

Die Garantie des Existenzminimums in Gefahr

Referat anlässlich des Kolloquiums der Universität Lausanne zur Politik der Armutsbekämpfung.

1./2. Oktober 2014

Dr. Walter Schmid, Direktor der Hochschule Luzern Soziale Arbeit

Wer in der Deutschschweiz lebt, gewinnt nicht selten den Eindruck, dass die Schweiz bei der Saane ihr Ende findet. Besonders wenn es um die Sozialpolitik geht. Da ist zwar noch ein Stück Land weiter westlich, das auch noch zur Schweiz gehört, aber nicht so richtig, denn dort wohnen gar keine richtigen Schweizer oder jedenfalls Menschen, die ein gebrochenes Verhältnis zu den Schweizer Werten haben, die etatistisch denken und die keinen Sinn für die Eigenverantwortung haben. So jedenfalls sehen das Exponenten einer grossen Volkspartei, die allerdings nicht nur in der Deutschschweiz Erfolge hat. Von daher ist es den Organisatoren dieses Colloquiums hoch anzurechnen, dass sie ausgerechnet einen Deutschschweizer zum Eröffnungsreferat eingeladen haben. Ja, von dieser Volkspartei wird noch die Rede sein, nicht der Partei wegen, sondern weil sich in ihr eine Strömung des politischen Diskurses festmachen lässt, die gerade für unser Thema des Existenzminimums von Bedeutung ist. Was denn ein Existenzminimum ist, welches die Höhe eines Existenzminimums sein soll und was in diesem Zusammenhang ‚Garantie‘ bedeutet, beziehungsweise unter welchen Voraussetzungen diese Garantie gelten soll ist nicht ausschliesslich eine Frage des Rechts, sondern ganz stark auch der Politik. Deshalb muss auch von der Politik die Rede sein. Allerdings setzen glücklicherweise die Grundrechte der Politik bis zu einem gewissen Grade Grenzen.

In meinem Referat möchte ich einige Überlegungen zu den Grundlagen der Existenzminima und ihrer Bedeutung für die Armutsbekämpfung anstellen, dann aber in einem zweiten Teil auf die Gründe eingehen, welche meines Erachtens zu einer Präkarisierung des Existenzminimums als Grundlage der Armutsbekämpfung führen. Dabei werde ich eher etwas iterativ und nicht streng systematisch vorgehen. Man möge mir auch verzeihen, wenn die eine oder andere persönliche Färbung mit einfließt, die sich mit meiner langjährigen Tätigkeit als Präsident der SKOS erklären lässt. Dabei bin ich mir bewusst, dass die Armutsbekämpfung weit mehr umfasst als die Existenzsicherung. Bildung, Gesundheit, Wohnverhältnisse und vieles mehr gehören dazu. Das aber wird später am „Colloque“ Thema sein. Gleichwohl ist die Sicherung der Existenz eine zentrale Voraussetzung für die Armutsbekämpfung. Sie ermöglicht dem Individuum die Ausübung jener Rechte und Optionen, die für ein gelingendes Leben ausschlaggebend sind. Also kurz gesagt: Armutsbekämpfung ist mehr als Existenzsicherung. Aber Armutsbekämpfung ohne Existenzsicherung ist nichts.

Die Garantie des Existenzminimums

Zunächst beginne ich mit dem Grundsatz: Der schweizerische Sozialstaat garantiert allen Bürgerinnen und Bürgern soziale Sicherheit, Chancengleichheit, Anspruch auf Hilfe in Notlagen und ein Recht auf ein menschenwürdiges Dasein. So steht es in der Bundesverfassung. Das System der sozialen Sicherheit hat sich über Jahrzehnte in kleinen Schritten entwickelt und wurde immer dichter, differenzierter und komplexer. Es umfasst die Sozialversicherungen, zahlreiche kantonale Bedarfsleistungen und die Sozialhilfe. Diese Instrumente kommen dann zum Einsatz, wenn ein Mensch seine Existenz nicht oder nicht mehr selber sichern kann, wenn er also beim Eintreten bestimmter Lebensrisiken kein oder kein ausreichendes Erwerbseinkommen erwirtschaften kann und seine Familie ihn nicht unterstützen kann. Das ist bekannt.

Die Sozialversicherungen spielen heute im Sozialstaat und bei der Armutsbekämpfung die Hauptrolle. Dank ihnen ist es beispielsweise gelungen, die Altersarmut weitgehend zu beseitigen. Auch die rentenberechtigten Invaliden können auf einen tragfähigen Sozialschutz zählen. Mit den Ergänzungsleistungen wurde ein System geschaffen, welche rentenberechtigte Personen vor dem Absturz in die Armut schützen. Hier begegnen wir einem ersten, bedeutsamen Existenzminimum, jenem der Ergänzungsleistungen. Die Ergänzungsleistungen liegen deutlich über dem sozialhilferechtlichen Minimum. Teilweise ergänzt durch kantonale und kommunale Leistungen sichern sie rentenberechtigten Personen ein bescheidenes Auskommen. In diesem vergleichsweise hohen Standard spiegelt sich die politische Akzeptanz des Grundsatzes, dass alte und behinderte Menschen nicht allzu schlecht gestellt werden sollen. Die restriktive Praxis der IV der letzten Jahre zeigt aber auf, dass längst nicht alle gesundheitlich eingeschränkten Personen auf eine Rente zählen können und dass die Auseinandersetzungen darüber, wer behindert ist und wer nicht, an den Rändern stattfindet. Wiederum kurz gesagt: Inkludiert werden Personen, die auf Versicherungsleistungen zählen können. Exkludiert jene, denen sie versagt werden.

Unterschiedliche Existenzminima

Ein Zweites: Wir kennen verschiedene Existenzminima – zum Beispiel das betriebsrechtliche oder das soziale Existenzminimum. Es gibt noch weitere, etwa im Steuerrecht, im Familienrecht oder bei der unentgeltlichen Rechtspflege, die alle in irgendeiner Form einen Massstab für staatliche Leistungen oder die Bemessung von Abgaben und Steuern darstellen. Ihnen allen liegen gewisse soziale Gesichtspunkte zugrunde, weil sie sich nicht nur am Bedarf für das nackte Überleben orientieren, sondern darüber hinaus weitere Faktoren mit berücksichtigen. Sie alle dienen damit auch in der einen oder andern Weise der Armutsbekämpfung. Es mag da erstaunen, dass es kein einheitliches Existenzsicherungsrecht gibt. Schliesslich hat der Mensch ja nur eine Existenz. Doch die verschiedenen Existenzminima sind (wie die Sozialversicherungen) je in einem besonderen geistesgeschichtlichen und politischen Kontext entstanden und verfolgen bei allen Gemeinsamkeiten unterschiedliche Ziele. Das ist der Grund, weshalb es verschiedene Existenzminima gibt und diese nur schwer zu harmonisieren sind. In gewissen Kantonen sind hier aber doch Versuche gemacht worden, wenigstens die Bemessungsgrundlagen etwas zu vereinheitlichen.

Die Verfassungsgarantie des Artikel 12 BV

Ein dritter Punkt: Es muss in diesem Zusammenhang die Rede sein von Artikel 12 Bundesverfassung. Dieser ist für unser Thema zentral und Sie kennen ihn alle. Er lautet:

Art. 12 Recht auf Hilfe in Notlagen

Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.

Dieser Artikel ist die grundrechtliche Basis der Existenzsicherung. Er ist menschenrechtlich fundiert. Sein Kern ist unantastbar. Die Bestimmung ist universell anwendbar. Also alle Menschen, die sich auf schweizerischem Territorium aufhalten, haben Anspruch darauf. Der Artikel hat allerdings eine schwierige Entstehungsgeschichte hinter sich. Die Politikerinnen und Politiker taten sich sehr schwer damit, dieses ungeschriebene Grundrecht bei der Neufassung in die Verfassung aufzunehmen. Immer, wenn es um soziale Garantien geht, tut sich die Schweiz schwer. Man denke nur an die Europäische Sozialcharta, welche die Schweiz noch immer nicht ratifiziert hat. Hin und her gerissen zwischen den Prinzipien der Solidarität und der Eigenverantwortlichkeit, beides sind Grundsätze unserer Verfassung, kam schliesslich als Kompromiss die Formulierung von Artikel 12 heraus. Auch redaktionell eine Zangengeburt. Die Voraussetzungen für die Garantie sind eng gefasst und die Leistungen auf das Minimum beschränkt. Auch das Bundesgericht war in seiner Rechtsprechung stets darauf bedacht, keinen Leistungskatalog aus dieser Bestimmung abzuleiten. Deshalb kann auch heute noch niemand sagen, wie hoch das absolute Existenzminimum gemäss Artikel 12 wirklich ist. Es gibt keine TF Richtlinien analog zu den SKOS Richtlinien. Aber immerhin: Es gibt diesen Artikel, der den Kerngehalt des Grundrechts formuliert, der nicht eingeschränkt werden darf und das ist schon etwas.

Ein Missverständnis muss an dieser Stelle ausgeräumt werden: Auch wenn Artikel 12 den Kerngedanken der Sozialhilfe umschreibt und nicht nur das rein physische Überleben zum Ziel hat, das soziale Existenzminimum, wie es die Sozialhilfe kennt liegt deutlich über dem verfassungsmässigen Minimum. Gelegentlich wird behauptet, Kürzungen des Lebensunterhalts oder eine Reduktion der Sozialhilfeleistungen verstossen gegen die Verfassung. Das ist nicht der Fall. Das soziale Existenzminimum, wie es heute die kantonalen Gesetze oder die SKOS Richtlinien festlegen, hat seine Grundlage in kantonalen Gesetzen, ist also nicht Verfassungsrecht. Es dient neben der Existenzsicherung auch der Integration. Es will, wie die meisten Gesetze und die SKOS Richtlinien festhalten, die gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. Menschen sollen nicht als verelendet auffallen, sondern ein bescheidenes Leben führen dürfen. Insbesondere Kinder, die einen Drittel der Sozialhilfebezüger ausmachen, sollen vor Ausgrenzung bewahrt werden. Die Sozialhilfe leistet damit einen entscheidenden Beitrag zur Armutsbekämpfung.

Gefährdung des Rechts auf Existenzsicherung

Im zweiten Teil meines Referates gehe ich auf die Frage ein, weshalb mir die Garantien der Existenzsicherung wie sie heute rechtlich verankert sind, teilweise prekär und gefährdet erscheinen. Die Existenzsicherung als Basis der Armutsbekämpfung erscheint mir nicht mehr gesichert. Es fehlt der Schweiz nicht an Ressourcen, um der armutsbetroffenen Bevölkerung ein bescheidenes Auskommen zu sichern, darum geht es nicht. Von den rund 150 Milliarden Franken, die wir in der Schweiz an Sozialtransfers jährlich vornehmen, sind es vielleicht 20 Prozent, die effektiv der Armutsbekämpfung dienen, im Wesentlichen die Sozialhilfe, die Ergänzungsleistungen, die Prämienverbilligung und kantonale Bedarfsleistungen. Die übrigen 80 Prozent dienen der Risikoabsicherung und der Umverteilung. Im Gegensatz zur Schweiz gibt es tatsächlich Länder, denen es schlicht an den Ressourcen fehlt. Etwa das im überschuldeten, nicht mehr kreditwürdigen Griechenland mit den rabiaten Kürzungen des Staatshaushaltes oder in einem Land der dritten Welt. Bei uns aber geht es – auch wenn anderes gesagt wird – nicht um die Finanzierbarkeit, sondern um die Zweckmässigkeit des Mitteleinsatzes und die Verteilergerechtigkeit. Gefährdet ist die Garantie der Existenzsicherung aus anderen Gründen der politischen Akzeptanz

In der Ausschreibung zur heutigen Colloque haben sie ein Bild gewählt, das mir treffend erscheint: Hier balanciert jemand, ein Mann oder eine Frau, in Wollsocken auf einem gespannten Seil. Die Person setzt sorgfältig einen Schritt vor den anderen und man gibt ihr eigentlich gute Chancen, ans Ziel zu kommen. Aber man ist nicht sicher. Man ist gespannt, ob die Person es wirklich schafft. Die Gefahr des Absturzes ist nicht von der Hand zu weisen. Ähnlich steht es wohl mit der Garantie auf Existenzsicherung in der Schweiz. Sie ist von verschiedenen Seiten bedroht. Welches sind die Bedrohungen?

Aberkennung des Anspruchs mangels Voraussetzungen

„Sie könnten sich selber helfen, wenn sie nur wollten“

Oder etwas populistischer gesagt: Die Bedürftigkeit ist zwar gegeben, aber er oder sie ist selber schuld:

Der Anspruch auf Existenzsicherung ist an die Voraussetzung gebunden, dass eine Notlage besteht und diese nicht aus eigener Hilfe beseitigt werden kann. Die Eigenverantwortung (responsabilité individuelle) geht also vor. Vor allem das eigene Erwerbseinkommen geht vor. In der Praxis sind es vor allem Arbeitslose, denen man einen Mangel an Selbsthilfe vorwirft, die den Vorwurf zu hören bekommen, sie wollten nicht arbeiten und für sich selber sorgen. Es trifft besonders auch jene, die sich jahrelang erfolglos um eine Stelle bemüht haben. Die Sozialhilfe reagiert nicht selten mit Kürzungen der Sozialhilfe. Manche politischen Kreise verlangen gar die Einstellung der Hilfe. Die Sozialhilfe sei nur für Überbrückungen gedacht, sei keine Rente. Immer weniger wird anerkannt, dass Armut auch strukturelle Ursachen hat.

Das Individuum wird allein verantwortlich gemacht für sein Schicksal. Wenn die Ursache der Armut nur noch beim Individuum gesehen wird, dann ist der Weg nicht weit, es allein für die Behebung einer Notlage verantwortlich zu machen. Wer dies nicht tut, ist offensichtlich schlechten Willens und soll den Anspruch auf Hilfe verlieren. Leistungskürzungen, die hypothetische Anrechnung von Einkommen, temporäre oder dauernde Leistungseinstellungen und Nichteintreten sind Instrumente, welche in der Praxis den Stellenwert der garantierten Existenzsicherung relativieren.

Die Missbrauchsdebatte

„Sie nehmen die Leistungen missbräuchlich in Anspruch“

Oder etwas populistischer gesagt: Er oder sie hat zwar einen Anspruch auf Leistungen, doch dieser wird erschlichen oder missbräuchlich geltend gemacht.

Die Diskussion über die Missbräuche in der Sozialhilfe und bei den Sozialwerken hat tiefe Spuren hinterlassen. Im öffentlichen Diskurs vor allem in der Deutschschweiz hat dieses Thema eine dominierende Rolle eingenommen und fast alle andern armutsrelevanten Themen verdrängt. Ausgehend von tatsächlichen oder angeblichen Missbrauchsfällen mit grossem Skandalisierungspotential wurden die Sozialhilfe, aber nicht nur sie, in Misskredit gezogen. Armut, Armutsbekämpfung und Sozialstaat wurden fast nur noch aus der Optik von Missbräuchen diskutiert. So entstand der Eindruck, dass Einkommensgarantien eigentlich nur dazu da seien, ausgenützt zu werden und schädlich für das Gemeinwesen seien. Die Bekämpfung der Missbräuche wurde in den letzten Jahren unter hohem medialem Interesse deutlich verstärkt. Bei der Bekämpfung der Armut kann man leider weder der Intensität noch des medialen Interesses dasselbe sagen. Übrigens eine Bemerkung mit anekdotischem Charakter: Der Bundesrat hat letzte Woche im Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform III angekündigt, dass er 300 Millionen Mehreinnahmen generieren wolle durch die Anstellung von 75 zusätzlichen Steuerkommissären. Das bedeutet, dass pro neuem Mitarbeiter 4 Millionen an nicht bezahlten Steuern erhältlich gemacht werden können. Ich zweifle, ob die Sozialinspektoren auch auf eine solche Erfolgsquote kommen. Das wäre ein echtes Business. Aber wir wissen ja: Missbrauch ist nicht gleich Missbrauch. Es kommt auf den Kontext an.

Der Vorwurf der Verhätschelung

„Sie werden verhätschelt“

Oder einfacher gesagt: Die Standards der Existenzsicherung führen zur Verweichlichung der Klientel.

Nachdem die Missbräuche in der Sozialhilfe und der IV wirksamer bekämpft werden, ist die Kritik wegen Missbräuchen etwas verstummt. Neu hingegen wird dem Sozialtätigen vorgeworfen, sie würden die Sozialhilfeempfänger verhätscheln (pampern). Sie würden sie zu wenig hart anfassen. Dieser gesellschaftspolitische Diskurs trifft nicht nur die Sozialhilfe, sondern auch die Strafjustiz, die Erziehung und weitere Felder, in denen man eine härtere Gangart erwartet. Die Maxime Fordern und Fördern, die nicht nur in der Schweiz in den letzten Jahren zum Glaubenssatz geworden ist, gelte es – so konnte man lesen – abzulösen durch den Grundsatz „Befehlen und Strafen“. Als probates Mittel gegen die Verhätschelung werden die Senkung der Leistungen und Sanktionen gesehen. Kürzlich hat die SVP denn auch vorgeschlagen, die Unterhaltsbeiträge für einen Sozialhilfeempfänger von CHF 986 pro Monat auf CHF 600 zu reduzieren und den Sozialhilfeempfängern auch noch das Autofahren und Auslandsreisen zu verbieten. Als nächsten Schritt wird sie wohl noch den Entzug des Stimm- und Wahlrechts verlangen – wie es früher der Fall war. Es ist wahr: man kann Leistungen kürzen. Man kann auch mit CHF 600 überleben. Damit würde nicht einmal ein Grundrecht verletzt, doch man kann sich ausdenken, was eine solche Kürzung für die Armutsbekämpfung bedeuten würde, vor allem auch für die Situation der Kinder.

Natürlich schlägt auch die SVP Ausnahmen vor. So sollen arbeitswillige und kooperative Personen von der Kürzung ausgenommen werden, auch alleinerziehende Mütter, sofern sie Schweizerinnen sind. Kurz wir sind auf dem besten Wege zurück zur alten Unterscheidung zwischen würdigen und unwürdigen Armen. Besonders interessant, dass auch ein Kommentator in der Neuen Zürich Zeitung diese Vorschläge als zielführend bezeichnet hat und damit salonfähig gemacht hat.

Die Migrationspolitik und die Sozialhilfe

„Sie gehören gar nicht zu uns“

Oder kurz gesagt: Eine Notlage bei Ausländern ist etwas anderes als eine Notlage bei Schweizern.

Das Spannungsverhältnis zwischen dem Sozialen Existenzminimum der Sozialhilfe und dem grundrechtlichen Minimum nach Art. 12 BV wurde einer breiteren Öffentlichkeit erstmals bewusst, als die Politikerinnen und Politiker Asylbewerber mit einem Nichteintretens Entscheid vor einigen Jahren per Asylgesetz ganz von der Sozialhilfe ausschliessen wollten. Da mussten sie überrascht zur Kenntnis nehmen, dass es ein Grundrecht gibt, das selbst diesen Personen ein Minimum an Leistungen zusichert. Damit wurde wieder einmal deutlich, dass – nicht erst heute – Existenzminima im Migrationskontext eine wichtige Rolle spielen und systembildend sind. Fragen der Zugehörigkeit und territorialen Zuständigkeit haben immer wieder entscheidenden Einfluss auf die Ausgestaltung des Armenrechts gehabt. Wer gehört zu uns? Nach wie langer Zeit? Wer der Zugezogenen soll Leistungen erhalten? Wie viel? Und wer soll die Kosten tragen? Welche Bedürftigen sollen in das jeweilige Sozialleistungssystem, insbesondere der Sozialhilfe einbezogen werden? Welche aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen müssen erfüllt sein und welche aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen hat die Beanspruchung von Sozialleistungen? Die Spannung zwischen universeller Moral, die allen Menschen ein Existenzrecht zuspricht und die partikularen staatlichen Interessen, die sich im Recht niederschlagen, treffen hier aufeinander. So erklärt sich das aktuelle System, das abgestufte Leistungen kennt für Einheimische und die verschiedenen Personengruppen im Asylsystem. Doch es gibt Vorschläge, die auch unterschiedliche Leistungsniveaus für Schweizer und Ausländer vorsehen. Auch wäre der Kampf gegen Armut in einem Land mit über 20 Prozent Ausländeranteil, der überdurchschnittlich von Armut betroffen ist, empfindlich betroffen.

Entwickelt sich eine Zweiklassen Sozialhilfe?

„Wir steuern auf ein Apartheidsystem in der Sozialhilfe zu“

Oder etwas deutlicher gesagt: Neben der ordentlichen Sozialhilfe entwickelt sich eine Sozialhilfe auf dem Niveau der grundgesetzlichen Mindestgarantie.

Heute herrscht bereits eine erhebliche terminologische Konfusion: In einzelnen Kantonen bedeutet „Einstellung der Leistungen“, dass gar keine Leistungen mehr ausbezahlt werden. Das ist grundrechtlich nur dann zulässig, wenn keine Bedürftigkeit mehr besteht, oder eine reale (nicht hypothetische!) zumutbare Möglichkeit besteht, ein eigenes Einkommen zu erzielen. In andern Kantonen bedeutet Einstellung der Leistungen, dass nur noch das grundrechtliche Minimum bezahlt wird, also auf dem Niveau der Nothilfe. Diese Art der Einstellung trifft auch Menschen, die bedürftig sind. Auf Nothilfeniveau abgesenkt werden die Leistungen beispielsweise bei Jugendlichen, Rentnern, neu zugezogenen Ausländern und mögliche weitere Gruppen. So könnte sich in den nächsten Jahren eine Zweiteilung der Sozialhilfe entwickeln, welche neben der ordentlichen Sozialhilfe, die ein soziales Existenzminimum garantiert, eine ausserordentliche Sozialhilfe auf dem Niveau der Nothilfe kennt. Heute finden sich erst die Asylsuchenden und in gewissen Kantonen schwierige Jugendliche in dieser zweiten Kategorie. Doch angesichts einer moralisierenden Sozialpolitik und des Spardrucks lässt sich leicht ausrechnen, dass diese zweite Kategorie rasch anwachsen wird. In der Politik wehren wir uns gegen die Zweiklassen Medizin – zu Recht.

Mir scheint, wir sind daran, unwidersprochen eine Zweiklassen Sozialhilfe zuzulassen mit den entsprechenden Folgen für die Armutsbekämpfung.

Meine Damen und Herren, mir scheint, es ist Zeit uns wieder vermehrt um die Garantie der Existenzsicherung zu kümmern. Vor lauter Dynamisierung und Flexibilisierung der sozialstaatlichen Instrumente, die ich durchaus auch für nötig erachte, dürfen wir nicht aus den Augen verlieren, dass die Grundsicherung die Basis jeder wirksamen Armutsbekämpfung ist. Vor vier Jahren hat auch die Schweiz im Rahmen des Europäischen Jahrs zur Bekämpfung der Armut und der Ausgrenzung ihre Politik zur Armutsbekämpfung neu formuliert. Bund, Kantone, SKOS, SODK und private Werke haben Strategien entwickelt, Massnahmenkataloge veröffentlicht und Ziele formuliert. Die Armut sollte innert zehn Jahren, wenn nicht ausgerottet, so doch reduziert oder gar halbiert werden. Damals wurde bereits darauf hingewiesen, dass der Weg zu diesen Zielen lang sein würde. Mir scheint, inzwischen ist der Weg trotz guter Konjunktur eher länger, jedenfalls nicht kürzer geworden zu sein. Es bleibt noch viel zu tun.