

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

**Herausgeber:** Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

**Band:** 86 (1989)

**Heft:** 3

  

**Artikel:** Diskussion um "Neue Armut"

**Autor:** Tschümperlin, Peter

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-838386>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 26.01.2025

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

## Diskussion um «Neue Armut»

### Kritische Fragen an die öffentliche Fürsorge

*In den vergangenen Wochen wurde in der Öffentlichkeit das Problem «Neue Armut» wieder vermehrt und teilweise kontrovers diskutiert. Als erfreulich darf festgestellt werden, dass dabei auch der «Brunnen-Kurs» der SKöF Beachtung in den Medien gefunden hat. Zudem sind verschiedene Studien zum erwähnten Thema publiziert worden, wobei nicht alles, was in diesen Veröffentlichungen zu lesen ist, als sachkundig bezeichnet werden kann. Unser Geschäftsführer Peter Tschümperlin hat am 13. Februar 1989 vor dem Personal des «Hospice général» in Genf in einem Referat die Diskussion über die «Neue Armut» wieder in ein wirklichkeitsbezogenes Umfeld hineingestellt und entsprechende Leitplanken errichtet.*

p. sch.

Nach den schon jahrelang währenden Diskussionen wird niemand mehr ernsthaft behaupten wollen, dass es in unserem Land keine Armut gebe. Etwas unklar bleiben das Ausmass dieser Armut (vor allem in seiner regionalen Ausprägung), die Ursachen und Wirkungszusammenhänge sowie die dem Problem gerecht werdenden Bekämpfungsmassnahmen.

Armut existiert also. Und dennoch sind viele Gespräche darüber ideologisch belastet, ist die Bedeutung des Problems immer auch eine Frage der Definition, können Massnahmen nicht ohne gehörige Selbstkritik gerade auch der öffentlichen Fürsorge erwogen werden.

### Die ideologische Belastung

Die einen halten das Armutsthema für aufgebauschte Importware, dazu angetan, aus einseitiger politischer Optik das funktionierende Wirtschafts- und Sozialsystem der Schweiz in Frage zu stellen. Die anderen halten mit dem Armutsthema scheinbar endlich den Beweis in Händen für die Ungerechtigkeit eben dieses Systems, das Armut produziert und gleichzeitig die Reichen noch reicher macht. Zwischen solchen Extremstandpunkten ist Platz für manche Uneinsichtigkeit, Verdächtigung und Kritiklosigkeit. Die ideologischen Barrieren können dazu führen, dass beim Thema Armut aneinander vorbei gesprochen wird, weil einfache Erklärungen und Schlagworte gefragt sind als differenzierte, facettenreiche Erläuterungen.

Armut kann kein beliebtes Thema sein in einem reichen Land, das auch vom Image lebt, die unfreiwillige Armut dauerhaft überwunden zu haben. Handkehrum kann Armut ein sehr beliebtes Thema sein im Kreis jener, denen dieses nach aussen gepflegte Bild der Schweiz schon lange aufstösst. Dabei wird kaum bedacht, dass Armut schon immer hätte ein Thema sein können, wäre es nicht mit der Delegation der Problematik an Kirchen, öf-

fentliche Fürsorge und private Hilfstätigkeit von fast allen tabuisiert worden. Es hat eines Knacks in der wirtschaftlichen Nachkriegsentwicklung, gepaart mit nennenswerten Arbeitslosenzahlen bei uns und Massenarbeitslosigkeit bei unseren Nachbarn bedurft, um das Problem wieder ins Bewusstsein der Bürger und auf die Traktandenliste der Politik zu heben.

### Das Ausmass als Definitionsproblem

Für die in Armut Lebenden ist die schwierige Situation, kaum Zugang zu einer Gesellschaft des Überflusses zu besitzen, hautnah, subjektiv wahrnehmbar. Doch selbst Arme erleben ihre Lage unterschiedlich. Das geht bis zu Rivalität, Konkurrenz und Neid innerhalb dieser Kategorie von Menschen, von denen angenommen werden könnte, dass sie sich um so leichter solidarisierten, als sie alle nichts (mehr) zu verlieren haben. Wenn sich aber schon die Armen zumindest den Grad ihrer Betroffenheit gegenseitig streitig machen, wie sollen dann Wohlhabende das Ausmass und die Hintergründe von Armut beurteilen können? Sie tun sich dabei in der Tat schwer.

Zunächst erscheint Armut als ein quantitatives als auch qualitatives Problem. Der qualitative Aspekt kann nur über die Auseinandersetzung mit den Betroffenen gewonnen werden. Weil Armut ein hochkomplexes Problem ist, muss diese Auseinandersetzung mit vielen verschiedenen Armen und über eine längere Zeit geschehen. Hier liegt der einmalige Zugang von Helfern, von «Armenpflegern» und Sozialarbeiterinnen. Sie machen sich tagtäglich Gedanken über das Erleben und Handeln von vielen als arm bezeichneten Leuten. Sie neigen jedoch auch dazu, in einmal zurechtgelegten Denkmustern zu verharren, weil sie ihre Arbeit nicht ständig sozusagen ab dem Nullpunkt neu vollbringen können; zudem sind sie jeweils in die Muster ihrer Hilfsorganisation eingebunden. Ihre Definition von Armut weist oft auch unbewusste Anteile auf und wird keinesfalls durchs Band identisch sein. Stets wird es sich jedoch um eine überwiegend qualitative handeln, weil die Helfer Armut nicht einfach als ein «Zuwenighaben», sondern genauso als ein «Zuwenigsein», ein «Zuwenigkönnen», ein «Zuwenigdürfen» oder gar ein «Zuwenigwollen» erfahren. Nicht der Mangel an materiellen Gütern allein, auch der Mangel an Status und Selbstwertgefühl, an Fähigkeiten und Möglichkeiten, an Rechten und Vorzügen sowie der Mangel an Bereitschaft machen arm.

Der Armutsforscher indes ist auf eine eindeutig und zumeist statistisch umsetzbare Definition von Armut angewiesen. Er neigt deshalb zu einer rein quantitativen Umschreibung von Armut als einen irgendwie bestimmten Mangel von Einkommen und Vermögen. Die Differenzierungen innerhalb des quantitativen Ansatzes erfolgen dann auf zwei Linien:

Der absolute Ansatz definiert ein physisches Existenzminimum in Form eines zum Überleben nötigen Warenkorb. (Ein Mensch braucht pro Tag so und so viele Franken für bestimmte Nahrungsmittel, für Kleider, für ein

Obdach, für Energie usw.) Dieser Ansatz findet hauptsächlich im angelsächsischen Raum, insbesondere in den USA, Anwendung.

In Europa neigt man stärker zum relativen Ansatz, der Armut im Vergleich zum Durchschnittseinkommen und -vermögen definiert, mithin also statistisch oder politisch vorgegebene Grössen anwendet, unterhalb deren eine Person oder ein Haushalt als arm zu gelten hat. (Ein Mensch ist arm, wenn er über weniger als die Hälfte des Durchschnittseinkommens verfügt, oder wenn sich sein Einkommen auf den untersten 10% der Einkommensskala ansiedelt, oder wenn sein Einkommen die Grenzen der Ergänzungsleistungen nicht erreicht usw.) In diesem Zusammenhang werden die Richtsätze der SKöF oft als eine mögliche politische Grösse zur Armutsmessung herangezogen.

In der Schweiz liegen die Resultate von zwei quantitativen Studien zum Ausmass der Armut vor, die beide mit verschiedenen relativen Ansätzen gemessen haben und auf einige Jahre zurückliegende Steuerzahlen abstellen: Georges Enderle («Die Sicherung des Existenzminimums im nationalen und internationalen Kontext», Bern, Haupt, 1987) schätzt die Zahl der Betroffenen auf zwischen 160 000 und 420 000 Personen; Brigitte I. Buhmann («Wohlstand und Armut in der Schweiz», Grösch, Rügger, 1988) hat zwischen 170 000 und 570 000 Betroffene errechnet.

Die SKöF geht in einer groben Schätzung der Unterstützungsbedürftigen von rund 4 Prozent der Bevölkerung oder 260 000 Personen aus; dabei nimmt unser Verband an, dass nahezu doppelt so viele Leute einen Anspruch auf materielle Hilfe besitzen als heute Personen materielle Hilfe beziehen.

Die Diskussion um Armutsquoten und Armutszahlen ist bis zu einem gewissen Grad sophistisch. Diese Daten sind nicht nur stark abhängig von der gewählten Armutsdefinition, sondern ebenso von der Untersuchungsanlage. Zumeist wird auf das verfügbare Einkommen gemäss Steuereinschätzung abgestellt. Das so gewonnene Bild dürfte wirklichkeitsnaher sein, als es Befragungen zeichnen könnten. Andererseits sind auch die Steuerzahlen teilweise verfälscht, man denke nur an die darin nicht aufscheinenden Zuwendungen oder an die Angaben von vielen kleinen Selbständigerwerbenden. Immerhin lässt sich heute gesichert und einigermassen widerspruchlos sagen, dass mindestens zwei und höchstens zehn Prozent der Bevölkerung in unserem Land in Armut leben. Wichtiger als die Frage, ob es nun vier oder acht Prozent sind, erscheint die Frage nach den Massnahmen, nach der Art und Wirksamkeit des Systems der Armutsbekämpfung. Hier muss sich die öffentliche Fürsorge der Diskussion und der Kritik stellen.

### Ansprüche an die öffentliche Fürsorge

Laut den Gesetzgebungen von Bund und Kantonen ist die öffentliche Fürsorge (Sozialhilfe) die eigentliche staatliche Instanz zur Bekämpfung der Armut. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass primär jeder einzelne sein und seiner nächsten Angehörigen Auskommen durch Arbeitserwerb oder Vermögenser-

trag zu sichern hat. Für bedeutende Bevölkerungsgruppen, denen Erwerbsarbeit nicht zumutbar ist (v.a. Alte und Behinderte), wurden die obligatorischen Sozialversicherungen geschaffen, die zusammen mit den Ergänzungsleistungen ein Existenzminimum garantieren sollen. Wo das Erwerbs- oder Renteneinkommen nicht vorhanden ist oder nicht ausreicht, und wo rechtzeitig keine anderen Einkommensquellen (Vermögensliquidation, Privatversicherungsleistungen, Zuwendungen usw.) erschlossen werden können, hat die öffentliche Fürsorge den Lebensunterhalt sicherzustellen. Sie hat mit solcherart materieller Hilfe auch persönliche Beratung mit dem Ziel der optimalen Selbständigkeit und Partizipation der Betroffenen zu leisten. Ausserdem soll sie vorbeugende Massnahmen gegen die materielle und immaterielle Verarmung von einzelnen Bevölkerungsgruppen treffen.

Demnach ist die öffentliche Fürsorge so etwas wie ein letztes, in Engmaschigkeit und Spannkraft dem Einzelfall anzupassendes Sicherheitsnetz. Im Gegensatz zu den Sozialversicherungen werden die Leistungen der öffentlichen Fürsorge individuell bemessen. Die Finanzierung erfolgt folgerichtig nicht durch Prämien, die als Lohnprozente von den Erwerbstätigen einzuzahlen sind, sondern über die Steuern.

Damit hat die öffentliche Fürsorge die anspruchsvolle Aufgabe, sich um Menschen zu kümmern, denen sonst nicht geholfen wird, und die sich selbst nicht zu helfen wissen. Sie muss dabei von Gesetzes wegen sehr differenziert vorgehen, muss die materielle, persönliche und soziale Situation der Betroffenen gewichten, Sofortmassnahmen ergreifen und Hilfspläne entwickeln, die gemeinsam mit den Klienten schrittweise zu verwirklichen sind.

### Fragen an die öffentliche Fürsorge

Die zentrale Frage ist nun, ob die öffentliche Fürsorge in ihrer Arbeit diesen hohen Ansprüchen genügt. Die Fürsorgeverantwortlichen können dieses Problem selbstkritisch anhand des folgenden Fragekatalogs klären:

1. Kennen alle beteiligten Personen und Instanzen die Ansprüche des Gesetzgebers?
2. Nehmen alle beteiligten Personen und Instanzen diese Ansprüche ernst?
3. Ist die Organisation der Hilfe (in Behörde und Verwaltung) dazu angetan, diesen Ansprüchen zu genügen?
4. Verfügt das Fürsorgepersonal über die nötigen Kenntnisse und Fähigkeiten sowie die nötige Zeit und Energie, um diesen Ansprüchen und den Hilfsbedürftigen gerecht werden zu können?
5. Werden den Klienten in jedem Fall faire, ihrer Lage entsprechende und die Betroffenen nicht überfordernde Hilfsangebote unterbreitet, die sie durch Eigenaktivität mitgestalten können?
6. Wird (neben Krisenintervention und Hilfe im Einzelfall) versucht, durch generelle sozialpolitische Massnahmen und durch soziale Projekte möglicher künftiger Armut vorzubeugen?
7. Wird Hilfesuchenden der Gang zur öffentlichen Fürsorge durch entsprechende Organisation und Imagepflege erleichtert?

Zumindest eingeschränkt sollte jede dieser Fragen mit Ja beantwortet werden können. Nein-Antworten deuten darauf hin, dass Kritik und Verbesserungen dringend nötig sind.

### Scheinbare und wirksame Verbesserungen des Sozialhilfesystems

Der St. Galler Wirtschaftsethiker Georges Enderle hat mit seiner zitierten Studie den Vorschlag formuliert, für alle Einwohner der Schweiz die Garantie eines Mindesteinkommens in der Höhe der Grenzen der Ergänzungsleistungen gesetzlich zu verankern. Damit kämen die als arm Definierten in den Genuss eines monatlichen Staatsbeitrages, sofern sie bereit wären, ihnen zumutbare Arbeit anzunehmen.

Die Sozialarbeiterinnen Anne Mäder und Ursula Neff («Vom Bittgang zum Recht», Bern, Haupt, 1988) haben diesen Vorschlag erweitert auf eine Mindesteinkommensgarantie, die allen Einwohnern faktisch eine Wahl böte zwischen der Sicherung der eigenen Existenz durch Arbeit oder durch das staatliche Mindesteinkommen.

Beide Vorschläge haben in der politischen Diskussion (noch) nicht Fuss gefasst. Sie gründen auf der Kritik an der heutigen Sozialhilfe als einem System, das nach Meinung der Autoren zu Rechtsunsicherheit, Ineffizienz und Willkür neigt: Rechtsunsicherheit, weil kein klarer Anspruch auf einen bestimmten Betrag an materieller Hilfe formuliert wird, Ineffizienz, weil das System einen grossen Teil der Bedürftigen nicht erreicht, und Willkür, weil einheitliche, allgemeinverbindliche Kriterien zur Hilfebemessung fehlen.

Diese Probleme, die der öffentlichen Fürsorge bis zu einem gewissen Grad tatsächlich anhaften, werden mit Einführung der Minimaleinkommensgarantie weitgehend und schlagartig gelöst. Ebenso schlagartig entstehen dadurch aber neue Probleme. Die Bedingung der Annahme zumutbarer Arbeit setzt – ähnlich wie bei der Arbeitslosenversicherung – einen Kontrollapparat voraus. Dieser entscheidet dann aber nicht nur über Leistungen einer Versicherung mit dem möglichen Verweis auf die existenzsichernde Fürsorge, sondern sozusagen über Sein oder Nichtsein. Wer seinen Anspruch auf das Mindesteinkommen verwirkt, wird auf karitatives Handeln angewiesen. Ausserdem könnte über ein solches Programm ein Druck zur Teilnahme an staatlichen Arbeitsprogrammen ausgeübt werden, der schon fast an Zwangsarbeit denken lässt. Mäder und Neff sind mit dem Postulat der Wahlmöglichkeit zwischen staatlicher und privater Existenzsicherung konsequenter. Dieser Vorschlag bricht jedoch mit dem uralten Prinzip der Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit.

Seine Verwirklichung zeitigte in einem überentwickelten Wohlfahrtsstaat wahrscheinlich verheerende Folgen: Wer wollte nicht nach dem Studium oder nach der Berufslehre ohne wirtschaftlichen Existenzdruck noch etwas Identitätssuche betreiben? Und wie viele Leute würden ob der bedingungslosen materiellen Absicherung den Einstieg ins Erwerbsleben überhaupt verpassen? Da der Gesetzgeber solche Überlegungen auch anstellen würde, ist

eine Mindesteinkommensgarantie nur auf einem extrem tiefen Niveau oder aber mit strengen Auflagen denkbar. Damit wäre jedoch den meisten von Armut Betroffenen nicht geholfen.

Das garantierte Mindesteinkommen stellt nur eine scheinbare Verbesserung gegenüber dem heutigen Sozialhilfesystem dar. Dieser Schein resultiert aus der Annahme, dass Armut durch rein materielle, monetäre Massnahmen bekämpft werden kann. Die persönliche Hilfe in Form von Beratung und sozialer Situationsveränderung hätte dann komplementär und freiwillig zu erfolgen, weil sie vom Geruch des Selbstverschuldens umgeben bleibt. Genau deshalb würde aber die Sozialberatung in einem System des garantierten Mindesteinkommens rapid an Bedeutung verlieren, es sei denn, das Mindesteinkommen reiche für das Nötige nicht aus, und zusätzliche Mittel können nur über die Sozialberatung gewonnen werden.

Der amerikanische Soziologe Ralph Segalman («The swiss way of welfare», New York/Westport, Praeger, 1986) vertritt nach einer vergleichenden Studie des schweizerischen Sozialwesens die Meinung, dass die öffentliche Fürsorge in unserem Land in einem entscheidenden Punkt besser arbeitet als die meisten anderen Sozialhilfesysteme in der westlichen Welt: Durch die gezielte Hilfeleistung werde in der Schweiz der Anspruch auf optimale Selbstständigkeit und Teilhabe der Betroffenen weitgehend erfüllt. In allen anderen verglichenen Ländern lege die oft Generationen währende Abhängigkeit und Passivität vieler Betroffener den Schluss nahe, dass das Sozialhilfesystem selbst Armut produziere.

Im letzten Auffangnetz nach der Erwerbsarbeit, den Sozialversicherungen und privatem Ersatz- oder Zusatzeinkommen – in der öffentlichen Fürsorge also – müssen materielle und persönliche Hilfe, müssen Geld und Beratung, müssen Existenzsicherung und Sozialarbeit untrennbar zusammen gehören. Anders kann den Betroffenen nicht wirklich geholfen werden, ihre schwierige Situation ganz oder teilweise zu überwinden. Dies hat nichts mit Schuldzuweisung zu tun, sondern allein damit, dass Armut als quantitatives und qualitatives Problem letztlich nicht durch das Verteilen von Geld, sondern durch die Auseinandersetzung und Zusammenarbeit mit den Betroffenen bekämpft werden kann.

Natürlich ist die individuelle Fürsorgearbeit mit den von Armut Betroffenen nur insofern sinnvoll, als sich an ihrer sozialen Situation durch diese Hilfe etwas verändern lässt. Damit dies weiterhin in vielen Fällen möglich bleibt und in weiteren Fällen möglich wird, müssen neben einer günstigen wirtschaftlichen Entwicklung einige andere Bedingungen erfüllt sein. Dazu gehören

- ein ausgebauten Sozialhilfesystem auf gesamtschweizerisch einheitlicher Grundlage,
- eine flexible und dennoch gut strukturierte Organisation der Hilfe in den Gemeinden und Regionen mit engagierten und kompetenten Behördemitgliedern und Beratungsfachleuten,
- ein Fürsorgebudget, das sich nach den vorhandenen sozialen Problemen richtet (und nicht eine Problemwahrnehmung gemäss Budget),

- flankierende sozialpolitische Massnahmen in verschiedenen Bereichen auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene,
- die Bereitschaft der Verantwortlichen zur Setzung von immer neuen Prioritäten und der Mut, über Kleinigkeiten rasch hinwegzugehen, um sich Wichtigerem widmen zu können.

Auch wenn wir in den letzten Jahren und Jahrzehnten diesen Erfordernissen vielerorts näher gekommen sind, so bleibt doch noch ein langes Stück Weg zu gehen. So ist im Hinblick auf eine einheitliche Grundlage öffentlichfürsorgerischen Handelns zu fragen, wie wir die kantonalen Gesetzgebungen einander weiter annähern können. Den Bedürftigen könnte durch die Festschreibung eines Mindeststandards im Rahmen interkantonalen Vereinbarungen oder eines Rahmengesetzes auf Bundesebene mehr Rechtssicherheit gewährt werden. Leider nehmen immer noch viele Fürsorgeverantwortliche ihr Arbeitsgebiet zu wenig ernst, betrachten ihre Aufgaben zu wenig differenziert und entwickeln demnach vorschnelle oder eigenbrötlerische Lösungen, die mehr zur Missachtung oder Verwaltung der Armut beitragen als zu deren Bekämpfung.

Wer eine zeitgemässe und gesetzeskonforme Sozialhilfe betreiben will, hat bei einer Diskussion um einheitliche Standards und Prinzipien nichts zu verlieren, braucht von verbindlichen Mindestanforderungen nichts zu befürchten.

FAZIT: Ein Systemwechsel wäre gefährlich, aufbauende Kritik dagegen tut not.

Peter Tschümperlin

## Neues aus Institutionen und Organisationen in der Hilfe für Behinderte

*Beitrag aus «Jahrbuch 1986/87 zur Schweizer Heilpädagogik», Verlag der Schweiz. Zentralstelle für Heilpädagogik SZH, Luzern 1988*

Wie immer man auch über Proklamationen der UNO denken mag, das 1981 durchgeführte «Internationale Jahr der Behinderten» hat doch auch in der Schweiz Impulse ausgelöst, die noch in den vergangenen 2–3 Jahren, zu spüren waren. Abgesehen von den – wenn auch nicht durchwegs befriedigenden – Entwicklungen in der Gesetzgebung, wurde auch die Tätigkeit in den Institutionen und Organisationen beeinflusst: Im Zentrum steht die wachsende Erkenntnis, dass der behinderte Mensch nicht ein Objekt der Betreuung, ja der Bevormundung darstellt, sondern vielmehr in Entscheidungsprozesse einzubeziehen und an der Ausgestaltung der Tätigkeit von Institutionen und Organisationen zu beteiligen ist. Auch dort, wo dies wegen der Schwere der Behinderung nur beschränkt oder nicht möglich ist, ist das Angebot der Werke und Verbände der Invalidenhilfe wesentlich differenzierter und auch professioneller geworden. Diese an sich positive Entwicklung hat auf der anderen Seite zu einem immer unübersichtlicher werdenden Netz an spezialisierten Einrichtungen und Stellen geführt.