dass die schweizerische Fremdarbeiterpolitik den Schutz des einheimischen Arbeitnehmers (Schweizer, Ausländer mit Niederlassungsbewilligung und andere, den Begrenzungsmaßnahmen nicht unterstellte Personen) als Priorität betrachtet. Im Falle eines Angebotsüberhanges auf dem Arbeitsmarkt wird die erforderliche Reduktion durch entsprechende Massnahmen einer restriktiveren Einwanderungspolitik angestrebt. Umgekehrt wird bei einem Nachfrageüberhang das Ungleichgewicht primär durch Ausschöpfung des einheimischen Arbeitskräf-

tepotentials und erst sekundär durch die Bewilligung zusätzlicher ausländischer Arbeitskräfte ausgeglichen.

Für unsere Problematik von Bedeutung sind auch die qualitativen Auswirkungen dieser Fremdarbeiterpolitik. Bei jedem Gesuch um Beschäftigung eines Ausländers wird eingehend geprüft, ob die wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Gegebenheiten eine Bewilligung des Gesuches rechtfertigen. Das hat zur Folge, dass der Strukturwandel vor allem von den Gastarbeitern getragen wird. In schrumpfenden Branchen wird der Bestand an Arbeitskräften auf Kosten der Gastarbeiter reduziert. Die wachsenden Branchen stehen vor allem den neu auf den Arbeitsmarkt drängenden Schweizern und niedergelassenen Ausländern offen.

Insbesondere die für Asylbewerber gültigen arbeitsmarktlichen Vorschriften (z. B. sechsmonatiges Arbeitsverbot im Kanton Zürich) sowie das Saisonnierstatut haben neue soziale Minderheiten geschaffen und ganze Gruppen von Menschen an den Rand unserer Gesellschaft gedrängt. Die Saisonniers stellen eine Ausgleichsmasse auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt dar. Einerseits können durch Ihren Zuzug kurzfristige Bedürfnisse der Wirtschaft befriedigt werden. Andererseits kann der Zuwachs der ausländischen Wohnbevölkerung begrenzt werden, da das Saisonnierstatut mit soviel Hürden und Fussangeln versehen ist, dass eine Umwandlung zum relativ privilegierten Jahresaufenthalter immer schwieriger wird.

Partizipation

Neue Formen der Armut und eine Existenz am Rande der Gesellschaft, wie sie uns heute vor allem in den unterprivilegierten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt entgegentreten, sind Ausdruck unserer Unfähigkeit, teilen zu können und teilhaben zu lassen. Das Problem ist nur zu lösen durch Partizipation, d. h. politische, rechtliche und wirtschaftliche – besonders arbeitsmarktliche – Gleichstellung derjenigen, die «ganz unten» sind, «wo es vom Arbeitsmarkt zum Sklavenmarkt nur ein Schritt ist und der Mensch aufhört, Mitmensch zu sein».¹ Konkret heisst das Lockerung, statt Verschärfung des Saisonnierstatuts, Erleichterung des Familiennachzugs durch Bewältigung der Wohnsituation für Fremdarbeiter, eine Verbesserung der Asylpraxis, die vor allem die Asylbewerber wohnungsmarkt- und arbeitsmarktmässig besser stellt und die Ghettoisierung und Isolierung durch die Schaffung echter Begegnungsmöglichkeiten mit der einheimischen Bevölkerung verhindert. Vor allem aber schliesst Partizipation auch die Gewährung politischer Rechte an die Fremdarbeiter mindestens auf lokaler Ebene ein, wie es neuerdings in Holland versucht worden ist.

Verunmöglicht wird die Teilhabe in und an unserer Gesellschaft nicht nur durch unsere Angst vor dem Fremden und unsere Unfähigkeit zu teilen, ver-

¹ Text auf der Umschlagsklappe des Buches von Günter Wallraff: Ganz unten, Kiepenheuer und Witsch, Köln, 1985

unmöglich wird sie auch durch die mangelnde eigene Identität und den Verlust an Heimatgefühl, das unsere Heimatlosen, ausgesteuerte Arbeitslose, arbeitssuchende Frauen, unter dem Existenzminimum lebende Mitbürger und bedürftige Rentner im eigenen Land überkommt. Denn am Eigenen teilhaben lassen kann nur, wer Eigenes hat. Wir brauchen Identität, um mit dem Fremden umzugehen. Wir brauchen aber auch das Fremde, um uns der eigenen Identität bewusst zu werden.

Literaturangaben

- Beyeler-von Burg, H. (1985), Schweizer ohne Namen, Die Heimatlosen von heute, Treyvaux
- Ernst, U. (1983), Die Wohlstandsverteilung in der Schweiz, Stand und Entwicklung der personellen Einkommens- und Vermögensverteilung, Diessenhofen
- Gerheuser, F., H.-R. Hertig und C. Pelli (1984), Miete und Einkommen 1983 / Die Wohnkosten schweizerischer Mieterhaushalte, Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 30, Bern
- Gilliand, P. (Hrsg.) (1982), Vieillir aujourd'hui et demain, Lausanne
- Gorz, A. (1984), Wege ins Paradies,, Berlin
- OECD (1984), Employment Outlook, Paris
- OECD (1985), Employment Outlook, Paris
- Schweizer, W. (1980), Die wirtschaftliche Lage der Rentner in der Schweiz, Bern und Stuttgart
- United Nations (1978), Minimum Levels of Living, European Social Development Program; SOA/ESDP/1976/5, New York
- Wagner, A. (1985), Wohlfahrtsstaat Schweiz, Eine problemorientierte Einführung in die Sozialpolitik, Bern und Stuttgart
- Wohnen in der Schweiz (1985), Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 34, Bern

Heimvereinbarung unter Dach

Einleitung

Wenn das Sprichwort «Lieber den Spatz in der Hand, als die Taube auf dem Dach» wieder einmal zutrifft, dann sicher bei der interkantonalen Heimvereinbarung. Aus der ursprünglichen Absicht der Kommission Schlegel, eine gesamtschweizerische Politik im Bereich der Justizheime durch ein Konkordat möglich zu machen, ist die vorliegende Heimvereinbarung entstanden. Im Vernehmlassungsverfahren wurde aus der Taube ein Spatz, allerdings ein fluchtüchtiger.

Die Vereinbarung sieht nunmehr keine gesamtschweizerische Planung vor, sie umfasst dafür ein sehr breites Spektrum von Institutionen. Unter ihre Bestimmungen fallen Kinder- und Jugendheime aus den Bereichen zivilrechtli-