

Amélie Pilgram
Kurt Seifert



Leben mit wenig Spielraum

Altersarmut in der Schweiz


Für das Alter



Teil I:

Geschichte, Begriffe,
Konzepte –
Überlegungen zum
Verständnis von Armut
und Alterssicherung in
der Schweiz

Geschichte und Geschichten: Kampf gegen die Altersarmut in der Schweiz

Die Not der «bedürftigen Greise beiderlei Geschlechts» · Alter und Armut gehörten bis weit in das 20. Jahrhundert hinein auf engste zusammen – solange kein umfassendes System der Altersvorsorge bestand. Vor allem für alternde Arbeiter, Mägde und Knechte, kleine Gewerbetreibende und andere Angehörige der unteren sozialen Schichten war die Armut an ihrem Lebensende ein beinahe

unausweichliches Schicksal. Die meisten Männer und Frauen mussten arbeiten, solange es eben ging – und bis es nicht mehr ging. Nahmen ihre Körperkräfte ab, verdienten sie weniger und waren so dem Elend ausgeliefert. Kirchliche und später auch staatliche Armenfürsorge kümmerte sich um die Betroffenen, sofern sie als «unterstützungswürdig» galten. Die Unterscheidung zwischen «würdigen» und «unwürdigen» Armen setzte sich in der frühen Neuzeit schrittweise durch. Die mittelalterliche Vergabe von Almosen hatte noch allen Armen ohne Ansehen der Person gegolten. Die Armen und Bettler, die zuvor ganz selbstverständlich toleriert waren, «weil sie als lebendes Zeichen irdischer Vergänglichkeit und als Empfänger sündentilgender Stiftungen eine wichtige religiöse Funktion erfüllten»⁸, sahen sich seit dem Übergang in die Neuzeit mehr und mehr an den Rand gedrängt.

Als Unterscheidungskriterium galt in der aufkommenden kapitalistischen Gesellschaft die Fähigkeit und Bereitschaft, körperliche Arbeit zu verrichten: Jene, die in der Lage gewesen wären zu arbeiten, dies aber – aus welchen Gründen immer, beispielsweise auch solchen, die ausserhalb ihrer Person lagen – nicht taten, wurden als «unwürdige» Arme verstanden und ausgegrenzt. Gebrechliche Alte konnten zumindest auf eine minimale Unterstützung zählen, sofern sie nicht Verwandte besaßen, die sich um ihren Unterhalt kümmerten. Weil die Armengeössigen für die Gemeinden vielfach eine finanzielle Belastung bedeuteten, versuchte man sehr oft, sich ihrer (wenn möglich) zu entledigen. So waren die politischen Gemeinden vor Einführung des eidgenössischen Heimatlosengesetzes von 1850 in aller Regel nicht bereit, Männer über 60 und Frauen über 50 Jahren ins kommunale Bürgerrecht aufzunehmen. Es bedurfte eines langen und mit zahlreichen Konflikten beladenen Prozesses, bis die durch das Gesetz erzwungenen Einbürgerungen in allen Kantonen akzeptiert wurden.⁹

Aufs Gnadenbrot angewiesen · Die gesellschaftliche Position alter Menschen hing entscheidend vom Erbe ab, welches sie zu vergeben hatten. Waren sie nicht mehr arbeitsfähig, zahlten sie den sie versorgenden Kindern oder anderen Verwandten ein Kostgeld aus der zukünftigen Erbschaft. Solche Regelungen führten in vielen Fällen zu Auseinandersetzungen innerhalb der Familien. Als wesentlich schwieriger stellte sich die Lage von alten Menschen dar, die über keinerlei Ersparnisse (mehr) verfügten. Sie waren auf ein «Gnadenbrot» angewiesen, doch das konnte sich je nach der wirtschaftlichen Lage des Familienverbandes als eine äusserst harte Kost erweisen. Einzig die Tatsache, dass Arme früher starben, reduzierte die Altersarmut in der Zeit vor der Einführung des modernen Sozialstaats. Dennoch war in den 20er Jahren des 19. Jahrhunderts mehr als ein Fünftel der über 70-jährigen Personen in Genf fürsorgeabhängig.¹⁰ Die Historikerin Heidi Witzig fasst die Lage der armen Alten im vorletzten Jahrhundert so zusammen: Diese habe darin bestanden, «sich möglichst pflegeleicht zu verhalten, möglichst wenig zu essen und sich auf den Tod vorzubereiten, der für die Angehörigen eine materielle Erleichterung bedeuten würde».¹¹

Mancherorts waren arme Alte in sogenannten Asylen untergebracht. Diese machten «vielfach einen niederdrückenden Eindruck, viel zu viel heimatlose alte Männer klopfen noch an die Türen der Pfarrhäuser an, in den einzelnen Gemeinden ist das Los der überlästigt und unbeliebt gewordenen, mittellosen Greise, auch wenn sie noch im Familienkreise leben, oft zum Erbarmen [...] Die Mehrzahl unserer Bevölkerung ist bei lebenslanger, harter Arbeit nicht im Stande, auch nur die geringste Sicherstellung für die alten Tage zu erreichen»¹², heisst es in einem Schreiben des reformierten Pfarrkonvents im Kanton Baselland vom März 1918 an den Zürcher Arzt Anton von Schulthess, den damaligen Präsidenten der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft, unter deren Ägide die Stiftung «Für das Alter» (heute Pro Senectute) geschaffen wurde.¹³

Ein Tropfen auf den heissen Stein · Die Initiative zur Errichtung einer Stiftung zugunsten «bedürftige[r] Greise beiderlei Geschlechts», wie es in den Gründungsunterlagen heisst, ging vom Winterthurer Arbeiterpfarrer Albert Reichen aus. Er versammelte einen Kreis von Persönlichkeiten aus dem Sozial- und Gesundheitswesen sowie den Kirchen, um den Kampf gegen die Altersarmut aufzunehmen. Die Gelder, über welche die Stiftung aus Spendensammlungen verfügte, stellten nicht viel mehr als den berühmten Tropfen auf den heissen Stein dar. Die Unterstützungsbeiträge erreichten zudem nur einen Bruchteil der bedürftigen Altersbevölkerung. In einem Bericht aus dem Jahr 1920 heisst es denn auch, der Stiftung sollten «weit bedeutendere Summen zur Verfügung stehen [...], um Mangel und Entbehrungen von der Schwelle zahlreicher Greise und Greisinnen fernhalten zu können».¹⁴ Vor allem die Weltwirtschaftskrise nach dem Börsenkrach im Oktober 1929 liess die Zahl der hilfsbedürftigen älteren Menschen anschwellen. «Das Gespenst der Arbeitslosigkeit, das einen Industriezweig nach dem andern heimsucht, hat für die in vorgerückten Jahren stehenden Erwerbstätigen ein besonders drohendes Gesicht. Die alten Sticker, Weber, Uhrmacher, überhaupt ältere Männer und Frauen, welche mangels an Beschäftigung entlassen werden, haben wenig Aussicht auf Wiederaufstellung. [...] Kein Wunder, wenn die Schützlinge der Stiftung «Für das Alter» zugenommen haben wie noch nie», ist im Bericht des Direktionskomitees der Stiftung für das Jahr 1930 zu lesen.¹⁵ Die Krise führte zu wirtschaftlichen Notlagen in weiten Kreisen der Bevölkerung und hielt bis in die Mitte der 30er Jahre an. In einem Brief an den Bundesrat vom Juni 1937 hält das Direktionskomitee fest, über ein Drittel der rund 330'000 Frauen und Männer im Alter 65+ bedürfe einer finanziellen Unterstützung.¹⁶

Konnte die Stiftung ihnen nicht unter die Arme greifen, blieben arbeitsunfähige und mittellose ältere Menschen auf die Armenpflege der Gemeinde bzw. des Kantons angewiesen. Armengeössig zu werden bedeutete zu jener Zeit noch, gesellschaftlich abgestempelt zu sein. Zu den «Ehrenfolgen» der Fürsorgeabhängigkeit gehörte in vielen Kantonen die Aberkennung der bürgerlichen Rechte. Die Armengeössigen wurden zudem in der gedruckten Rechnung zahlreicher Gemeinden mit vollem Namen und der Summe des ausgerichteten Unterstützungsbeitrages veröffentlicht. Die Stiftung «Für das Alter» kritisierte in ihren Publikationen immer wieder die Engherzigkeit der kommunalen und kantonalen Armenpflegeeinrichtungen. PS verlangte von ihnen, sie sollten «das Wohl der notleidenden Greise als oberstes Ziel im Auge behalten». Werner Ammann, langjähriger Zentralsekretär der Stiftung (1922-1952) und zu jener Zeit eine der Schlüsselfiguren des schweizerischen Sozialwesens, klagte nach dem Scheitern eines ersten AHV-Projekts, man müsse sich wohl damit abfinden, «dass bei uns in der Schweiz, im Gegensatz zu den meisten andern Kulturstaaten, Armenunterstützung und Altersfürsorge [wir sagen heute: Altersvorsorge] noch auf Jahre hinaus eng miteinander verbunden bleiben».¹⁷

Rente – kein Almosen · Seit ihrer Gründung im Oktober 1917 setzte sich die Stiftung «Für das Alter» sowohl für eine Verbesserung der materiellen Lage bedürftiger älterer Menschen als auch für die Schaffung einer Altersversicherung ein. Beide Anliegen – konkrete Hilfe im Einzelfall und sozialpolitisches Engagement – gehörten für die Verantwortlichen der Stiftung von Anfang an zusammen. So heisst es beispielsweise im Bericht des Direktionskomitees für das Jahr 1923: «Wer in der Arbeit «Für das Alter» steht, den kann das Schicksal der eidgenössischen Altersversicherung [...] nicht gleichgültig lassen. Denn gerade sein Wirken zeigt ihm täglich die Aussichtslosigkeit des Bemühens, durch private Hilfstätigkeit allein der Not unserer betagten Volksgenossen Herr zu werden.»¹⁸ Im Vorfeld der Volksabstimmung vom Juni 1923 über die Revision der Alkoholgesetzgebung, durch die eine Einnahmequelle für die eidgenössische Altersversicherung hätte geschaffen werden sollen, ergriff Werner Ammann jede ihm gebotene Möglichkeit, durch Vorträge und Mitarbeit in Kommissionen zugunsten der Einführung einer Altersversicherung tätig zu werden. Die Stiftung setzte sich 1925 intensiv für die Annahme des AHV-Artikels in der Bundesverfassung ein. Man sei sich aber durchaus bewusst, dass «der schwierigere Teil der Arbeit» – nämlich die Umsetzung der Verfassungsbestimmungen in ein Gesetz – noch bevorstehe, heisst es im Bericht des Direktionskomitees für das Jahr 1925.¹⁹

8 Fischer 1981, 46.

9 Witzig 2004, 97.

10 Höpflinger/Stuckelberger 1999, 77.

11 Witzig 2004, 96.

12 Zitiert nach Ledergerber Bechter 1996, ohne Seitenangabe.

13 Zur Geschichte von PS siehe auch Pro Senectute 2007a.

14 Schweizerische Stiftung «Für das Alter» 1920, ohne Seitenangabe.

15 Schweizerische Stiftung «Für das Alter» 1931, 1.

16 Vgl. Pro Senectute 1937, 33.

17 Ammann 1934, 2.

18 Schweizerische Stiftung «Für das Alter» 1924, 4.

19 Schweizerische Stiftung «Für das Alter» 1926, 3.

Nach der Ablehnung des AHV-Gesetzes in der Volksabstimmung vom Dezember 1931 schrieb Ammann, deren Ausgang habe «die Hoffnungen vernichtet, welche die Freunde einer zeitgemässen Altersfürsorge auf das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung setzten».²⁰ Trotzdem dürfe «die Hoffnung nicht aufgegeben werden, dass das Schweizervolk nach der Wiederkehr günstigerer wirtschaftlicher Verhältnisse einer neuen Versicherungsvorlage zustimmen werde».²¹ In einem programmatischen Beitrag hielt Werner Ammann im Frühjahr 1938 an seiner Zuversicht fest, das Schweizervolk werde «mit allen andern Kulturvölkern seine Greise, Witwen und Waisen von der Armengenössigkeit befreien und ihnen eine Rente, nicht ein demütigendes Almosen verschaffen wollen».²² Nachdem die AHV-Gesetzgebung auf gutem Wege war, veröffentlichte Ammann im Dezember 1945 seine Thesen zur Zukunft von PS: Aufgabe der Altersversicherung werde es sein, den «Massennotstand des Alters», die grosse Altersarmut zu bekämpfen. So werde sich die freiwillige Altershilfe der Stiftung «künftig ihrer *eigentlichen Aufgabe, der Einzel-fürsorge*, widmen können».²³ Anlässlich einer ausserordentlichen Abgeordnetenversammlung im September 1947 erklärte Bundespräsident Philipp Etter, das Inkrafttreten sei für die Stiftung «ein Grund zur Freude». Der neue Auftrag von PS bestehe nun darin, «ergänzend einzugreifen, wo die AHV nicht genügend zu helfen in der Lage ist».²⁴

Der lange Weg zur AHV

Der erste Anstoss zum Aufbau einer Sozialversicherung, welche die finanziellen Risiken der Arbeitsunfähigkeit im Alter sowie der Invalidität abdecken sollte, ging in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts vom Grütliverein aus – einem Vorläufer der Gewerkschaftsbewegung. Dessen Delegiertenversammlung forderte im Juni 1886, nun müsse endlich eine Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung geschaffen werden.²⁵ Bundesrat und Parlament wollten zunächst nichts davon wissen. Vorrangig sollte die Kranken- und Unfallversicherung geregelt werden. Im Juni 1890 verabschiedete das Parlament den ersten Verfassungsartikel zur Sozialversicherung, und dieser wurde von den Stimmberechtigten im Oktober desselben Jahres klar gebilligt: Mit Artikel 34^{bis} erhielt der Bund den Auftrag zur Einrichtung einer Kranken- und Unfallversicherung. Ein entsprechendes Gesetz scheiterte aber im Mai 1900 am Votum der Stimmberechtigten. Damit «erlitten die Bestrebungen zur Einrichtung eines umfassenden Sozialversicherungssystems einen schweren Rückschlag», hält der Historiker Bernard Degen fest.²⁶ Eine reduzierte Vorlage konnte erst 1911 verabschiedet werden und auf Anfang 1914 in Kraft treten.

Ein Graben in der Gesellschaft tut sich auf · Dieses Beispiel zeigt, dass die Mühlen der helvetischen Referendumsdemokratie sehr langsam mahlen – vor allem dann, wenn es um sozialpolitische Vorlagen geht. Dies mussten auch die Promotoren des AHV-Projekts erleben. Nachdem sich die meisten politischen Parteien in ihren Programmen für die Einführung einer Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung ausgesprochen hatten, reichte der St. Galler Nationalrat Heinrich Otto Weber zusammen mit neun Mitunterzeichnern im Dezember 1912 eine erste Motion an den Bundesrat ein.²⁷ Es bedurfte allerdings eines Landesstreiks, bis das Parlament diesen Vorstoss in der Dezembersession 1918 erheblich erklärte. Die Folgen des Ersten Weltkriegs waren auch in der neutral gebliebenen Schweiz dramatisch: Weil Bundesrat und Armeeführung lediglich mit einer kurzen bewaffneten Auseinandersetzung gerechnet hatten, kam die Organisation einer Kriegswirtschaft nur schleppend in Gang. Dies führte unter anderem zu einer enormen Teuerung, die vor allem die städtische Bevölkerung traf. Die Löhne hielten nicht Schritt, und so drohte vielen Arbeiterfamilien, aber auch Angestellten, selbständig Erwerbenden und sogar Beamten das materielle Elend. Die sozialen Spannungen am Ende des Krieges entluden sich in einem dreitägigen Generalstreik, an dem rund 250'000 Erwerbstätige beteiligt waren. Eine ihrer zentralen Forderungen betraf neben der Einführung der gesetzlichen 48-Stunden-Woche auch die Schaffung einer Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung.²⁸

Der Landesstreik hatte offenbart, wie tief die Gräben innerhalb der schweizerischen Gesellschaft aufklangen. Bürgertum und Arbeiterschaft standen sich ablehnend bis feindlich gegenüber. Sollte das Gemeinwesen nicht weiter auseinanderdriften, so waren grundle-

gende Reformschritte unumgänglich. Im Frühjahr 1919 setzte der Bundesrat eine Expertenkommission ein, welche die Möglichkeiten zur Einführung einer öffentlichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung prüfen sollte. Auf der Grundlage ihrer Beratungen veröffentlichte der Bundesrat im Juni des gleichen Jahres eine Botschaft. Dort ist zu lesen, die «gedrückte Lage ganzer Bevölkerungsschichten» sei «geeignet, die Klassenunterschiede zu verschärfen und durch den Ausbruch der Unzufriedenheit den für das Gedeihen des Staates erforderlichen sozialen Frieden zu gefährden».²⁹ Die Landesregierung begrüsst den Vorschlag der Expertenkommission, eine allgemeine Volksversicherung zu schaffen. Die Renten sollten allerdings «nicht so hoch sein, dass der Sparsinn und das Interesse an der Selbsthilfe auf dem Wege der freiwilligen Zusatzversicherung gelähmt werden».³⁰ Aus den Darlegungen von Paul Nabholz, eines seinerzeit führenden Mitarbeiters der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt, wird deutlich, dass die Interessen der Versicherungswirtschaft bei der Formulierung einer Altersvorsorgepolitik schon damals eine entscheidende Rolle spielten. Der Historiker Matthieu Leimgruber erklärt, die Aufgabenteilung zwischen der künftigen AHV und den bestehenden Versicherungsinstitutionen habe einen wesentlichen «Stein des Anstosses» in den Debatten über die Sozialversicherung dargestellt.³¹ So war der Schweizerische Handels- und Industrieverein (SHIV) noch 1917 der Meinung, «dass man sich von einem Staatsbetrieb der Alters-, Invaliden- und Hinterlassenen-Versicherung nicht viel versprechen kann».³²

Das Schwierigste steht noch bevor · In seiner Botschaft vom Juni 1919 skizzierte der Bundesrat mögliche Instrumente zur Finanzierung der neuen Sozialversicherung. Die Landesregierung argumentierte, angesichts einer vergleichsweise bescheidenen steuerlichen Belastung der Wirtschaft sei ein fiskalischer Mehraufwand durchaus tragbar. Sowohl Konsum als auch Besitz sollten ihren Teil beitragen – einerseits durch die Besteuerung von Tabak, Bier und Branntwein, zum anderen durch die Einführung einer eidgenössischen Erbschafts- und Schenkungssteuer. Der Bundesrat erklärte: «Keine Steuer ist für die Finanzierung dieser Versicherung innerlich so begründet, wie die Erbschaftssteuer. Der Staat erwirbt gerade auch durch die Einführung der Versicherung erhöhtes Recht, an der Erbschaft teilzunehmen.»³³ Der Antrag der Landesregierung stiess jedoch auf heftigen Widerstand. «Es waren insbesondere die Vertreter des Föderalismus, aber auch solche des Besitzes, welche sich gegen die Einführung einer derartigen Steuer durch den Bund wehrten»³⁴, heisst es in einer zeitgenössischen Darstellung. Deshalb musste der Bundesrat einen Rückzieher machen und auf die Schaffung einer nationalen Erbschaftssteuer verzichten. In einer Zusatzbotschaft vom Juni 1920 wollte er die Kantone dazu verpflichten, aus ihren eigenen Erbschaftssteuern einen Beitrag zur Finanzierung der Sozialversicherung zu leisten – doch auch dieser Vorschlag stiess auf Ablehnung der bereits genannten Kreise. So musste die Landesregierung in ihrer zweiten Ergänzungsbotschaft vom Juli 1924 von einer bundesrechtlichen Regelung der Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen gänzlich Abstand nehmen.

Von anderer Seite erwuchs Protest gegen den Vorschlag einer Biersteuer. Es sei nicht einzusehen, weshalb der Staat bloss das Bier, das Getränk der Armen, besteuern wolle, nicht aber die übrigen alkoholischen Getränke wie Wein, Schnaps und Most, argumentierten die Kritiker. Die Revision der Alkoholgesetzgebung wurde im Juni 1923 vom Stimmvolk verworfen. In der bereits erwähnten Zusatzbotschaft vom Juli 1924 beschränkte sich der Bundesrat auf ein Projekt zur Einführung der AHV. Als Finanzierungsinstrument blieb noch die Besteuerung von Tabakwaren. Am 6. Dezember 1925 fand die Verfassungsänderung, welche die Verpflichtung zur Schaffung der AHV sowie die Kompetenz zur Einrichtung einer Invalidenversicherung (IV) enthielt, schliesslich eine annähernde Zweidrittelmehrheit. Die Stimmbeteiligung lag bei 63%.

Die Bereitschaft zur Reform braucht Zeit · Nach der Annahme des neuen Verfassungsartikels nahm sich die Regierung viel Zeit bis zur Vorlage eines entsprechenden Bundesgesetzes. Um die Finanzierung der AHV auf eine etwas breitere Basis zu stellen, wurde der Vorschlag, die Besteuerung der gebrannten Wasser mit einer Zweckbindung zu ver-

20 Ammann 1932, 2.

21 Ebd., 3f.

22 Ammann 1938, 15.

23 Ammann 1945, 104.

24 Zitiert nach Pro Senectute 1947, 87f.

25 Friedli 1933, 4.

26 Ebd., 26.

27 Ebd., 7.

28 Siehe dazu auch Seifert 2007.

29 Zitiert nach Nabholz 1919, 24.

30 Ebd., 29.

31 Leimgruber 2006, 115. Der Autor hat inzwischen eine umfassende Untersuchung zum Verhältnis zwischen Sozialversicherung und betrieblicher Vorsorge in der Schweiz vorgelegt: Leimgruber 2008.

32 Zitiert nach Paul 1922, 206.

33 Zitiert nach Friedli 1933, 27.

34 Ebd., 28.

sehen, nochmals aufgenommen. Einer entsprechenden Änderung der Bundesverfassung stimmten die Schweizerbürger im April 1930 zu. Der von Edmund Schulthess, dem freisinnigen Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, im August 1929 eingebrachte Entwurf eines AHV-Gesetzes sah eine obligatorische Grundversicherung vor, die aus Prämienbeiträgen der Versicherten gespeist worden wäre. Zuschussleistungen sollten aus öffentlichen Mitteln bestritten werden. Zudem hätte das Gesetz die Möglichkeit zur Einführung von kantonalen Ergänzungsversicherungen enthalten.³⁵ Der Entwurf kam zu einem ungünstigen Zeitpunkt, denn bald danach machten sich die Folgen der Weltwirtschaftskrise auch in der Schweiz bemerkbar. Diese hemmten den Reformelan – abgesehen davon, dass die «Lex Schulthess» ein Produkt gutschweizerischen Kompromisses darstellte und kaum jemanden wirklich begeisterte. Die Opposition reichte von rechts bis ganz links: Konservative Föderalisten aus der Romandie und Deutschschweizer Kommunisten bekämpften aus unterschiedlichen Gründen das Gesetz. Ein Teil der Arbeitgeberschaft war mit der Vorlage ebenfalls nicht einverstanden. So wurde das Bundesgesetz in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1931 mit einer Mehrheit von 60% abgelehnt. Die Stimmbeteiligung erreichte 78%.

Mit dem Ausgang dieser Abstimmung, vor allem aber wegen den langfristigen Auswirkungen der Wirtschaftskrise, verschwand das Thema der AHV für mehrere Jahre von der politischen Agenda. Im Februar 1938 wurde erstmals wieder eine Motion zugunsten der AHV eingereicht. Ihr Exponent, der St. Galler Nationalrat Arnold Saxer, erhielt nach seiner Wahl zum Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) von Bundesrat Hermann Obrecht, ebenfalls einem Freisinnigen, den Auftrag, die Vorarbeiten für eine neue AHV-Vorlage an die Hand zu nehmen. Doch nun kam der Beginn des Zweiten Weltkrieges dazwischen. Diesmal hatten die politisch Verantwortlichen rechtzeitig Vorkehrungen getroffen, um eine Verelendung weiter Kreise der Bevölkerung zu verhindern. Sozialpolitisch vorrangig wurde jetzt die Lohn- und Verdienstersatzordnung (LVEO) behandelt, mit deren Hilfe die im Aktivdienst stehenden Soldaten und deren Familien unterstützt werden sollten. Sie trat am 1. Januar 1940 – ein Vierteljahr nach der Generalmobilmachung – in Kraft. «Obwohl das AHV-Gesetz deswegen zurückgestellt wurde, war dies ein Meilenstein für die AHV, denn gerade die LVEO gab ihr entscheidende Impulse und bildete die Grundlagen für deren Organisation», schreibt Georg Hafner, der Biograph des späteren freisinnigen Bundesrates Walther Stampfli, der auch als «Vater der AHV» bezeichnet wird.³⁶

Frieden und sozialer Ausgleich gehören zusammen · Mit dem Lohn- und Verdienstausschleich für die im Aktivdienst stehenden Wehrmänner wurde ein Instrument geschaffen, das dem sozialen Frieden hinter den Grenzen diente und modellhaft Lösungen für noch offene Fragen wie zum Beispiel die Bekämpfung der Altersarmut aufzeigte. Mit der LVEO entfernte sich die schweizerische Sozialpolitik vom bislang fast unbeschränkt herrschenden Prinzip der Bedürftigkeit als Voraussetzung für eine öffentliche Unterstützung und näherte sich dem modernen Sozialstaatsgedanken, der rechtliche Ansprüche auf Leistungen postuliert. Der dazu erforderliche gesellschaftliche Lernprozess vollzog sich unter dem Druck der kriegserischen Ereignisse jenseits der Grenzen und deren Rückwirkungen auf die Schweiz. Gemäss einer Beobachtung von Mario König konnte in den frühen 1940er Jahren mit einiger Überzeugungskraft argumentiert werden, dass «ohne ein gewisses Mass sozialer Gerechtigkeit [...] der innere Ausgleich und die geschlossene Abwehr der von aussen drohenden Gefahren nicht zu erreichen» seien. Auf diese Weise erhielt das von führenden politischen und gesellschaftlichen Kreisen vertretene Konzept der sogenannten geistigen Landesverteidigung – trotz seiner «Neigung zu heimattümelnder und anti-urbaner Rhetorik» – ein «durchaus reformoffenes Gesicht», lautet die These des Historikers.³⁷

Von dieser Reformoffenheit profitierte insbesondere das liegen gebliebene Projekt der AHV. Im Juni 1940 schlug der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) vor, nach dem Ende des Krieges das mit der LVEO entwickelte System mit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen sowie Ersatzkassen beizubehalten und für eine kommende Altersversicherung zu nutzen.³⁸ Diese Idee zog weitere Kreise und im Oktober des gleichen Jahres erklärte BSV-Direktor Arnold Saxer anlässlich der Abgeordnetenversammlung der Stiftung «Für das

35 Siehe dazu Friedli 1933, 65ff.

36 Hafner 1986, 367.

37 König 1998, 55.

38 Degen 2006, 34.

Alter», der Vorschlag sei «bestechend». Im Juli 1942 wurde eine Volksinitiative zugunsten der AHV mit 180'000 Unterschriften eingereicht. Mehrere Kantone verabschiedeten entsprechende Standesinitiativen. Wichtige Anstösse erhielt die sozialpolitische Debatte in der Schweiz durch den Plan des Ökonomen William Beveridge, der im November 1942 im Auftrag der britischen Regierung veröffentlicht worden war. Er begründete die Notwendigkeit von Sozialversicherungen und stellte einen engen Zusammenhang zwischen dem Kampf um Frieden und jenem für soziale Gerechtigkeit her.³⁹

Die Landesregierung zeigte vorerst wenig Bereitschaft, auf die Reformdebatte einzugehen. Noch im April 1943 erklärte Bundesrat Walther Stampfli anlässlich des freisinnigen Parteitages in Genf, mehr als eine «Bedarfsversicherung» sei nicht möglich.⁴⁰ Doch nun wurde auch in der eigenen Partei der Druck grösser, endlich mit der Altersversicherung vorwärtzumachen. Ein Jungfreisinniger stellte am erwähnten Genfer Parteitag fest, eine «latente Unruhe» habe das Schweizervolk erfasst. Es bestünden Zweifel, ob die Behörden nicht «allzu zögernd und mit rückwärts gerichtetem Blick gerade noch das Notwendigste und Unvermeidbare tun».⁴¹

Das Bewusstsein hat sich verändert · Der Sinneswandel der politisch Verantwortlichen wurde offenkundig, als Bundesrat Stampfli in seiner Neujahrsansprache vom 1. Januar 1944 verkündete, er wolle «dieses notwendige soziale Werk so rasch als möglich seiner Verwirklichung entgegenführen».⁴² Im Mai 1944 nahm die vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement bestimmte Expertenkommission ihre Arbeit auf und lieferte im März 1945 den Schlussbericht ab. Opposition kam hauptsächlich von Vertretern der Versicherungswirtschaft. Deren Hartnäckigkeit sei verständlich, schreibt Georg Hafner – denn bis zum Inkrafttreten der AHV war die Altersversicherung «fast gänzlich» von den privaten Versicherungen getragen worden.⁴³ Die Landesregierung übernahm in ihrer Botschaft vom Mai 1946 weitgehend die Vorschläge der Kommission. Im Parlament scheiterten alle Anträge auf grundsätzliche Veränderungen, so dass das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenvorsorge (AHVG) im Dezember 1946 mit grosser Mehrheit verabschiedet werden konnte.

Mit einer Übergangsregelung liess sich das bisherige System zur Finanzierung des Lohn- und Verdienstersatzes für die Soldaten in ein Sozialversicherungswerk zugunsten der nicht mehr arbeitsfähigen Alten sowie der Witwen und Waisen überführen. Die Regelung der paritätischen Beitragszahlung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern (je zwei Prozent der Lohnsumme) wurde mittels der dem Bundesrat während des Krieges übertragenen Vollmachten beibehalten. Dies bedeutete die Vorwegnahme eines der wichtigsten Grundsatzentscheide zugunsten der AHV ohne parlamentarische Debatte. Damit war zugleich der Widerstand der Arbeitgeberorganisationen gegen die Finanzierung der AHV mit Lohnprozenten ausgehebelt worden. Der SHIV hatte bereits im September 1945 vor einer «Überspitzung» des Wohlfahrtsstaates als einer «Vorstufe zur Diktatur» gewarnt.⁴⁴ Die Gewerkschaften übernahmen eine entscheidende Rolle in der Abstimmungskampagne zum AHVG. SGB-Präsident Robert Bratschi präsidierte auch die zuständige Kommission des Nationalrats und hatte in dieser Funktion dafür gesorgt, dass keine entscheidenden Abstriche am Entwurf der Experten gemacht wurden. Weitergehenden Forderungen, wie sie anlässlich des SGB-Kongresses 1946 formuliert wurden – höhere Renten, Einführung einer eidgenössischen Erbschafts- und Schenkungssteuer zur Mitfinanzierung der AHV sowie Einbezug der bestehenden beruflichen Vorsorgeeinrichtungen in das neue Sozialwerk –, stand Bratschi mit Skepsis gegenüber. Er räumte ein, dass das kommende AHV-Gesetz nicht alle Hoffnungen, Erwartungen und Wünsche erfüllen könne, doch angesichts «der wirtschaftlichen und finanziellen Lage sowie der politischen Machtverteilung» zwischen den dominierenden bürgerlichen Parteien und einer schwachen politischen Linken sei keine bessere Lösung in Sicht.⁴⁵ Nicht alle Gewerkschaften standen von Anfang an hinter dem Konzept: So hätte der Schweizerische Metall- und Uhrenarbeiterverband eine Stärkung der Pensionskassen vorgezogen, weil sich seine Führung dort mehr Einfluss versprach.⁴⁶

Rechtsliberale aus der Westschweiz, von Teilen der Exportindustrie sowie von katholisch-konservativen Kreisen unterstützt, ergriffen das Referendum. Das AHVG fand aber in

39 Siehe dazu Monachon 2002, 321-329.

40 Hafner 1986, 374.

41 Zitiert nach Ischer 2002, 332.

42 Zitiert nach Hafner 1986, 376.

43 Ebd., 386. Die Rolle der Versicherungswirtschaft bei den Auseinandersetzungen um die AHV wird ausführlich untersucht in Leimgruber 2008.

44 Zitiert nach ebd., 415.

45 Zitiert nach Leimgruber 2008, 174 (eigene Übersetzung).

46 Siehe dazu Boillat u.a. 2006, 215.

der Volksabstimmung vom 6. Juli 1947 eine überwältige Mehrheit: 864'189 Ja gegen 216'079 Nein, bei einer Stimmbeteiligung von 84%! Lediglich ein Halbkanton (Obwalden) verwarf die Vorlage. Der Historiker Bernard Degen resümiert: «Mit der AHV erhielt der entstehende schweizerische Sozialstaat seine zentrale Institution.»⁴⁷

Der Kampf ist noch nicht zu Ende

Die Einführung der AHV im Jahr 1948 besass vor allem einen hohen symbolischen Wert. Die materiellen Auswirkungen blieben vorerst gering – kein Wunder bei Minimalrenten von 480 Franken pro Jahr für Einzelpersonen sowie 770 Franken für Ehepaare. Solche Ansätze reichten kaum zum Überleben. Dort, wo es keine zusätzlichen kantonalen oder kommunalen Beihilfen gab, blieben viele ältere Männer und Frauen weiterhin auf Armenunterstützung angewiesen. Die rasch einsetzende Nachkriegskonjunktur und die damit verbundenen Einnahmen der AHV-Kasse machten es möglich, die Versicherungsleistungen schrittweise auszubauen. Die ersten vier Revisionen des AHVG in den 1950er Jahren führten zu einer deutlichen Anhebung der Minimalrenten sowie zu einer Verbesserung der Lage der sogenannten Übergangsgeneration (der vor 1883 Geborenen) und unter anderem auch einer Senkung des Frauenrentenalters auf 63 Jahre. Trotzdem blieben die Renten noch weit vom Ziel entfernt, materielle Sicherheit im Alter zu ermöglichen. Angesichts des rasanten Wachstums des AHV-Fonds, dessen Bestand sich im ersten Jahrzehnt seines Bestehens verzehnfacht hatte, wurden immer wieder Stimmen laut, die eine raschere Rentenanpassung forderten. Im Dezember 1958 reichte die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS) eine erste Volksinitiative zur Verbesserung der AHV-Renten ein. Mit der fünften AHV-Revision, die auf 1. Januar 1961 wirksam wurde, erfuhren vor allem die Minimalrenten eine deutliche Erhöhung.⁴⁸

Existenzsicherung durch Ergänzungsleistungen · Zu Beginn der 1960er Jahre verlangte die politische Linke immer vehementer, das AHV-System müsse existenzsichernde Renten ermöglichen. Diese Forderung wurde mit der Lancierung einer Volksinitiative der «Vereinigung der Alten, Invaliden, Witwen und Waisen» (Association des Vieillards, Invalides, Veuves et Orphelins) im Juni 1962 unterstrichen. Auf bürgerlicher Seite dagegen wurde die AHV lediglich als «Basisversicherung» betrachtet, die durch Leistungen von Personalvorsorgeeinrichtungen zu ergänzen sei. In der bundesrätlichen Botschaft zur 6. Revision des AHVG vom September 1963 wurde diese Argumentation aufgenommen und erstmals der Grundgedanke des Dreisäulenprinzips formuliert: «Die Sicherung unserer Bevölkerung gegen die wirtschaftlichen Folgen des Alters, des Todes und der Invalidität erfolgt [...] im Wesentlichen auf drei Arten, nämlich durch die Selbstvorsorge (Sparen, Einzelversicherung), durch die berufliche Kollektivversicherung (Pensions-, Gruppen- und Verbandsversicherung) und durch die Sozialversicherung sowie die sie ergänzende Fürsorge.»⁴⁹ Um genügend Anreiz für die private und berufliche Vorsorge zu lassen, müssten die AHV-Renten weiterhin sogenannte Basisleistungen bleiben, erklärte die Regierung. Immerhin stellte die Botschaft ein neues System von EL zur AHV sowie zur 1960 in Kraft getretenen IV in Aussicht.

Gemäss der bereits erwähnten Botschaft verfügten schätzungsweise 200'000 Personen (rund ein Drittel der damaligen schweizerischen Wohnbevölkerung über 64 Jahren) neben der AHV-Rente über keine oder nur ungenügende Einkünfte. «Die Einführung der Ergänzungsleistungen war die logische Folge der Idee der Basis-Renten-Versicherung, die bewusst nicht die volle Existenz sichert, sondern der betrieblichen Kollektiv- und der Selbstvorsorge einen Teil der Existenzsicherung zuweisen will. Wo diese letzteren praktisch ausfallen und der Existenzbedarf des Rentners durch die AHV-Rente und weitere Einkünfte nicht gedeckt ist, sollte die Ergänzungsleistung die Lücke ausfüllen», schreibt der Ökonom Karl Hartmann.⁵⁰ Die Einführung der EL ist in erster Linie Bundesrat Hans Peter Tschudi zu verdanken, der von 1960 bis 1973 das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) leitete. Unter der Ägide des sozialdemokratischen Innenministers wurden die Leistungen der AHV im Rahmen der 6. sowie 7. Revision (1964 und 1969) deutlich ausgebaut. Die dabei an den Tag gelegte Geschwindigkeit bei der Verwirklichung politischer Projekte erhielt den Namen «Tschudi-Tempo».

47 Degen 2006, 35.

48 Siehe dazu Hartmann 1971, 85.

49 Zitiert nach Müller 1978, 88.

50 Hartmann 1971, 69.

Fragen nach der Zukunft der Altersvorsorge · Trotz aller Verbesserungen blieb der Ausbau der AHV immer noch schleppend. Die Bedeutung der Pensionskassen wurde dadurch erhöht. Um die Sozialversicherung zu stärken, unterbreiteten die kommunistische Partei der Arbeit (PdA) sowie die SPS im Dezember 1969 bzw. im März 1970 je eine Volksinitiative zur Schaffung einer die Existenz im Alter sichernden «Volkspension». Eine weitere Initiative eines überparteilichen Komitees wurde im April 1970 eingereicht. Sie zielte auf die verfassungsmässige Verankerung des Dreisäulenprinzips. Im November 1971 stellte der Bundesrat seinen Gegenvorschlag zur PdA-Initiative vor, der auf dem Grundsatz beruhte, die Altersvorsorge durch drei Säulen zu gewährleisten. Gemäss den Vorstellungen des Bundesrates sollte die erste Säule der AHV einen «einfachen, aber menschenwürdigen Lebensabend» ermöglichen.⁵¹ Der Vorschlag einer Volkspension stiess anfänglich auf viel Sympathie, weckte aber auch den Widerstand der Versicherungswirtschaft. Zudem waren die Gewerkschaften der Auffassung, über die Pensionskassen und deren Kapitalanlagen, im Sinne eines Volkskapitalismus, Einfluss auf betriebliche Entscheide nehmen zu können, und wollten sich deshalb mit den linken Initiativen nicht anfreunden.⁵² Im Dezember 1972 wurde die PdA-Initiative mit einer überwältigenden Mehrheit von 83% verworfen, während der Verfassungsartikel zur Verankerung des Dreisäulenmodells eine Zustimmung von 77% der Votierenden erhielt. Das Obligatorium der beruflichen Vorsorge (BVG) trat am 1. Januar 1985 in Kraft.

Bis in die 1980er Jahre hinein verblieb das Armutsrisiko der älteren Bevölkerung über dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung, wie in verschiedenen kantonalen bzw. nationalen Armutsstudien nachgewiesen werden konnte.⁵³ François Höpflinger und Astrid Stuckelberger halten im Synthesebericht zum nationalen Forschungsprogramm Alter (NFP 32) fest, das Armutsrisiko der Rentner sei «nur deshalb vergleichsweise gering, weil die AHV in den letzten Jahrzehnten stark ausgebaut wurde und mit dem EL-System eine bedarfsangepasste Form der Existenzsicherung» bestehe. Das künftige Armutsrisiko älterer Menschen «hängt somit stark davon ab, ob die Altersvorsorge weiterbesteht oder massiv gekürzt wird».⁵⁴

Heisst arm sein, nicht satt zu werden? Oder beginnt Armut schon beim Verzicht auf die Urlaubsreise im Sommer? Wer ist wirklich arm, wer vielleicht nur arm dran? Und kann es in der reichen Schweiz *wirklich* Arme geben? – Auf die Frage, was Armut bedeutet und woran man erkennen kann, ob ein Mensch arm ist, gibt es keine objektive Antwort. Denn Armutsstandards sind immer auch Ausdruck spezifischer Erwartungen an Bedürfnisbefriedigung und Lebensqualität. Jede Armutsdefinition beruht letztlich auf Wertvorstellungen darüber, was ein Mensch zum (guten) Leben braucht – und in dem Punkt scheiden sich bekanntlich die Geister.

Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass auch die Wissenschaft noch immer grosse Schwierigkeiten hat, einen allgemeingültigen Armutsbegriff zu definieren und diesen gegenüber anderen sozialen Problemen abzugrenzen. Trotz des mangelnden Konsenses bezüglich der Frage, was unter Armut zu verstehen sei, hat sich in der neueren Armutsforschung aber eine weitgehend einheitliche Unterscheidung wichtiger Grundansichten durchgesetzt. Die Kenntnis dieser theoretischen Modelle ist Voraussetzung für jede Auseinandersetzung mit Armut. Bei der reinen Diskussion von Armutskonzepten darf es aber nicht bleiben. Wer sich in der Sozialen Arbeit, in der Sozialpolitik oder in der Sozialforschung mit Armut beschäftigt, muss gleichzeitig über das eigene Armutsverständnis nachdenken und Position beziehen.⁵⁵ Darum wird es in den folgenden Abschnitten gehen.

Zu wenig – Armut als existenzielle Bedrohung

Auf einer ersten Ebene unterscheidet die Armutsforschung heute zwischen absoluten und relativen Armutsdefinitionen. Das Konzept der *absoluten Armut* geht auf den englischen Soziologen Benjamin Seebohm Rowntree zurück, der sich als einer der ersten modernen Wissenschaftler um eine syste-

Sozialwissenschaftliche Konzepte der Armutsbestimmung

Absolute oder relative Armut?

matische Beschreibung von Armut bemühte. In einer viel beachteten Studie untersuchte er um 1900 die Lebensbedingungen von Arbeiterfamilien in der Provinzstadt York. Rowntree ging dabei von einem am physischen Existenzminimum orientierten Armutsverständnis aus.⁵⁶ Absolut arm sind danach alle Personen, die nur gerade über die für ihren Lebenserhalt absolut notwendigen Güter verfügen – sprich: Nahrung, Kleidung, Unterkunft und gesundheitliche Vorsorge – oder auf diese sogar verzichten müssen. Ein Leben in absoluter Armut bedeutet demnach, durch Hunger, Krankheit oder witterungsbedingte Ereignisse im Überleben bedroht zu sein.

Vom physischen zum soziokulturellen Existenzminimum · Während Rowntree ursprünglich noch von der Annahme ausging, dass das menschliche Existenzminimum «weitgehend physiologisch bestimmt»⁵⁷ sei und daher unabhängig von Zeit und Ort universell für alle Menschen gleich gelte, haben andere den Katalog der «Subsistenzkriterien»⁵⁸ zur Bestimmung von Armut später vor dem Hintergrund steigender Lebensstandards erweitert. Man ist sich heute einig, dass für eine *menschenwürdige* Existenz neben der blossen Lebenserhaltung auch die Erfüllung gewisser sozialer und kultureller Grundbedürfnisse erforderlich ist. Die Festlegung eines solchen *soziokulturellen Existenzminimums* ist aber nur unter Rückgriff auf die in einer Gesellschaft vorherrschenden Anschauungen über die Mindestvoraussetzungen des Lebens möglich. Die entsprechenden gesellschaftlichen Wertvorstellungen verändern sich dabei laufend. Während beispielsweise früher der Konsum von Fleisch als Luxus galt, wird heute darüber gestritten, ob ein Sozialhilfebezügler sich Auto und Mobiltelefon leisten darf.⁵⁹

Armut als sozialer Ausschluss · Die Erkenntnis, dass Armut in diesem erweiterten Sinne nicht losgelöst vom gesellschaftlichen Kontext betrachtet werden kann, mündete im Entwurf eines Gegenmodells. Im Unterschied zur absoluten Armut orientieren sich diese relativen Armutsdefinitionen nicht an den Bedürfnissen der Betroffenen, sondern messen Armut in Relation zur Wohlstandsverteilung in der Gesamtbevölkerung. Gemäss dem Konzept der *relativen Armut* gilt also nicht mehr nur als arm, wer am oder unter dem absoluten Existenzminimum lebt. Vielmehr sind all jene arm, die «im Vergleich zu den Mitmenschen im eigenen Land ein eingeschränktes Leben»⁶⁰ führen müssen und deshalb von einer Teilnahme am gesellschaftlichen «Normalzustand»⁶¹ ausgeschlossen sind. Dieser Mangel an Teilhabechancen wird in der Literatur auch als *relative Deprivation* bezeichnet.⁶²

Weniger – Armut und Ungleichheit · Am Konzept der relativen Armut wird oft kritisiert, dass es Armut mit *sozialer Ungleichheit* verwechsle und wenig über den tatsächlichen Lebensstandard der Betroffenen aussage. Sicher läuft man Gefahr, den Armutsbegriff zu verwässern und zu banalisieren, wenn man auch in Gesellschaften mit hohem Wohlstandsniveau von Armut spricht. Doch die Kritik macht es sich zu einfach. Erstens ist die Ab-solute von Bedürfnissen nicht gleichbedeutend mit der Beständigkeit von Bedürfnissen. Wenn der Wohlstand steigt, werden auch unsere Bedürfnisse steigen. Insofern lassen sich absolute und relative Armut gar nicht so leicht trennen. Zweitens bezeichnet relative Armut nur eine bestimmte Form von Ungleichheit – nämlich jene, die in einer «deutlichen Abkoppelung bestimmter Personengruppen vom durchschnittlichen gesellschaftlichen Wohlfahrtsniveau»⁶³ besteht und auf eine Öffnung der sozialen Schere schliessen lässt.

Altersarmut in der Schweiz ist relativ · Für die Beschreibung von Altersarmut in der Schweiz ist das Konzept der absoluten Armut wenig zweckmässig. Denn in reichen Ländern wie der Schweiz, in denen der allgemeine Lebensstandard sehr hoch ist, lässt sich menschenwürdige Existenz nicht auf die blosser Sicherung von Nahrung, Kleidung und Obdach reduzieren. Hunger und Obdachlosigkeit sind in der Schweiz dank der vielen öffentlichen und privaten Hilfsangebote für ältere Menschen in Not glücklicherweise die Ausnahme.

Eine Beschäftigung mit Armut im Alter muss von einem relativen Armutsverständnis ausgehen und nach der Ausgrenzung fragen, welche ältere Menschen erleben, weil sie sich den hierzulande üblichen Lebensstil nicht leisten können. Soziale Ungleichheit ist im Alter

besonders ausgeprägt, die Schere zwischen unten und oben in keiner anderen Generation so gross. Die Debatte um Altersarmut in der Schweiz darf schon deshalb nicht bei der Diskussion über Bedürftigkeit stehen bleiben, sondern muss den Blick auch auf die Verteilungsungleichheit von Ressourcen legen.

«Du bist arm»⁶⁴ – zugeschriebene Armut · Auf einer zweiten Ebene lassen sich Armutsdefinitionen hinsichtlich ihrer Antwort auf die Frage unterscheiden, wer denn überhaupt beurteilen kann, was Armut ist. *Objektive Armutskonzepte* gehen von der Vorstellung aus, dass es «Armut als vom Beobachter unabhängiges Phänomen» gibt.⁶⁵ Entsprechend könne Armut auch von Aussenstehenden festgestellt und unabhängig von der Wahrnehmung der Betroffenen definiert werden.

Der öffentlichen Diskussion zum Thema Armut in der Schweiz liegt grossmehrheitlich ein solches objektives Armutsverständnis zugrunde. Man orientiert sich an Armutsgrenzen, auf die sich Politik und Wissenschaft geeinigt haben. Dabei wird der Diskurs über die Armut meist von anderen geführt: von Medien, Parteien, Experten. Nur in seltenen Fällen können oder wollen sich Armutsbetroffene selbst äussern. Das Konzept der objektiven Armut sieht darin keinen Nachteil, begreift es Armut doch als Zustand, der unabhängig von Gefühlen, Wünschen und Bedürfnissen an allgemeingültigen Standards gemessen werden kann.

Einem solchen Objektivitätsanspruch gegenüber sind allerdings Zweifel angebracht. Denn erstens basieren auch politische Armutskonzepte letztlich auf Werturteilen. Es ist kein Zufall, dass der empfohlene Grundbedarf für Sozialhilfebezügler in der Schweiz zwar Ausgaben für den öffentlichen Nahverkehr vorsieht, man Ferienauslagen in der entsprechenden Aufstellung hingegen vergebens sucht.⁶⁶ Zweitens können zwei Menschen, die sich objektiv in derselben sozialen Lage befinden, ihre Situation bekanntlich ganz unterschiedlich wahrnehmen. In Hinblick auf Armut macht es einen grossen Unterschied, «ob jemand (z.B. als Vegetarier) freiwillig auf Fleisch verzichtet, oder ob er sich eine Mahlzeit aus Fleisch nicht leisten kann».⁶⁷

«Ich bin arm»⁶⁸ – gefühlte Armut · Im Gegensatz zur objektiven Armut bezieht sich das Konzept der *subjektiven Armut* auf das persönliche Empfinden Betroffener. Armut, so die These, hat mit einer bestimmten Selbstwahrnehmung zu tun, dem Gefühl nämlich, unfreiwillig unterversorgt zu sein. Arm ist nach diesem Ansatz, wer sein Leben bewusst als von Mangel geprägt erlebt und mit dieser Situation unzufrieden ist.⁶⁹ Die grosse Stärke des Konzepts der subjektiven Armut ist, dass es die Sicht armer Menschen mit einbezieht und daher besser in der Lage ist, Aussagen darüber zu machen, was es heisst, arm zu sein.

Die Feststellung, dass «Armut keine einheitliche Erfahrung»⁷⁰ sei, kann bei falscher Auslegung aber auch gefährlich sein, dann nämlich, wenn sie Armut zur blossen Einstellungs-sache erklärt – ganz nach dem Motto: Aus Armut mach Bescheidenheit! – und die anhaltende Existenz von Armut in Ländern wie der Schweiz auf übertrieben hohe Ansprüche zurückführt. Es ist richtig, dass Armutsbetroffene ihre Lebenssituation sehr individuell wahrnehmen und in ganz unterschiedlichem Ausmass unter dieser leiden. Die Individualität und Subjektivität von Armutsgefühlen darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es kollektive soziale Lagen sind, denen sie entspringen.

Altersarmut in der Schweiz wird subjektiv erlebt · Die Schweiz wendet mit den Bestimmungen über die EL zur AHV⁷¹ sogenannte objektive, gesetzlich definierte Kriterien zur Identifikation von Armut im Alter an. Diese sind in hohem Masse bestimmend für die Arbeit von PS und prägen auch das Armutsverständnis in der Organisation. Eine Auseinandersetzung mit Altersarmut in der Schweiz muss sich des Einflusses bewusst sein, welche politische Armutsdefinitionen bei der Bestimmung von Armut haben, und ihre massgebende Rolle anerkennen. Darüber hinaus sollte sie aber nicht verpassen, auch die «Temperatur der Armut»⁷² zu thematisieren, dass heisst: Ängste und Leidensdruck zu messen. Hierin liegt auch die Chance, staatliche Armutskonzepte auf ihre Übereinstimmung mit den realen Bedürfnissen Betroffener hin zu prüfen.⁷³

Objektive oder subjektive Armut?

51 Müller 1978, 117.

52 Siehe dazu Hafner 2004, 59.

53 Höpflinger/Stuckelberger 1999, 77f.

54 Ebenda, 82.

55 Kehrli/Knöpfel 2006, 22.

56 Rowntree 1901.

57 Zitiert nach BFS 1999, 41.

58 Groenemeyer 1999, 289.

59 Voigt/Gabathuler 2005.

60 Kehrli/Knöpfel 2006, 23.

61 Ludwig-Mayerhofer/Barlötius 2001, 26.

62 Townsend 1979.

63 Ludwig-Mayerhofer/Barlötius 2001, 27.

64 Kehrli/Knöpfel 2006, 26.

65 Ludwig-Mayerhofer/Barlötius 2001, 12.

66 SKOS 2005.

67 BFS 1999, 48.

68 Kehrli/Knöpfel 2006, 26.

69 BFS 1999, 49.

70 Groenemeyer 1999, 310.

71 ELG.

72 Wagner 2008.

73 Siehe dazu auch Kehrli/Knöpfel 2006, 25.

Ökonomische oder soziokulturelle Armut?

Alles im Leben hat seinen Preis · Auf einer dritten Ebene lassen sich Armutskonzepte darin unterscheiden, ob sie nur die finanzielle Ausstattung der Betroffenen betrachten oder darüber hinaus auch die Unterversorgung in anderen zentralen Lebensbereichen berücksichtigen. Beim Konzept der *ökonomischen Armut* – auch *Ressourcenansatz*⁷⁴ genannt – wird Armut als eine unzureichende Ausstattung mit monetären Mitteln definiert. Unter Ressourcen werden in diesem Zusammenhang Einkommen, Vermögen, private Übertragungen und Unterstützungen sowie staatliche Transferleistungen verstanden.

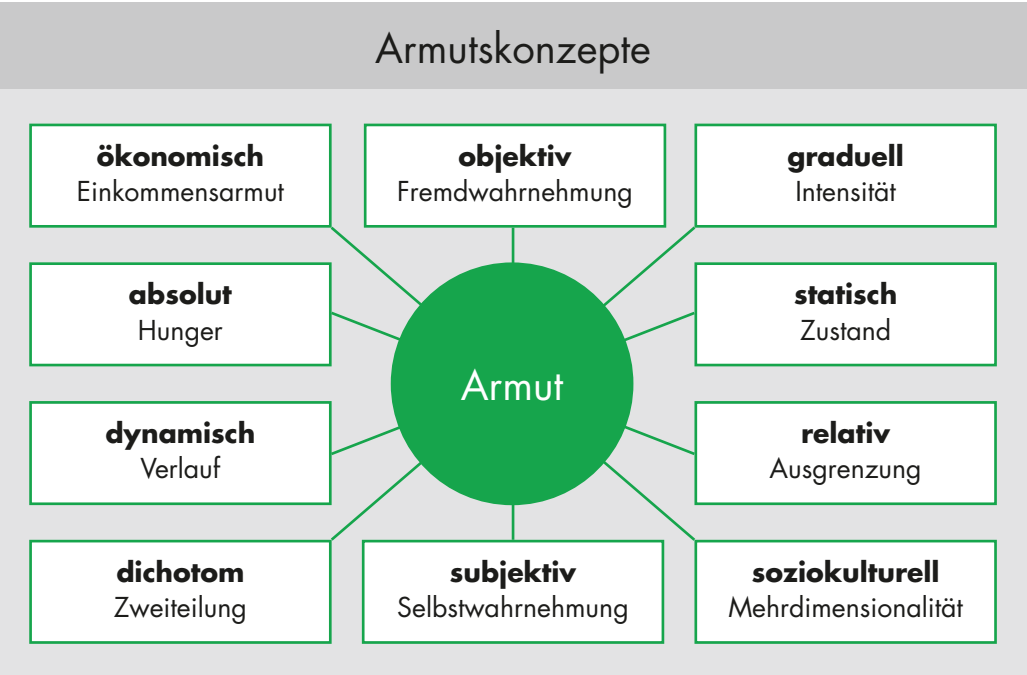
Hinter dem Versuch, Armut rein materiell zu fassen, steht der Gedanke, dass Geld in modernen, marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften die Funktion eines universell einsetzbaren Tauschmittels hat, das «den Zugang zu und die Versorgung mit nahezu allen Gütern» ermöglicht.⁷⁵ So gesehen scheinen fehlende Finanzen als Armutsindikator tatsächlich gut geeignet zu sein – umso mehr, als sie leicht messbar sind.

Potenzielle Versorgungslage oder tatsächliche Versorgungssituation? · Doch wer Armut alleine über die Ausstattung des Portemonnaies definiert, der setzt erstens voraus, dass in der Schweiz alle Grundbedarfsgüter ohne Einschränkungen von jedermann und zu annähernd gleichen Preisen mit Geld zu erwerben sind. Darüber hinaus nimmt er zweitens an, dass alle Menschen vernünftig und vorausschauend wirtschaften und so auch tatsächlich ihr Existenzminimum realisieren können. Beide Bedingungen sind im Zusammenhang mit Altersarmut in der Schweiz nicht immer erfüllt. Man denke nur an den knappen und teuren Wohnraum in vielen Schweizer Städten oder die hohen Lebensmittelpreise in den Dorfläden abgelegener Regionen. Ausserdem gibt es auch in der älteren Generation Menschen, die mit der Verwaltung ihrer Finanzen überfordert sind und ihr Geld «unvernünftig» ausgeben.

Diese Beispiele verdeutlichen, dass die einseitige Betrachtung monetärer Ressourcen wenig über die *tatsächliche Versorgungssituation* von armen Menschen aussagt, sondern vielmehr ihre *potenzielle Versorgungslage* beschreibt.

Wohlstand ≠ Wohlfahrt · Die vorgenannten Argumente laufen darauf hinaus, dass individuelle Wohlfahrt letztlich nicht durch Geld an sich entsteht, sondern durch den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen sowie durch soziale Partizipation. Armutskonzepte, welche diesem Umstand Rechnung tragen, sprechen von *soziokultureller Armut* und begreifen

74 Eiffe/Heitzmann 2006, 49.
75 Ludwig-Mayerhofer/Barlösius 2001, 20.



Armut als eine spezifische *Lebenslage*. Mit dem Begriff der Lebenslage wird dabei der Spielraum beschrieben, den ein Mensch zur Befriedigung aller seiner materiellen und immateriellen Bedürfnisse in «zentralen Lebensbereichen»⁷⁶ hat – wobei in der Regel Arbeit, Wohnung, Bildung, Gesundheit oder die Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben als die wichtigsten solchen Lebensbereiche angegeben werden.⁷⁷

Von Armut im soziokulturellen Sinne sind folglich Menschen betroffen, die in ihrem «Verfügungsspielraum»⁷⁸ über Güter und Dienstleistungen stark eingeschränkt und deshalb in zentralen Lebensbereichen mangelhaft versorgt sind. Die Einschränkung der Spielräume zur Bedürfnisbefriedigung ergibt sich dabei nicht nur aus der Verfügbarkeit «objektiver» Ressourcen, sondern hängt auch von deren Nutzung bzw. Nichtnutzung ab. Nicht jeder armutsbetroffene Mensch hat die Möglichkeit, im billigen Grossverteiler einzukaufen. Und manch einer weiss nicht einmal, dass er Anspruch auf Hilfe vom Staat hätte. Armut soziokulturell zu verstehen heisst also nicht nur, danach zu fragen, was einer zur Verfügung hat, sondern auch danach, wie wirksam und selbstbestimmt er diese Mittel in verschiedenen Lebensbereichen einsetzen kann.

Eine Unterversorgung kommt selten allein · Armut ist mehrdimensional. Das zeigt sich auch darin, dass Betroffene meist nicht nur in einem Lebensbereich unterversorgt sind. Menschen mit tiefer Schulbildung werden leichter in schlecht bezahlte und unsichere Berufssektoren abgedrängt. Von ihrem Einkommen können sie sich teuren Wohnraum nicht leisten, und ihre unsichere Lage belastet sie vielleicht auch psychisch. «Wie bei einem Dominospiel»⁷⁹ löst hier eine Krise die andere aus. Im weiteren Verlauf verstärken sich die Probleme dann häufig gegenseitig. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von *Mehrfachbenachteiligung* oder kumulierter Unterversorgung.

Ältere Menschen sind besonders häufig von solchen Mehrfachbelastungen betroffen. Denn die Lebensphase des Alters birgt schon ganz grundsätzlich ein erhöhtes Risiko für Krankheit und Behinderung. Diese gesundheitlichen Beeinträchtigungen können sich nachteilig auf die Lebenslage als Ganzes auswirken – z.B. in Form hoher Pflegekosten oder eingeschränkter Mobilität. Darüber hinaus bringen ältere Menschen aufgrund ihres längeren Lebens besonders viel «Gepäck» von früheren Stationen ihrer Biographie mit. Altersarmut ist deshalb oft die Fortsetzung einer Anhäufung von Benachteiligungen, die schon viel früher eingesetzt hat.

Altersarmut in der Schweiz ist eine spezifische Lebenslage · Will man das Problem der Altersarmut in der Schweiz angemessen betrachten, bedarf es eines Armutsbegriffs, der über einen rein ökonomischen Ansatz hinausgeht. Zwar kann man die Rolle der Einkommens- und Vermögenssituation als wichtigste Voraussetzung zur Bedürfnisbefriedigung in der Schweiz kaum überschätzen. Allerdings müssen auch andere Dimensionen des Armutsproblems erfasst werden, wenn man Einblick in die Lebensumstände armer, alter Menschen gewinnen möchte. Gerade für die Konzeption adäquater Hilfen hat die Kenntnis dieser «sozialen Realität»⁸⁰ von Altersarmut zentrale Bedeutung.

Einmal arm, immer arm · Mit dem zuletzt geschilderten Verlaufsscharakter von Armut ist eine vierte Ebene angesprochen, auf welcher man Armutskonzepte unterscheidet. In Öffentlichkeit, Politik und Wissenschaft wurde Armut lange als zumeist dauerhafte Lebenslage angesehen. Diese konventionellen, *statischen Armutskonzepte* sehen den Grund für die «Beharrlichkeit» von Armut im undurchlässigen Aufbau der Gesellschaft. Wer arm ist, so die These, hat kaum Aufstiegschancen. Er bleibt arm, und mit grosser Wahrscheinlichkeit wird es auch seinen Kindern nicht besser ergehen. Auf diese Weise wird Armut von Generation zu Generation vererbt und verfestigt sich zunehmend.⁸¹ Armut wird hier also mit *Langzeitarmut* gleichgesetzt.

Armutsperioden · Die neuere Armutsforschung hat das Bild von den «Dauerarmen»⁸² seit den 1980er Jahren aber revidiert. Damals hat man begonnen, Armut in Beziehung

Armut als Zustand oder als Verlauf?

76 BFS 1999, 51.
77 U.a. Zimmermann 2001, 37; Groenemeyer 1999, 295.
78 BFS 1999, 51.
79 Kehrli/Knöpfel 2006, 25.
80 BFS 1999, 52.
81 Kehrli/Knöpfel 2006, 45.
82 Groenemeyer 1999, 293.

zum Lebenslauf der Betroffenen zu setzen. An die Stelle von Momentaufnahmen ist zunehmend die Frage nach der Dauer von Armut getreten. Kennzeichen dieser sogenannten dynamischen Armutsforschung ist der «biographische Blick». Er untersucht die Wege in und durch die Armut sowie jene, die aus ihr herausführen. *Dynamische Armutskonzepte* konzentrieren sich also auf den *zeitlichen Verlauf* von Bedürftigkeit.⁸³

Mittlerweile weiss man, dass das dauerhafte Verbleiben in der Armut nur eine von vielen möglichen *Armutskarrieren* darstellt. Die Mehrheit der Betroffenen lebt heute nur noch vorübergehend in Armut, was allerdings nicht ausschliesst, dass es sich dabei um wiederkehrende Lebensphasen handelt.⁸⁴ Leider hat die soziale Mobilität nicht bloss in eine Richtung zugenommen. Zwar ist die Überwindung von Armut heute leichter geworden, gleichzeitig reicht das Verarmungsrisiko aber neuerdings bis weit in den Mittelstand hinein. Denn die moderne Gesellschaft produziert ausser Wohlstand auch eine beträchtliche Anzahl sozialer Risiken – wie zum Beispiel unsichere Arbeitsmarktverhältnisse oder den Zerfall familiärer Strukturen –, die fast jeden treffen können.

Es ist auch deshalb möglich, von einer Dynamik der Armut zu sprechen, weil sie häufig an bestimmte «lebenszyklische Situationen» gebunden ist. Dabei handelt es sich um biographische Stationen, in denen die Einkommensmöglichkeiten beschränkt sind, oder um Lebensabschnitte, in denen vermehrt Ressourcen nötig werden.⁸⁵ Das Alter birgt durch den Wegfall des Erwerbseinkommens und die höhere Scheidungs- bzw. Verwitwungsrate einerseits sowie die grössere Wahrscheinlichkeit krankheits- und behinderungsbedingter Kosten andererseits solche Armutsrisiken gehäuft.

Altersarmut in der Schweiz weist eine besondere Dynamik auf · Der Blick zurück auf die Vor- und Folgegeschichten von Altersarmut ist in Zeiten, in welchen in der Bekämpfung von Armut im Alter Nothilfe vor Prävention geht, oft verstellt. Auch PS legt in der sozialarbeiterischen Praxis den Schwerpunkt auf die gegenwärtige Situation ihrer Klienten. Doch eine Beschäftigung mit Altersarmut in der Schweiz, die über den Charakter einer Momentaufnahme nicht hinauskommt, greift zu kurz. Sie übergeht die wichtige Tatsache, dass Armut eine zeitliche Ausdehnung hat, die variieren kann.

Gerade Armut im Alter weist in dieser Hinsicht eine besondere Dynamik auf: So verschieden die Wege in und durch die Altersarmut sein mögen, so selten kommt es vor, dass jemand im Alter noch den sozialen Aufstieg schafft. Altersarmut hat insofern vor allem auch «mit fehlenden Perspektiven» zu tun.⁸⁶

Dichotomes oder graduelles Armutsverständnis?

Arm oder nicht arm?, das ist hier die Frage · Auf einer letzten Ebene kann man Armutskonzepte schliesslich auch hinsichtlich ihres Intensitätsgrades unterscheiden. Die Armutsforschung sieht sich ja mit dem Problem konfrontiert,

ihren Gegenstand – die Armen – von den Nicht-Armen trennen zu müssen. Sie verwendet zu diesem Zweck *Armuts Grenzen*. Wer unterhalb einer solchen zu liegen kommt, ist arm. Alle anderen sind es nicht.

Dichotome Armutskonzepte vermögen die soziale Wirklichkeit kaum abzubilden. Sie sind nicht geeignet, Unterschiede im Ausmass von Armut zu erfassen, obwohl es diese ganz offensichtlich gibt. Ein Beispiel zu Veranschaulichung: Eine Rentnerin, die ein paar Franken über dem gesetzlichen Existenzminimum lebt, ist nach einem solchen Armutsverständnis nicht ärmer als ein wohlhabender Unternehmer im Ruhestand.

«Unscharfe Ränder» · Die Beispiele zeigen, dass es problematisch ist, zwischen Armen und Nicht-Armen eine einfache Trennlinie ziehen zu wollen. Die Armutsforschung hat auf diese Schwierigkeit mit der Einführung einer Reihe von Begriffen reagiert, welche Armut zusätzlich nach Stufen ihrer Intensität differenzieren.

Extreme Armut meint besonders ausgeprägte, schwere Mangellagen, die über Einkommensarmut weit hinausgehen und aus welchen sich die Betroffenen nicht aus eigener Kraft befreien können. Die «Ärmsten der Armen» sind immer mehrfach unterversorgt und werden von staatlichen und privaten Transferleistungen oft nicht erfasst.

83 Ludwig-Mayerhofer/Barlösius 2001, 37.

84 Groenemeyer 1999, 300.

85 Kehrli/Knöpfel 2006, 46.

86 Voigt/Gabathuler 2005.

Nicht akut von Armut betroffen, jedoch latent *armutsgefährdet*, sind Menschen in *prekären Lebenslagen*. Es handelt sich dabei um Personen, die just keinen Anspruch auf Transferleistungen haben oder sich trotz entsprechender Unterstützung «auf dünnem Eis» bewegen.⁸⁷ Sie sind ohne jegliche Reserven und geraten schon bei der kleinsten Krise immer wieder in Abhängigkeit. Armut als *graduelles Phänomen* wahrzunehmen heisst, über die sichtbaren Armen hinaus auch die oft völlig marginalisierten extrem Armen, vor allem aber die vielen Armutsgefährdeten in den Fokus zu nehmen.

Armut mit oder ohne Hilfe? · In allen modernen Wohlfahrtsstaaten werden in beträchtlichem Umfang *Transferleistungen* an Bedürftige ausgeschüttet. Für das Alter sind das auf Bundesebene die EL zur AHV und die Hilflosenentschädigung (HE), auf Kantons-ebene individuelle Prämienvorbilligungen, Wohnkostenzuschüsse und Beihilfen zur häuslichen Pflege. Eine kleinere Rolle spielen die kommunale Sozialhilfe und die Einzelfallhilfe durch private Hilfswerke.⁸⁸

Mit *Vortransferarmut* ist das Ausmass der Armut gemeint, wie es sich ohne Sozialtransfers ergäbe. Natürlich lässt sich dieser Zustand nur hypothetisch ermitteln. Leichter zu bestimmen ist die *Nachtransferarmut*. Sie beschreibt, wie viele Personen auch nach dem Bezug der ihnen zustehenden Sozialleistungen noch arm sind, und gibt so auch «Hinweise auf (zusätzlichen) sozialpolitischen Handlungsbedarf».⁸⁹

Dunkelziffer der Armut · Sozialpolitische Leistungen und soziale Dienste sind in der Regel an ein Antragsverfahren gekoppelt und erreichen ihre Adressaten nur über aktive Nachfrage. Der Prozess der Inanspruchnahme von Sozialtransfers ist dabei an bestimmte Bedingungen geknüpft, die dazu führen können, dass Armutsbetroffene ihre Ansprüche gar nicht oder nur teilweise wahrnehmen. Es liegt in der Natur der Sache, dass die Situation vieler dieser Menschen nirgends erfasst ist. Man spricht deshalb auch von *verdeckter, verschämter oder potenzieller Armut*. Studien schätzen, dass bis zu 50% der Anspruchsberechtigten ihre Ansprüche nicht ausschöpfen. Gerade bei der älteren Generation scheint die Rate der Nicht- oder Unter-Inanspruchnahme besonders hoch zu sein.⁹⁰

Die Reichweite sozialpolitischer Leistungen und sozialer Dienste wird entsprechend immer nur einen bestimmten Ausschnitt der Armutsproblematik abbilden können. PS ist da keine Ausnahme. Es ist sicher richtig, dass private Hilfswerke dank niederschwelliger Angebote oft näher bei den Betroffenen sind als staatliche Einrichtungen. Dennoch erreichen auch sie nie alle Bedürftigen, ja vielleicht gerade jene am wenigsten, die am dringendsten auf Hilfe angewiesen wären.

Altersarmut in der Schweiz macht nicht an Grenzen Halt · Armuts Grenzen sind statistische Grössen, sie teilen die Bevölkerung künstlich in Arme und Nicht-Arme auf und übersehen dabei, dass Armut ein graduelles Phänomen ist. Eine Untersuchung zur Altersarmut in der Schweiz muss daher klar unterscheiden zwischen Armut vor und nach staatlichen Transferleistungen sowie akuter Armutsbetroffenheit und latenter Armutsgefährdung. Besondere Aufmerksamkeit muss sie dabei jenen Personen zukommen lassen, die trotz Unterstützung zu wenig haben (Nachtransferarmut), sowie jenen Rentnern, die knapp keinen Anspruch auf Sozialtransfers haben. Denn die Notlagen dieser Menschen können auf Lücken in der sozialen Sicherung des Alters hindeuten.

Armut im Alter spielt sich zu einem beträchtlichen Teil im Verborgenen ab. Umso wichtiger ist es, sensibel gegenüber Hinweisen auf verdeckte Armut zu sein. PS als Anbieter niederschwelliger Hilfen ist dazu eher in der Lage als Behörden und Amtsstellen.

Exkurs: Verdeckte Armut

87 Walser/Knöpfel 2007.

88 Kehrli/Knöpfel 2006, 142ff.

89 BFS 1999, 54.

90 Groenemeyer 1999, 297ff.

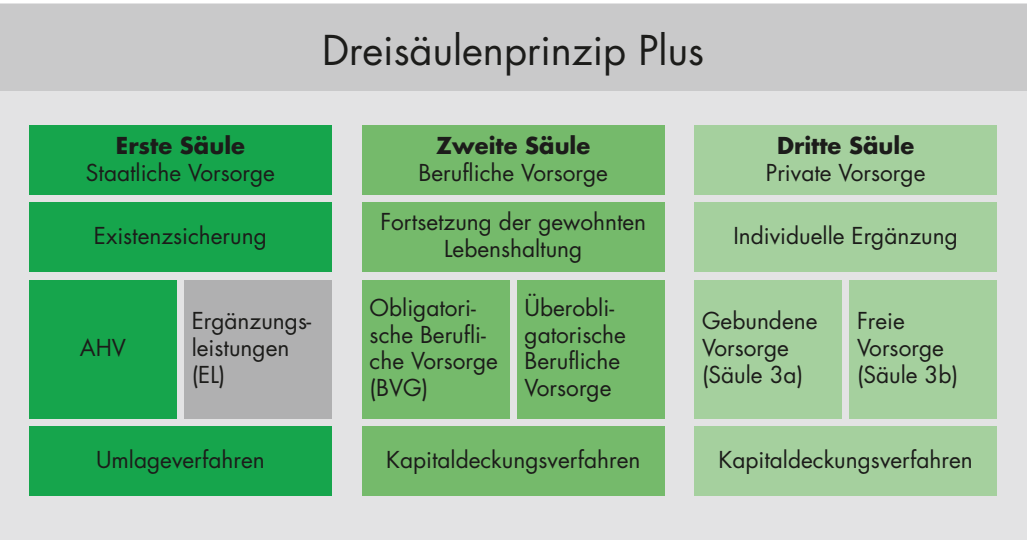
Die politischen Armuts- grenzen der Schweiz und ihre Umsetzung im System der Alterssicherung

der Schweiz sind also immer direkt mit einem Anspruch auf Unterstützung oder dem Recht auf den Schutz eines Mindesteinkommens verknüpft und damit untrennbar mit den Institutionen der sozialen Sicherheit und deren Praxis verbunden. Wie zu Beginn dieser Studie dargestellt, sind das System der sozialen Sicherung des Alters und die darin enthaltenen Armuts Grenzen historisch gewachsen. Sie stellen das Ergebnis langer politischer Auseinandersetzungen dar. Wir sehen uns heute deshalb einem äusserst komplexen Gesamtgebilde gegenüber, das aus einer Vielzahl von Bausteinen zusammengesetzt worden ist. In der föderalen Schweiz existiert neben den verschiedenen nationalen Sozialversicherungen ein langer Katalog kantonaler und kommunaler Sozialtransfers. Eine wichtige Funktion bei der sozialen Sicherung des Alters hatten ausserdem schon immer verschiedene zivilgesellschaftliche Akteure inne.⁹²

Die institutionellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen der Alterssicherung bestimmen die Handlungsmöglichkeiten von PS massgeblich mit. Sie schreiben sich über die Kanäle des Wohlfahrtsstaats aber auch direkt in die Lebensrealität aller Rentner ein. Will man die Lage armutsbetroffener älterer Menschen in der Schweiz verstehen können, muss man das System der sozialen Sicherung des Alters und die geltenden Anspruchs- und Schutzgrenzen zumindest in ihren Grundzügen kennen. Der nachfolgende grobe Überblick ist als «Schnellkurs» gedacht und soll zum besseren Verständnis der späteren Kapitel beitragen.

Die Armuts Grenze in der AHV: Anspruchsgrenze für Ergänzungs- leistungen

Drei Säulen für das Alter · Die wichtigste politische Armuts Grenze mit Relevanz für Menschen im Alter wurde im Rahmen der nationalen Versicherungen zur Altersvorsorge geschaffen. Die Altersvorsorge der Schweiz basiert auf dem sogenannten Dreisäulenprinzip.⁹³ Die *Alters- und Hinterbliebenenversicherung* (AHV) soll als erste Säule die *wirtschaftliche Existenzgrundlage* aller in der Schweiz wohnhaften Personen im Alter sichern. Hinter der zweiten Säule steht die BV, welche der erwerbstätigen Bevölkerung nach ihrer Pensionierung die Weiterführung einer *angemessenen Lebensführung* ermöglichen will. Zusätzlich kann die Bevölkerung in einer dritten Säule individuell vorsorgen, indem sie selbst für das Alter spart.⁹⁴



91 Carigiet/Mäder/Bovin 2003, 282.
92 Kehrli/Knöpfel 2006, 142f.
93 Art. 111 Bundesverfassung.
94 BFS 2007a, 17.

AHV/Erste Säule – nicht existenzsichernd · Die AHV ist für alle in der Schweiz lebenden Menschen obligatorisch, auch für Selbständigerwerbende und Nichterwerbstätige. Sie wird grösstenteils über Lohnprozente finanziert und funktioniert nach dem *Umlageverfahren*. Das heisst: Was heute über die Prämien der aktiven Bevölkerung an Geld zusammenkommt, wird in Form von Renten gleich wieder an die ältere Generation ausbezahlt. Der individuelle Rentenanspruch ergibt sich dabei aus der Anzahl der Beitragsjahre einerseits sowie dem Durchschnittseinkommen des Versicherten andererseits und besteht ab dem Erreichen des ordentlichen Rentenalters.⁹⁵ Nach unten und nach oben sind die Renten plafoniert. Die minimale Vollrente einer Einzelperson liegt derzeit bei monatlich 1'140 Franken. Im Maximum beträgt sie 2'280 Franken. Die Rente eines Ehepaars ist auf 150% der Maximalrente begrenzt, d.h. auf monatlich 3'420 Franken.⁹⁶

Exkurs: Hilflosenentschädigung · Zusätzlich zur Rente haben Altersrentner, welche bei alltäglichen Verrichtungen langfristig auf die Hilfe Dritter angewiesen sind, unabhängig von ihrem Einkommen und Vermögen Anspruch auf *Hilflosenentschädigung* (HE). Bei mittlerem Grad von Hilflosigkeit beträgt die Entschädigung monatlich 570 Franken, bei schwerem Grad 912 Franken.⁹⁷ Darüber hinaus finanziert die AHV auch eine Reihe von *Hilfsmitteln*, welche für Fortbewegung, Kontaktherstellung oder Selbstsorge benötigt werden. Das können zum Beispiel Perücken, Hörgeräte oder orthopädische Massschuhe sein.

Berufliche Vorsorge/Zweite Säule – noch profitieren nicht alle · Ein *Obligatorium zur Beruflichen Vorsorge* (BVG) besteht in der Schweiz für alle Arbeitnehmenden, die jährlich mindestens ¾ der maximalen AHV-Rente verdienen.⁹⁸ Bei den geltenden Leistungshöhen entspricht das derzeit einem Jahresverdienst von mindestens 20'520 Franken. Selbständigerwerbende, Teilzeitbeschäftigte oder Personen in temporären Anstellungsverhältnissen können sich freiwillig für die Minimalvorsorge versichern. Den Arbeitgebern steht es offen, über das gesetzliche Minimum hinaus sogenannte *überobligatorische Leistungen* auszurichten.⁹⁹

Anders als in der AHV basiert die Altersvorsorge in der zweiten Säule auf dem *Kapitaldeckungsverfahren*. Jede versicherte Person spart während ihrer Erwerbsphase ihr eigenes Altersguthaben auf einem individuellen Konto an. Dieser Prozess endet mit dem Erreichen des Pensionsalters. Das angesparte Pensionskassenvermögen wird dann entweder mit einem Umwandlungssatz in eine Altersrente übersetzt oder, seltener, in Form einer einmaligen Kapitalabfindung ausgeschüttet. Zusammen sollten AHV und BV bei vollständiger Beitragszeit ein Renteneinkommen von 60% des letzten Lohnes generieren und den Pensionierten so die *Weiterführung des gewohnten Lebensstandards* ermöglichen.¹⁰⁰

Selbstvorsorge/Dritte Säule – nicht jeder kann fürs Alter sparen · Als dritte Säule des schweizerischen Dreisäulenprinzips der Altersvorsorge ist die individuelle Vorsorge in der Bundesverfassung verankert. Sie lässt sich in zwei Bereiche unterteilen: Die *freie Selbstvorsorge* (Säule 3b) umfasst das Sparen über Privatkonten, Lebensversicherungen oder Kapitalanlagen. Daneben existiert die *gebundene Selbstvorsorge* (Säule 3a), die – wie der Name schon verrät – grundsätzlich erst mit dem Austritt aus der Erwerbsphase wieder ausgelöst werden kann. Ziel der Politik der dritten Säule ist es, die Bevölkerung mit steuerlichen Anreizen und einer Förderung des Wohneigentums darin zu unterstützen, eigenverantwortlich Ersparnisse für einen besseren Lebensstandard im Alter zu bilden.¹⁰¹

Ungleiche Vorsorgesituation · Ursprünglich war es Anspruch der AHV, durch die Auszahlung *existenzsichernder* Altersrenten allen Versicherten einen finanziell weitgehend unabhängigen Rückzug aus dem Erwerbsleben zu ermöglichen.¹⁰² Doch von einer AHV-Rente – geschweige denn von Teilrenten – liess sich in der Schweiz nie wirklich leben. Aus diesem Grund wurde das System der schweizerischen Altersvorsorge schrittweise um zwei weitere Säulen ausgebaut. Die Einführung des BVG hat die Altersvorsorge in der Schweiz zweifellos gestärkt. Vor allem die jüngere Rentnergeneration scheint heute beim Eintritt ins Pensionsalter umfassender abgesichert. Personen über 80 Jahre verfügen jedoch viel sel-

95 Seit 1.1.2005 beträgt das ordentliche Rentenalter für Frauen 64 und für Männer 65 Jahre.
96 www.bsv.admin.ch. Stand am 1.1.2009.
97 www.bsv.admin.ch. Stand am 1.1.2009.
98 Um die BV kleiner Einkommen zu fördern, wurde der Anteil an der Maximalrente von ursprünglich 7/8 auf 3/4 gesenkt.
99 www.bsv.admin.ch. Stand am 1.1.2009.
100 Kehrli/Knöpfel 2006, 150f.
101 BFS 2007a, 18f.
102 Kehrli/Knöpfel 2006, 148.

tener über eine zweite Säule. Und auch zwischen den Geschlechtern bestehen – zum Nachteil der Frauen – grosse Unterschiede. Kommt hinzu, dass bei aller Förderung natürlich nur private Altersvorsorge betreiben kann, wer in jüngeren Jahren immer wieder etwas für den «Sparstrumpf» übrig hat. In dieser komfortablen Lage befinden sich längst nicht alle. Entsprechend gross sind die Wohlstandsunterschiede im Alter.

Ergänzungsleistungen – das Plus im Dreisäulenprinzip · EL zur AHV helfen dort, wo die Renten aus erster und zweiter Säule und das übrige Einkommen die minimalen Lebenskosten im Alter nicht decken können. Ihre Einführung 1966 war als Übergangslösung bis zur Erreichung existenzsichernder Renten gedacht. Die AHV hat dieses Versprechen aber bis heute nicht einlösen können, und auch in Zukunft ist eine signifikante Anhebung des Rentenniveaus in der Schweiz wenig wahrscheinlich. Im Gegensatz zur derzeit ländereübergreifend diskutierten Lösung Grundeinkommen muss sich das System AHV plus EL nicht dem Vorwurf aussetzen, Sozialleistungen nach dem Gieskannenprinzip zu verteilen. Experten sehen deswegen das «garantistische Modell» als zukunftsweisendes Paradigma für die Alterssicherung von morgen.¹⁰³

EL sind keine Fürsorge-, sondern *Bedarfsleistungen*. Auf sie besteht ein rechtlicher Anspruch. Allerdings erfolgt der Transfer von EL nicht automatisch, sondern nur auf schriftlichen Antrag. Zudem müssen dafür einerseits persönliche, andererseits wirtschaftliche Voraussetzungen erfüllt sein. Nur wer in der AHV versichert ist und seinen Wohnsitz in der Schweiz hat, ist anspruchsberechtigt. Ausländer müssen während mindestens zehn Jahren hier gelebt haben, damit sie EL beanspruchen können. Eine Ausnahme bilden Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der EU und EFTA, für welche in der Regel keine solche *Karenzfrist* gilt.¹⁰⁴

Die wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme von EL sind dann erfüllt, wenn das Budget eines Antragstellers einen Ausgabenüberschuss aufweist, das heisst, wenn die anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen. Höhe und Art der anerkannten Ausgaben sowie der anrechenbaren Einnahmen sind im Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters- und Hinterbliebenenversicherung (ELG) festgelegt.¹⁰⁵ Diese *Anspruchsgrenze* für EL kann auch als *Armutsgrenze* gemäss AHV bezeichnet werden.¹⁰⁶ Sie definiert implizit ein Existenzminimum und verknüpft dieses mit dem Rechtsanspruch auf Unterstützung, falls man es unterschreiten sollte.

Ergänzungsleistungen = Ausgaben minus Einnahmen · Als Einkommen gelten gemäss ELG alle *Renteneinkommen und Versicherungsleistungen*, Erträge aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen wie Zinsen, Miete, Pacht oder Eigenmietwert bei selbstbewohnten Liegenschaften (*Vermögensertrag*) sowie Einkünfte und Vermögenswerte, auf die verzichtet wurde (*Schenkungen, Abtretungen*). In der Berechnung der EL werden auf der Einkommenseite ausserdem diejenigen Vermögenswerte berücksichtigt, welche den Vermögensfreibetrag von 25'000 Franken bei Alleinstehenden und 40'000 Franken bei Ehepaaren übersteigen. Selbstbewohnte Liegenschaften fliessen erst ab einem Wert von 112'500 Franken mit in die Berechnung ein. Ein Zehntel des so bestimmten Nettoreinvermögens wird als Vermögensverzehr dem Einkommen zugerechnet. Für in Heimen oder Spitälern lebende Personen können die Kantone den jährlichen Vermögensverzehr auf maximal einen Fünftel erhöhen.¹⁰⁷

Die Höhe der Lebenshaltungskosten ist im Alter stark durch die Wohnsituation mitbestimmt. Deshalb unterscheidet das ELG bei den anerkannten Ausgaben grundsätzlich zwischen Personen, die zuhause wohnen, und solchen, die im Heim leben. Während die Regelungen für Personen in privaten Haushalten überall in der Schweiz einheitlich gehalten sind, bestehen für Heimbewohner je nach Kanton und Pflegestufe grosse Differenzen. Mit der Einführung der neuen Finanz- und Aufgabenteilung (NFA) per 1. Januar 2008 haben sich diese Unterschiede nicht verringert.¹⁰⁸

Wer zuhause wohnt, hat jährlich einen *allgemeinen Lebensbedarf* von 18'720 Franken zugute. Ehepaare stehen 28'080 Franken zu. Für die Miete inkl. Nebenkosten wird ein jährlicher Höchstbetrag von 13'200 Franken anerkannt. Die Wohnung eines Paares darf

höchstens 15'000 Franken kosten. Darüber hinaus werden Pauschalbeträge für die obligatorische *Krankengrundversicherung* eingesetzt. Diese variieren nach Kanton und Prämiengregion.¹⁰⁹

Anders gestaltet sich die Anerkennung von Ausgaben bei Personen im Heim. In die Berechnung des EL-Anspruches fliessen neben der Pauschale für die Krankengrundversicherung die Tagestaxe fürs Heim sowie ein Betrag für *persönliche Auslagen* wie den Kauf von Kleidern, Produkten für die Körperhygiene, Zeitungen, Steuern etc. ein. Über die maximale Höhe der anerkannten Tagestaxen entscheiden die Kantone. Sie legen auch fest, wie viel «Sackgeld» EL-Bezüger im Heim zusteht.

Weitere Vergünstigungen · In Ergänzung zu den direkten jährlichen Leistungen, welche das Einkommen von AHV-Rentnern mit kleinen Renten bis zur im ELG festgelegten Armutsgrenze aufstocken, werden EL-Bezüger auch indirekt entlastet. Sie können die Rückerstattung krankheits- und behinderungsbedingter Kosten beantragen, wenn diese nicht bereits durch eine andere Versicherung gedeckt sind. Ausserdem beteiligt sich die EL an den Kosten für Selbstbehalt und Franchise. Darüber hinaus sind Personen mit Anspruch auf EL von der Gebührenpflicht für Radio und Fernsehen (billag) befreit. Und im Gegensatz zu Renten aus AHV und BV werden EL nicht besteuert.¹¹⁰

Kantonale und kommunale Beihilfen · Das ELG beziffert für die gesamte Schweiz einheitliche Beträge für Lebensbedarf und Miete, in Wirklichkeit variieren die Lebenshaltungskosten zwischen den Regionen aber stark. Deshalb richten manche Kantone subsidiär zu den bundesrechtlich vorgeschriebenen EL an finanziell bedürftige AHV-Rentner zusätzlich kantonale Zulagen aus. Im Gegensatz zur Sozialhilfe besteht auf diese Leistungen (wie auch bei den EL) ein klar umschriebener Rechtsanspruch. *Beihilfen* in diesem Sinn kennen die Kantone AI, BE, BS, GE, JU, SG, TI, VS, ZG und ZH – und zwar unter unterschiedlichsten Bezeichnungen: außerordentliche Ergänzungsleistungen, kantonale Beihilfen, zusätzliche kantonale Zulagen oder Zuschüsse für minderbemittelte Personen etc. In einzelnen Kantonen sind diese Beihilfen kommunal geregelt.¹¹¹

Wenn man im Alter durch die Maschen fällt ... ·

Was seine Reichweite und Wirksamkeit angeht, so erhält das Dreisäulenprinzip der schweizerischen Altersvorsorge von Experten im internationalen Vergleich gute Noten. In den allermeisten Fällen vermögen die EL individuelle Vorsorgelücken zu schliessen.¹¹² Trotz der Existenz obligatorischer Sozialversicherungen und kantonaler Bedarfsleistungen gibt es aber immer wieder ältere Menschen, die durch die Maschen fallen. Als Auffangnetz dient ihnen die *öffentliche Sozialhilfe*.

Im Alter von Sozialhilfe abhängig zu werden, stellt hierzulande einen Ausnahmefall dar. Er tritt hauptsächlich an zwei Stellen auf: Zum einen gibt es in der Schweiz noch immer vereinzelt Personen, die trotz AHV-Obligatorium nicht oder ungenügend lange versichert sind und daher auch keinen Anspruch auf EL haben. In diesen Fällen kann die Grundsicherung der Sozialhilfe einspringen. Zum anderen steigen die Kosten für stationäre Pflege im Alter kontinuierlich an. In manchen Fällen sind sie durch Krankenkasse und EL nicht mehr vollständig gedeckt. Die Sozialhilfe muss hier immer öfter Löcher in der *Pflegefinanzierung* stopfen.

Existenzminimum gemäss SKOS-Richtlinien · Die materielle Grundsicherung der Sozialhilfe umfasst einen minimalen Betrag zur Deckung des Lebensbedarfs (*Grundbedarf*), die ortsüblichen Wohnkosten inkl. Nebenkosten sowie die medizinische Grundversorgung in Form von Krankenkassenprämien zuzüglich Franchisen und Selbstbehalt. Sozialhilfeempfänger sind zudem steuerbefreit. Als Lebensbedarf für eine alleinstehende Person sind derzeit 960 Franken vorgesehen. Paare erhalten monatlich 1'469 Franken. Personen in stationären Einrichtungen wird an Stelle des Grundbedarfs eine ihrer «körperlichen und geis-

Die Armutsgrenze in der Sozialhilfe:
Richtlinien der Schweizerischen
Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)

103 Opielka 2005.

104 www.bsv.admin.ch.

105 Art. 10 und 11 ELG.

106 Kehrl/Knöpfel 2006, 32.

107 Informationsstelle AHV/IV 2009, 4.

108 BSV 2007c und BSV 2008c.

109 Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2008 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen vom 24. Oktober 2007.

110 Informationsstelle AHV/IV 2009, 5ff.

111 Carigiet/Mäder/Bovin 2003, 47.

112 BFS 2006b, 7.

tigen Mobilität» angepasste «Pauschale zur Deckung der nicht im Pensionsarrangement enthaltenen Ausgabepositionen» gewährt.¹¹³

Über die materielle Grundsicherung hinaus kann die Sozialhilfe *situationsbedingte Leistungen* ausrichten, wenn es die besondere gesundheitliche, wirtschaftliche oder familiäre Situation einer Person erfordert. Mit diesem Instrument werden u.a. auch ungedeckte Pflegekosten von bedürftigen Personen in Alters- oder Pflegeheimen finanziert.

Nicht ohne Gegenleistung · Im Gegensatz zu den EL handelt es sich bei der Sozialhilfe um Fürsorgeleistungen, auf die kein Rechtsanspruch besteht. Zudem verpflichten sich Sozialhilfeempfänger und ihre nächsten Verwandten zu bestimmten Gegenleistungen. Lässt es die wirtschaftliche Situation der Familie zu, behält sich die Sozialhilfe vor, eine *Verwandtenunterstützung* einzufordern.¹¹⁴ Verbessert sich die Lage des Klienten zu einem späteren Zeitpunkt erheblich, kann sie ausserdem die *Rückerstattung* von Sozialhilfeleistungen verlangen.¹¹⁵ Anders als im Falle eines Bezugs von EL, müssen sich Fürsorgeabhängige also beim Staat verschulden. Solche Verpflichtungen machen Angst und halten Rentner vom Gang zum Sozialamt ab.

(K)ein Auskommen auf Dauer · Der Betrag für den Grundbedarf in der Sozialhilfe liegt unter der Bemessung für den Lebensbedarf im ELG. Die beiden verschiedenen hoch angesetzten Anspruchs- bzw. Armutsgrenzen nehmen ihre Berechtigung aus der unterschiedlichen Funktion von EL und Sozialhilfe im System der sozialen Sicherung. Die Sozialhilfe versteht sich als «Rettungsanker» in vorübergehenden Notsituationen. Sie bietet *Überbrückungshilfe* an, verfolgt aber ganz klar das Ziel, die Empfänger so rasch wie möglich auf eigene Beine zu stellen. Weil es sich bei Fürsorgeleistungen in der Regel um eine Unterstützung auf Zeit handelt, ist ein sehr knappes Budget für den Lebensbedarf zumutbar, so das Argument. Nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben haben Menschen im Alter kaum mehr Möglichkeiten, ihr Einkommen selbst wesentlich zu verbessern. Wer auf Unterstützung angewiesen ist, bleibt dies mit aller Wahrscheinlichkeit bis zum Tod. Diesem Umstand trägt der höhere Lebensbedarf im ELG Rechnung. Er sichert Rentnern bis zuletzt ein bescheidenes, aber menschenwürdiges Auskommen.

Im Alter sollte niemand dauerhaft Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen, darüber herrscht politischer Konsens. Im Bundesgesetz zur Neuordnung der Pflegefinanzierung, welches von den eidgenössischen Räten am 13. Juni 2008 verabschiedet wurde, ist deshalb folgender Grundsatz festgehalten worden: Die Kantone sorgen dafür, «dass durch den Aufenthalt in einem anerkannten Pflegeheim in der Regel keine Sozialhilfe-Abhängigkeit begründet wird».¹¹⁶ Ob der Gesetzesartikel auf kantonaler Ebene in Form von *Pflegekostenzuschüssen* tatsächlich umgesetzt wird, bleibt abzuwarten.

Private Sozialhilfe · Neben der öffentlichen Sozialhilfe gibt es in der Schweiz zahlreiche gemeinnützige Institutionen (Hilfswerke, Kirchen etc.), welche armutsgefährdete ältere Menschen unterstützen. Diese *private Sozialhilfe* stellt einen nicht wegzudenkenden Bestandteil im Netz der sozialen Sicherheit dar. Sie nimmt eigene Aufgaben wahr, Bund und Kantone können Institutionen der privaten Sozialhilfe aber auch Aufgaben übertragen.

Pro Senectute erfüllt als private Stiftung einen solchen staatlichen Auftrag.¹¹⁷ Derzeit erhält sie vom Bund 14,3 Mio. Franken für die Ausrichtung *Individueller Finanzhilfe* (IF) zugunsten Betagter. Diese Gelder fliessen in Form einmaliger oder periodischer Leistungen direkt an Rentner in Notlagen.¹¹⁸ In Ergänzung der Bundesgelder setzt PS in der IF auch stiftungseigene Mittel ein und arbeitet darüber hinaus eng mit anderen Organisationen zusammen, die sich in der Einzelfallhilfe für alte Menschen engagieren – so z.B. mit der Zürcher *Hatt-Bucher-Stiftung*.¹¹⁹

113 SKOS 2005.

114 Die SKOS hat ihre Empfehlungen zur Verwandtenunterstützung per 1.1.2009 geändert. Neu soll die Unterstützungspflicht nur noch für Personen gelten, deren steuerbares Jahreseinkommen mehr als 120'000 (Einzelpersonen) bzw. 180'000 (Ehepaare) Franken beträgt. Setzt sich diese neue Praxis durch, würde die Verwandtenunterstützung damit faktisch auf Grossverdienende und Wohlhabende eingeschränkt. (Vgl. SKOS 2009.)

115 Kehrli/Knöpfel 2006, 167f.

116 Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 13. Juni 2008, Art. 10 Abs. 2 Bst. a ELG, BBl 2008, 5247.

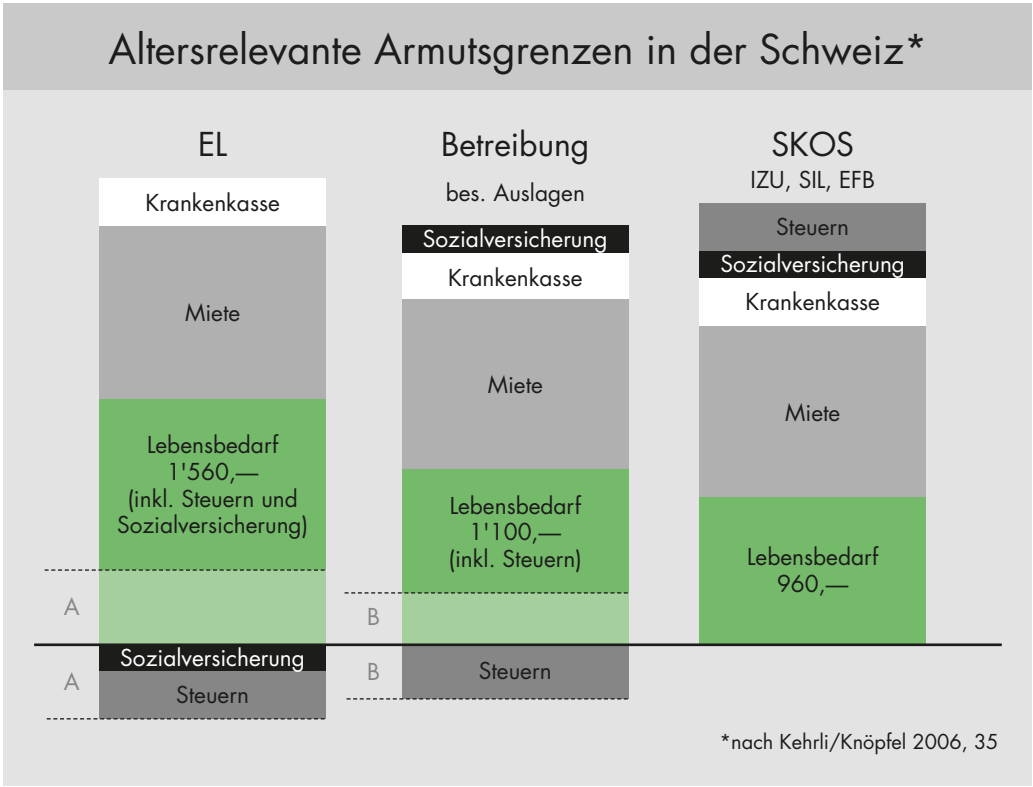
Schulden tilgen und trotzdem leben können · Ausstehende Forderungen können Gläubiger in der Schweiz mit Hilfe der Betreibungsämter eintreiben, allerdings nicht unlimitiert. Das Schweizerische Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz (SchKG) schreibt nämlich fest, dass selbst bei Zwangsvollstreckung ein Mindestbetrag für den Lebensunterhalt unangetastet bleiben muss, damit der Schuldner im Falle einer Pfändung nicht in finanzielle Not gerät.¹²⁰ Die Bemessung dieses unpfändbaren *Notbedarfs* oder betreibungsrechtlich garantierten Existenzminimums liegt in der Kompetenz der Kantone. Mit wenigen Ausnahmen orientieren sich diese aber an den Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten (KBKS).

Analog zu den EL und der Sozialhilfe sieht auch die betreibungsrechtliche Praxis einen allgemeingültigen Betrag für den Lebensbedarf vor und stockt diesen separat durch die Ausgaben für Wohnen und medizinische Grundversorgung auf. Der geschützte minimale Lebensbedarf beträgt für Alleinstehende 1'100, für Paarhaushalte 1'550 Franken.¹²¹ Das betreibungsrechtliche Existenzminimum ist steuerpflichtig. Kann keine Steuerbefreiung erwirkt werden, kürzt die Steuerbelastung den monatlichen Grundbetrag zusätzlich.¹²²

Eingeschränkter Schutz des Existenzminimums gemäss ELG im Betreibungsrecht · Das Betreibungs- und Konkursrecht schützt das Existenzminimum älterer Menschen in besonderem Masse, dies wohl aufgrund der Tatsache, dass eine Schuldsanierung im Alter wegen geringer Einnahmen – wenn überhaupt – oft nur in einem langwierigen Prozess möglich ist. Rentner müssten im Falle einer Betreibung oft über lange Dauer mit einschneidend weniger Einkommen zurechtkommen. Eine solche Regelung würde einen Rückschritt hinter die Errungenschaft der EL bedeuten. AHV-Renten und EL gelten daher als «unpfändbare Vermögenswerte».¹²³

Benachteiligt sind Personen, die über ein kleines Einkommen aus der zweiten Säule verfügen, denn das Betreibungsrecht schützt die Renten aus der BV nicht. Im Schuldenfall werden Pensionskassengelder bis auf das betreibungsrechtliche Existenzminimum hinunter gepfändet. Man nimmt mit dieser Praxis die Aufhebung des Schutzes des EL-Existenzminimums und dessen Kürzung um monatlich bis zu 400 Franken in Kauf.

Die Armutsgrenze im Betreibungs- und Konkursrecht: Notbedarf nach Art. 93 SchKG



117 Art. 17 und 18 ELG.
118 Pro Senectute Schweiz 2008a und 2008b.
119 www.hatt-bucher-stiftung.ch.
120 Art. 93 SchKG.
121 KBKS 2000, 1.
122 Kehrli/Knöpfel 2006, 31f.
123 Art. 92 SchKG.



Teil II:

Daten, Zahlen, Fakten –
Aktueller Erkenntnisstand
zur finanziellen Lage der
Rentnerinnen und Rentner
in der Schweiz

Datenlage und -qualität

Die theoretischen Vorüberlegungen zu wirtschaftlichen Notlagen im Alter haben deutlich gemacht: Es braucht mehrdimensionale Untersuchungen, wenn man das komplexe soziale Problem der Altersarmut erfassen und verstehen will. Einkommenssituation und Unterversorgung in verschiedenen Lebensbereichen müssen dabei ebenso dokumentiert werden wie die Dynamiken von Armut und Prozesse sozialer Ausgrenzung.¹²⁴

So detailliert hat sich bisher nur die nationale Armutsstudie von 1997¹²⁵ mit dem Phänomen beschäftigt. Eine umfassende Armutsberichterstattung in regelmässiger Form gibt es in der Schweiz (noch) nicht. Das Gros der Untersuchungen ist quantitativ und nimmt nur die Einkommensarmut (potenzielle Versorgungslage) in den Blick. Von den Lebensbedingungen der Betroffenen ist wenig bekannt. Meistens handelt es sich zudem lediglich um Momentaufnahmen (Querschnittsdaten), aufgrund derer man keine Aussagen über Armutsentwicklung und -karrieren machen kann. Über die Rentner als spezifische Gruppe der Armutsbevölkerung der Schweiz weiss man besonders wenig. Denn während der letzten Jahre hat sich die Armutforschung in der Schweiz auf andere Risikogruppen fokussiert.

So detailliert hat sich bisher nur die nationale Armutsstudie von 1997¹²⁵ mit dem Phänomen beschäftigt. Eine umfassende Armutsberichterstattung in regelmässiger Form gibt es in der Schweiz (noch) nicht. Das Gros der Untersuchungen ist quantitativ und nimmt nur die Einkommensarmut (potenzielle Versorgungslage) in den Blick. Von den Lebensbedingungen der Betroffenen ist wenig bekannt. Meistens handelt es sich zudem lediglich um Momentaufnahmen (Querschnittsdaten), aufgrund derer man keine Aussagen über Armutsentwicklung und -karrieren machen kann. Über die Rentner als spezifische Gruppe der Armutsbevölkerung der Schweiz weiss man besonders wenig. Denn während der letzten Jahre hat sich die Armutforschung in der Schweiz auf andere Risikogruppen fokussiert.

«Was die Sozialstatistik anbetrifft, befindet sich die Schweiz nach wie vor auf dem Niveau eines Entwicklungslandes», schreiben die Sozialwissenschaftler Christin Kehrli und Carlo Knöpfel.¹²⁶ Es ist in der Tat so, dass Daten, die zur Beurteilung der Lebenslagen von Rentnern Relevanz haben, bei ganz verschiedenen Stellen und Institutionen zusammengetragen werden müssen.

Datenquellen · Die umfangreichste Quelle für Daten zur Altersarmut in der Schweiz stellt die Datenbank des Bundesamts für Statistik (BFS) dar. Im vorliegenden Zusammenhang wichtig sind vor allem zwei Publikationsreihen des BFS: Die *Schweizerische Arbeitskräfteerhebung* (SAKE) zu Themen rund um Arbeit und Einkommen wird seit 1991 jährlich durchgeführt.¹²⁷ Als einkommensbezogenes Erhebungsinstrument liefert die SAKE Informationen zur Höhe und Zusammensetzung von Alterseinkommen in der Schweiz. Unterversorgung und soziale Ausgrenzung kann sie jedoch nur sehr begrenzt abbilden.

Die *Einkommens- und Verbrauchserhebung* (EVE – neu: *Haushaltsbudgeterhebung*, HABE) hingegen generiert neben Einkommensdaten auch Informationen zum Konsumverhalten der Schweizer Bevölkerung, kann also etwas über die tatsächliche Versorgungslage aussagen. Da die EVE bzw. HABE aber nur auf kleinen Stichproben beruht und als Momentaufnahme konzipiert ist, lassen sich mit ihr über die spezifische Gruppe der Rentner nur schwer und über Armutsdynamiken gar keine Angaben machen.¹²⁸

Ebenfalls von zentraler Bedeutung für die Bewertung der wirtschaftlichen Situation von Rentnerhaushalten in der Schweiz sind die Dokumentationen des BSV. Die jährlich erscheinenden Statistiken zu AHV, BV und EL geben Auskunft über die Reichweite der Altersvorsorge in der Schweiz. Sie machen Entwicklungen sichtbar, kommen über eine Beurteilung der Einkommenssituation aber nicht hinaus.

Nützliche Informationen zur Einkommens- und Vermögensverteilung können auch kantonale *Steuerbehörden* und die eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) liefern. Steuerdaten sind allerdings nur bedingt zuverlässig. Kommt hinzu, dass die gesamtschweizerischen Steuerstatistiken nicht nach Altersklassen aufgegliedert sind. Spezifische Daten über Rentnerhaushalte sind nur in einzelnen Kantonen dokumentiert (z.B. ZH).

Viel Arbeit wurde während der letzten Jahre in den Aufbau einer *eidgenössischen Sozialhilfestatistik* gesteckt. 2006 erschien diese erstmals mit Daten für das Jahr 2004.¹²⁹ Die Sozialhilfestatistik vermag die Lebenssituation Armutsbetroffener recht umfassend abzubilden, sie erfasst aber ausschliesslich Sozialhilfebezügler. Ältere Menschen gehören nur sehr vereinzelt zu dieser Gruppe.

Wichtig für die Untersuchung des Phänomens der Altersarmut in der Schweiz sind in Ergänzung der Erhebungen des Bundes daher die Forschungsarbeiten nicht-staatlicher Organisationen, wie u.a. die Untersuchungen des Berner Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS), der SKOS, des privaten Wirtschaftsforschungsinstituts Ecoplan und der Caritas Schweiz.

124 BFS 1999, 143.

125 Leu/Burri/Priester 1997.

126 Kehrli/Knöpfel 2006, 66.

127 Ebd., 66f.

128 BFS 1999, 154.

129 Kehrli/Knöpfel 2006, 66.

Einkommenssituation in Rentnerhaushalten

Schweizer Rentneinkommen liegen deutlich unter Erwerbseinkommen

Der Übertritt ins Rentenalter ist in der Regel mit einer erheblichen Einkommensverminderung verbunden, denn meistens können Renten den Ausfall des Erwerbseinkommens nur zu einem Teil ersetzen.

Rentnerhaushalte verfügen deshalb in der Schweiz über wesentlich tiefere Äquivalenzeinkommen als Erwerbshaushalte. Zur tatsächlichen Höhe der Einkommenseinbussen bei Pensionierung sind aber unterschiedliche Zahlen im Umlauf.¹³⁰ Nach optimistischen Schätzungen liegt das verfügbare Medianeinkommen bei Rentnern im Durchschnitt rund 22% unter demjenigen für Erwerbshaushalte, was abzüglich Steuern und Sozialversicherungsbeträgen einem Jahresäquivalenzeinkommen von 36'675 Franken entspricht.¹³¹ Etwas stärker ist die Einkommensverminderung im Kanton Zürich, wo das Medianeinkommen der Rentner gemäss Zürcher Staatssteuerstatistik etwa einen Viertel tiefer liegt als jenes der Erwerbsbevölkerung.¹³² Den grössten Einkommensrückgang bei Eintritt ins Rentenalter weisen die SAKE- und EVE- bzw. HABE-Daten aus. Bei einem verfügbaren Medianäquivalenzeinkommen von 34'032 Franken sehen sie den Erwerbsausfall nach der Pensionierung bei Rentnerhaushalten nur zu etwa zwei Dritteln gedeckt.¹³³

Einig sind sich bisherige Untersuchungen zur finanziellen Lage der älteren Generation darin, dass die sogenannte *Erwerbsersatzquote* der Rentner in der Schweiz während der letzten Jahre stagniert hat oder sogar gesunken ist. Die Gründe hierfür sehen Experten in den Einbrüchen der Aktienmärkte und den damit einhergehenden massiven Ertragseinbussen in der zweiten und dritten Säule. Gleichzeitig scheinen steigende Wohnkosten (Miete, Hypothekarzinsen, Nebenkosten) und wachsende Zwangsausgaben für Steuern und Sozialabgaben die Rentneinkommen – insbesondere die kleinen – derzeit überproportional zu belasten.¹³⁴ Neuere Untersuchungen zur Altersvorsorge in der Schweiz haben ausserdem gezeigt, dass die Erwerbsersatzquote bei den einkommensschwächsten Rentnern am tiefsten ist. Gerade in den ärmeren Haushalten ist die Sicherung des ehemals schon geringen Einkommens im Vergleich mit den höheren Einkommensgruppen also noch besonders schwierig.¹³⁵

Hohe Einkommensdisparität

In der Schweiz sind die Einkommen im Alter deutlich ungleicher verteilt als unter den Erwerbshaushalten, das hat schon die nationale Armutsstudie von 1997 festgestellt.¹³⁶ Folgeuntersuchungen haben

seither den merklichen Anstieg von Einkommensungleichheiten am Übergang zur Pensionierung und die vergleichsweise höhere Konzentration von Einkommen in der Rentnergeneration wiederholt bestätigt.¹³⁷ Die *hohe Einkommensdisparität* innerhalb der Generation der über 60-Jährigen liefert die Erklärung für die in den letzten Jahren oft gehörte widersprüchliche Aussage, dass es den Rentnern in der Schweiz heute insgesamt gut gehe, gewisse ältere Menschen aber weiterhin ein erhöhtes Armutsrisiko aufweisen würden.

Problematische Einkommenssituationen betreffen nicht alle Rentnerhaushalte im selben Mass, sie verdichten sich in gewissen Gruppen. Tiefe Einkommen im Alter sind das Ergebnis einer *ungenügenden Vorsorgesituation*, und diese ist im schweizerischen System der Altersvorsorge ihrerseits zentral durch die *Erwerbsbiographie* (Bildungsstatus, Beruf und Einkommen) der Versicherten bestimmt. Dass Ausbildungschancen und die Aussichten auf beruflichen Erfolg nicht geschlechtsneutral verteilt sind und ausserdem von sozialer und kultureller Herkunft mitbestimmt werden, ist in der Ungleichheitsforschung gut dokumentiert und gilt für den Altersbereich sogar verstärkt. Denn «Ungleichheiten im Alter gehen auf kumulierte Ungleichheiten während der Erwerbsjahre zurück».¹³⁸

Die Vorsorge ist entscheidend

Alterseinkommen unterscheiden sich in ihrer Zusammensetzung ganz wesentlich von den Einkommen der Erwerbshaushalte. Erwartungsgemäss sind sie generell durch einen hohen Anteil an Einnahmen aus den Sozialversicherungen geprägt. Was monatlich auf die Konten der älteren Menschen in der Schweiz fliesst, sind in erster Linie Renten. Dabei gilt folgende Faustregel: Je tiefer das Einkommen, desto

Einkommensungleichheiten innerhalb der Rentnergeneration

130 Wanner/Gabadinho 2008, 29.

131 Ecoplan 2004b, 8.

132 Moser 2002, 6.

133 BFS 2007a, 49ff.; BFS 2003a, 22ff.

134 BFS 2007b, 57; Ecoplan 2004a, 29ff.; Ecoplan 2004b, 15ff.

135 BFS 2003a, 25f.; BFS 2007a, 49; Ecoplan 2004a, 20.

136 Leu/Burri/Priester 1997, 435.

137 Wanner/Gabadinho 2008, 33f.; BFS 2007c, 49; Ecoplan 2004a, 55.

138 Höpfinger 1997, 12.

stärker die einseitige Abhängigkeit von *Transfereinkommen*. Nennenswerte Einkünfte aus anderen Quellen, wie Vermögens- oder Erwerbseinkommen, sind weitgehend ein Wohlstandsphänomen.¹³⁹

Ein gutes Einkommen im Alter ist ganz wesentlich von einer möglichst «kompletten» Vorsorge abhängig. Von Altersarmut betroffen sind deshalb vor allem Menschen, die im Dreisäulensystem der schweizerischen Altersvorsorge nur lückenhaft versichert sind. Wer sich während der Erwerbsjahre Ansprüche auf Leistungen aus allen drei Säulen erwirbt, läuft kaum Gefahr, im Alter kein Auskommen zu haben. Umgekehrt zeigt sich aber auch, dass AHV-Rentenbezüger ohne weiteres Einkommen «besonders armutsgefährdet» sind.¹⁴⁰ Ein Blick in die Ergebnisse neuerer Untersuchungen zur Reichweite der schweizerischen Altersvorsorge und ihrer Verteilung auf die Rentnerhaushalte lässt erkennen, wo die Versicherungslücken und folglich das Armutsrisiko im Alter weiter bestehen und besonders gross sind.

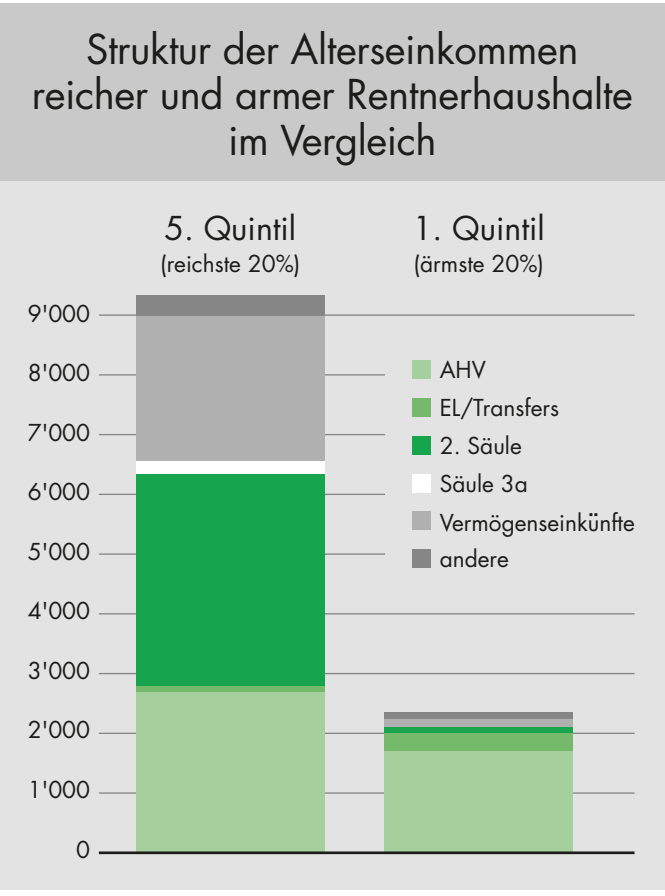
Reichweite der drei Säulen

Von allen Personen im Rentenalter verfügt in der Schweiz rund ein Drittel ausschliesslich über Renteneinkünfte aus der AHV, ein weiteres gutes Drittel bezieht zudem Leistungen aus der BV. Nur etwa ein Viertel der Rentner kann sich auf alle drei institutionellen Säulen der Altersvorsorge abstützen. Die Gruppe älterer Menschen, die gar keinen Anspruch auf staatliche Vorsorgeleistungen haben, ist mittlerweile verschwindend klein. Das BSV schätzt, dass aufgrund der allgemeinen Beitragspflicht inzwischen nur noch Ausländer, die nach dem Erreichen des Pensionsalters in die Schweiz kommen, oder Personen, die im Ausland erwerbstätig waren, ganz vom Versicherungsschutz ausgeschlossen sind.¹⁴¹

AHV-Renten: Fast jeder hat sie, niemand kann von ihnen leben · Die gute Reichweite des Vorsorgesystems relativiert sich, wenn man die tatsächliche Höhe der ausbezahlten Renten sowie deren Verteilung auf die Rentnerhaushalte genauer betrachtet. 2007 erhielten zwar 65% der Ehepaare eine AHV-Maximalrente von damals 3'315 Franken. Es gab aber auch 13'100 Paare, die monatlich weniger als 2'500 Franken AHV beanspruchen konnten. Die Einzelrentenhöhen waren zwischen den Geschlechtern in etwa gleich verteilt und lagen durchschnittlich bei rund 1'900 Franken. Nur gerade zwölf Prozent der ledig gebliebenen Frauen und Männer erhielten jedoch die geltende Maximalrente von 2'210 Franken.

Die Zahlen zeigen es: Ein beträchtlicher Teil der Rentner in der Schweiz erhält keine Maximalrenten. Dafür gibt es zwei Gründe: Erstens ist das massgebende Jahreseinkommen bei einer Mehrheit der Versicherten kleiner als jener Betrag, der Anspruch auf die maximale Rente geben würde. Zweitens werden Maximalrenten nur im Falle einer vollständigen Beitragszeit ab dem 20. Altersjahr ausgerichtet. Besonders viele Personen mit sehr kleinen AHV-Renten findet man deshalb in der Gruppe der verheirateten Frauen, weil sie häufig ihre Erwerbstätigkeit verringern oder sogar aufgeben – vor allem wenn sie Kinder haben –, sowie bei zugewanderten Ausländern, weil ihnen Beitragsjahre fehlen. Während neun von zehn Schweizer Rentnern eine *Vollrente* beziehen, haben 80% der ausländischen Personen im Rentenalter nur Anspruch auf eine *Teilrente*.¹⁴²

Für weniger gut bemittelte Menschen im Alter sind AHV-Renten die wichtigste Einkommensquelle. Über 80% der Einnahmen von Rentnerhaushalten mit geringen finanziellen Mitteln stammen aus der AHV.¹⁴³ Ein Auskommen stellen sie trotzdem nicht dar, denn AHV-Renten sind auch bei maximaler Höhe nicht existenzsichernd. Sieht man von dieser grundsätzlichen Kritik an der ersten Säule ab, weist die AHV



Darstellung: Pro Senectute Schweiz; Zahlen: BFS 2003a, 25 und 41

aufgrund der Rentenplafonierung zumindest deutliche «Umverteilungseffekte von den oberen zu den unteren Einkommensklassen» auf.¹⁴⁴ Schaut man sich nur die Einkommen aus der ersten Säule an, sind alle Rentner – mit Ausnahme der erwähnten Sonderfälle – ähnlich arm. Die Einkommensungleichheiten in der ersten Säule sind nicht sehr gross. Ein völlig anderes Bild bietet sich in der BV.

Berufliche Vorsorge trennt die Spreu vom Weizen · Die Anzahl der Bezüger von Altersrenten aus der zweiten Säule ist seit der Einführung des Obligatoriums 1985 stetig gewachsen. Ende 2006 bezogen in der Schweiz etwa 507'300 Personen Altersrenten aus einer Pensionskasse.¹⁴⁵ Gemäss Demographischem Portrait der Schweiz umfasste die Wohnbevölkerung im selben Jahr 1,27 Mio. Menschen im Alter über 65 Jahren.¹⁴⁶ Die BV erreicht also nicht alle Rentner. Der Abdeckungsgrad der zweiten Säule wird derzeit auf etwa 50-60% der Rentnerhaushalte geschätzt.¹⁴⁷

Insgesamt bezifferte sich die Pensionskassenrentensumme im Jahr 2006 auf 15,5 Mia. Franken. Der Löwenanteil davon ging an Männer, deren durchschnittliche Pensionskassenrente bei monatlich 3'020 Franken lag. *Frauen* erhielten mit 1'575 Franken im Schnitt nur etwa halb so viel Geld aus der zweiten Säule. Die Ursache dieses Sachverhalts liegt in der geschlechtsspezifischen Segregation der Berufswelt. Frauen arbeiten nach wie vor überproportional häufig in Niedriglohnsegmenten wie Gesundheitswesen oder Detailhandel, unterbrechen ihre Laufbahn infolge Mutterschaft und sind öfter nur in Teilzeit erwerbstätig. Ihre Löhne liegen deshalb deutlich unter denjenigen der Männer, was zu entsprechend tieferen Rentenwerten führt.¹⁴⁸ Dieser fehlende Versicherungsschutz hat Nachwirkungen auf das Leben nach dem Erwerbsaustritt. Auch heute noch bezieht eine Mehrheit (51,9%) der Neurentnerinnen keine Leistungen aus der BV.¹⁴⁹

Neben den Frauen benachteiligt das System der BV Personen mit *tieferem sozioprofessionellem Status*. Es handelt sich dabei vor allem um Rentner, die nur die obligatorische Schulbildung genossen haben und im Bau- oder Gastgewerbe bzw. im Bereich der persönlichen Dienstleistungen tätig waren. Ausländer sind in dieser Gruppe übervertreten.¹⁵⁰ Darüber hinaus zeigt sich in der zweiten Säule weiterhin – wenn auch mit zunehmend schwächerer Ausprägung – ein *Generationeneffekt*. Vor allem bei den heute über 80-Jährigen kam das BVG noch nicht oder nur teilweise zum Tragen. Sie haben oftmals nur auf eine sehr kleine Rente Anspruch oder sind ganz vom Versicherungsschutz ausgeschlossen. Der Tendenz nach gilt: «Je später geboren, desto besser die Altersvorsorge.»¹⁵¹ Weil für eine volle Pensionskassenrente mindestens 40 Beitragsjahre vonnöten sind, wird die zweite Säule ihren endgültigen Abdeckungsgrad frühestens 2025 erreicht haben.

Zusätzlich zu den erwähnten Renten wurden aus der BV 2006 etwa fünf Mia. Franken in Form von Kapital an fast 40'000 Bezüger ausbezahlt.¹⁵² Seit 2002 hat das Volumen solcher Kapitalleistungen um eindruckliche 50% zugenommen. Immer mehr ältere Menschen lassen sich ihre zweite Säule bei ihrer Pensionierung auszahlen und verzichten damit auf eine lebenslange Rente. Ausländer entscheiden sich dabei häufiger für die alleinige Kapitalabfindung als Schweizer (vermutlich für den Erwerb von Wohneigentum im Ausland).¹⁵³ Welche Auswirkungen dies auf die finanzielle Sicherheit der betreffenden Personen im Alter hat, wurde bisher nicht untersucht. Es gibt aber Hinweise darauf, dass ein *Kapitalbezug* erhebliche Risiken birgt. Bei Fehlinvestitionen oder grosszügigem Lebensstil kann das «Alterspolster» im Nu aufgebraucht sein.

Im Gegensatz zur AHV enthält die BV «keine Solidaritätskomponente, die eine Umverteilung von den oberen zu den unteren Einkommen bewirken würde».¹⁵⁴ Wer viel verdient hat, kriegt eine hohe Rente – und umgekehrt. So erklärt sich, dass auf das Viertel der Pensionskassenrentenbezüger mit den tiefsten Pensionskassenrenten nur sechs Prozent der total ausbezahlten Leistungen entfallen, während sich das oberste Viertel mehr als die Hälfte der Gesamtrentensumme teilt.¹⁵⁵ Die BV sichert vor allem die Einkommen des Mittelstands und der Oberschicht. Am Einkommen der ärmsten 20% der Rentner machen Leistungen aus der zweiten Säule kaum fünf Prozent aus.¹⁵⁶ Armutsbetroffene, ältere Menschen haben in der Regel keine zweite Säule oder mussten sich den geringen Anspruch in Form einer einmaligen Kapitalleistung auszahlen lassen. Wer trotz tiefem Einkommen im Alter eine

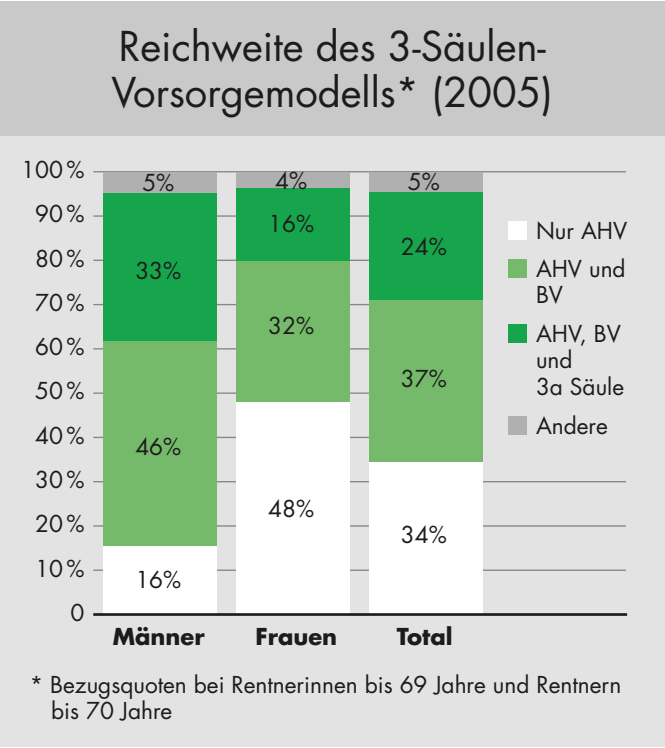
139 BFS 2002, 20ff.; BFS 2003a, 32ff.; BFS 2003b, 13ff.
140 Wanner/Gabardino 2008, 38.
141 BSV 2007a, 3; Wanner/Gabardino 2008, 38.
142 BSV 2007a, 18 und 23f.
143 Wanner/Gabardino 2008, 38.
144 BFS 2002, 47.
145 BFS 2008a, 25f.
146 BFS 2007d, 24.
147 Wanner/Gabardino 2008, 38.
148 BFS 2008a, 25.
149 BFS 2007a, 36.
150 BSV 2005, 59ff.
151 Moser 2006, 11.
152 BFS 2008a, 25f.
153 BFS 2007a, 38.
154 BFS 2002, 54.
155 BSV 2005, 66f.
156 BFS 2003a, 41.

kleine Rente aus der BV bezieht, ist mit dieser im Steuer- und Schuldenfall gegenüber «reinen» AHV-Rentnern sowie EL-Bezüglern benachteiligt.

Private Vorsorge muss man sich leisten können · Zur Reichweite bzw. Verteilung der ersten und zweiten Säule sammelt die Schweiz mittlerweile ausreichend statistische Informationen. Erhebliche Wissenslücken gibt es hingegen bei der dritten Säule. Einer der Gründe hierfür ist die schwierige Abgrenzung zwischen privater Vorsorge und Vermögen. In der konventionellen Betrachtungsweise werden nur die «formellen» Renten aus der gebundenen Selbstvorsorge, nicht aber die Erträge bzw. der Verzehr von ausbezahlten Kapitalien oder Ersparnissen aus der freien Selbstvorsorge, als Einkommen aus der dritten Säule ausgewiesen. Alternative Darstellungen schlagen der dritten Säule sämtliche Vermögenseinkünfte zu.¹⁵⁷

Die Bedeutung der dritten Säule als unmittelbare Einkommensquelle ist gering. Regelmässige 3a-Rentenzahlungen beziehen nach Schätzungen nur gerade vier Prozent der Rentner.¹⁵⁸ Hinsichtlich der Leistungsart steht der *Kapitalbezug* klar im Vordergrund. Unter Berücksichtigung dieser einmaligen Zahlungen verfügen Neurentner heute zu 28% über Altersleistungen aus der Säule 3a.¹⁵⁹ Die resultierenden Kapitalerträge machen gemeinsam mit den Vermögenseinkommen aus Bankguthaben, Miet- oder Pachteinahmen und Einkünften aus Nutzungsrechten etwa 30% des Gesamteinkommens der Rentnergeneration aus.¹⁶⁰

Weil individuelles Sparen und Vermögensbildung jedoch entscheidend von der Höhe des früheren Erwerbseinkommens abhängen, setzen sich die *massiven Verteilungsungleichheiten* aus der zweiten Säule in der privaten Vorsorge fort. Männer verfügen fast doppelt so häufig über eine Säule 3a wie Frauen. Ebenfalls signifikant tiefer liegen die Quoten bei Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, tieferem Bildungsstatus und höherem Alter.¹⁶¹ Generell gilt: Vermögenserträge nehmen mit steigendem Einkommen zu. Nur bei den einkommensstärkeren Rentnern tragen sie substantiell zum Haushaltseinkommen bei. In der ärmeren Hälfte der Rentnerhaushalte machen Vermögenseinkünfte weniger als zwei Prozent des Bruttoeinkommens aus.¹⁶² Die Finanzierung des Ruhestands mit Geldern aus der privaten Vorsorge ist also das Privileg höherer Einkommensklassen. Im Zusammenhang mit armutsbetroffenen Rentnern sind sie vernachlässigbar. Eine Ausnahme bilden Menschen mit sogenannten fiktiven Vermögen.



Nur wenige verdienen sich ein kleines «Zubrot» · Vor dem Hintergrund steigender Lebenserwartung und den damit verbundenen Belastungen für das System der Alterssicherung wird derzeit die *Erwerbstätigkeit* älterer Personen intensiv diskutiert.¹⁶³ In vorliegendem Zusammenhang interessiert vor allem die Frage, ob Erwerbsarbeit in einkommensschwachen Rentnerhaushalten im Sinne einer *vierten Säule* zur Aufbesserung der knappen Renteneinkommen beiträgt bzw. beitragen muss.

Erwerbstätigkeit im Alter ist nach wie vor die Ausnahme und generiert zudem nur bescheidene Einkommen. 2003 gaben 17% der Männer und acht Prozent der Frauen im Rentenalter ein Erwerbseinkommen an. Bei den über 80-Jährigen sinkt der Anteil auf unter zehn Prozent, bei den Frauen im selben Alter auf unter drei Prozent. Neben dem Alter wirken sich vor allem eine gute Ausbildung und eine erfolgreiche Laufbahn auf die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbstätigkeit über das ordentliche Rentenalter hinaus aus. Will heissen: Arbeit im Alter spielt vor allem bei Personen eine Rolle, die finanziell gut abgesichert sind. In Rentnerhaushalten mit geringen oder sehr geringen finanziellen Mitteln stammen weniger als zwei Prozent der Einkommen aus Erwerbstätigkeit.¹⁶⁴

Diese Befunde lassen sich auf unterschiedliche Weise interpretieren: Man könnte aus ihnen schliessen, dass Einkommen aus Erwerbsarbeit in der Gruppe der ärmeren alten Menschen nicht nennenswert sind. Die vierte Säule wäre also weniger Rettungsanker für die Armen, sondern vielmehr ein Privileg der Reichen. Hinter dem geringen Erwerbsanteil in einkommensschwachen Rentnerhaushalten stehen aber vielleicht auch informelle Lösungen. Der eine oder die andere arbeitet womöglich schwarz, übernimmt weiterhin Aufgaben im Familienbetrieb oder passt auf die Enkel auf und erhält dafür eine finanzielle Entschädigung, die in keiner Statistik erscheint. Man kann wohl davon ausgehen, dass es zwei Sorten von Erwerbstätigkeit im Alter gibt: Zum einen grösseren Teil die aus Gründen persönlicher Lebensgestaltung gewählte, gut dokumentierte Erwerbsarbeit, zum anderen kleineren Teil die aus finanziellen Gründen aufgedrängte, bisher kaum untersuchte bezahlte Tätigkeit.

Eine beträchtliche Anzahl älterer Menschen in der Schweiz können ihren Lebensunterhalt nicht alleine mit den ihnen zur Verfügung stehenden Renten-, Vermögens- und Erwerbseinkommen bestreiten. Sie sind auf EL angewiesen. Rund zwölf Prozent der Altersrentner oder 155'617 Personen bezogen daher 2007 eine EL. Die *EL-Bezugsquote* blieb während der letzten 15 Jahre stabil.¹⁶⁵ Damit erweist sich das Plus im Dreisäulenprinzip als tragfähiges und wirksames Instrument in der Alterssicherung der Schweiz, gleichzeitig zeigt sich in der konstant hohen Quote jedoch auch, dass die Rentnergeneration noch immer überdurchschnittlich stark von Vortransferarmut betroffen ist.¹⁶⁶

Ergänzungsleistungen zur AHV

«Pensionskasse der kleinen Leute» · Der Bedarf nach EL ist stark vom *Alter* abhängig. Von hundert neu ins Rentenalter eintretenden Personen beanspruchen sieben eine EL. Bei den 90-Jährigen ist schon jeder Vierte auf die Zusatzleistungen angewiesen. Die EL-Quote steigt also mit dem Alter: «Je älter, desto eher EL.»¹⁶⁷ Das hat seinen Grund einerseits im vorgängig beschriebenen Generationeneffekt in der Altersvorsorge, andererseits hängt es mit der steigenden Wahrscheinlichkeit eines Heimeintritts und den damit verbundenen Kosten zusammen. Viele ältere Menschen können für die teure stationäre Pflege mit den eigenen finanziellen Mitteln nicht mehr aufkommen. Nach Berechnungen des BSV braucht jeder zweite Heimbewohner EL. Die wichtige Aufgabe, welche die EL bei der Finanzierung von Heimaufenthalten übernimmt, lässt sich auch an der Höhe der monatlichen Leistungen ablesen. Der EL-Betrag für Personen im Heim beläuft sich durchschnittlich auf 2'100 Franken und ist damit 2,6 Mal grösser als die 785 Franken, die EL-Bezüger zu Hause im Mittel erhalten. Mit einem Heimeintritt nehmen die Ausgaben meistens stark zu. Die Finanzierungslücke wird durch EL gestopft. Vereinfachend könnte man sagen: Der Bedarf nach EL ergibt sich bei Heimbewohnern aus den hohen Kosten, bei den zuhause Lebenden aus den niedrigen Einnahmen.¹⁶⁸ Oder anders: Das *Armutsrisiko* Pflege kann Menschen bis weit in den Mittelstand hinein treffen.

Überproportional auf EL angewiesen sind neben den Hochaltrigen bzw. Pflegebedürftigen auch Frauen und Personen mit ausländischer Nationalität. 14,3% der *Frauen* im Rentenalter beanspruchen EL. Bei den gleichaltrigen Männern waren es 2007 nur 8,6%.¹⁶⁹ Frauen sind also fast doppelt so häufig auf Zusatzleistungen angewiesen. An diesem Verhältnis hat sich in den letzten Jahren nichts geändert. Das liegt in erster Linie an der höheren Lebenserwartung von Frauen, aufgrund derer sie im Zusammenhang mit Pflegekosten häufiger auf EL angewiesen sind. Zudem sterben arme Frauen im Durchschnitt in einem höheren Alter als arme Männer. Ihre Mortalität wird weniger stark von sozialen Statusfaktoren beeinflusst als bei Männern.¹⁷⁰ Daneben besteht aber – entgegen aller Prognosen – trotz steigender Erwerbsquoten weiter ein «Sockel» von Frauen, die aufgrund ungenügender oder fehlender BV auf EL angewiesen sind.

Unterschiede beim Unterstützungsbedarf zeigen sich auch, wenn man EL-Bezüger nach ihrer Staatsangehörigkeit untersucht. Jeder vierte ausländische AHV-Rentner beansprucht aktuell EL. Bei den Schweizern bezieht nur jeder Zehnte solche Leistungen. In diesen Zahlen widerspiegelt sich die Tatsache, dass sich in der ausländischen Wohnbevölkerung der Schweiz insgesamt mehr Arme finden.¹⁷¹ Die starke Armutsbetroffenheit der ausländischen

165 BSV 2008b, 2.
166 BFS 2002, 24ff.
167 BSV 2008a, 5.
168 Ebd., 12.
169 BSV 2008b, 5.
170 Künzler/Knöpfel 2002.
171 Kehrli/Knöpfel 2006, 113.

157 BFS 2003a, 38.
158 BSV 2005, 71.
159 BFS 2007a, 39.
160 Wanner/Gabardin 2008, 35ff.
161 BSV 2005, 71ff.
162 Ecoplan 2004a, 82.
163 Vgl. u.a. Balthasar et al. 2003; Rudaz/Donini 2005.
164 Wanner/Gabardin 2008, 35ff.

Bevölkerung ist in vorliegendem Zusammenhang besonders relevant, weil zunehmend mehr Migranten, die in den 1960er und 1970er Jahren in die Schweiz einwanderten, das Rentenalter erreichen. Der Anteil unterstützter Personen anderer Nationalität hat in den letzten Jahren darum auch stark zugenommen¹⁷² – und er wird weiter wachsen. *Rentner ausländischer Staatsangehörigkeit* bilden nach Einschätzung von Experten «eine der grössten Armuts-Risikogruppen der Zukunft».¹⁷³

Unabhängig von Geschlecht und Nationalität gilt, dass eine Mehrheit der heutigen EL-Bezüger alleinstehend ist. Von den Ehepaaren im Rentenalter sind nur 5,6% auf EL angewiesen. Bei den Verwitweten beanspruchen rund 17% Zusatzleistungen aus der AHV, bei den Ledigen 20%, bei den Geschiedenen sind es sogar 30%.¹⁷⁴ Inwieweit die neuen gesetzlichen Regelungen im Scheidungsrecht und im Bereich des Hinterbliebenenschutzes diese Quoten zu senken vermögen, wird sich in den nächsten Jahren erweisen müssen.

Fragezeichen bei der Höhe der EL-Nichtbezugsquote · Die Kennziffern aus der jährlichen EL-Statistik liefern zwar verlässliche Informationen über jene armutsbetroffenen Menschen im Alter, welche aufgrund ihrer schwierigen finanziellen Lage einen Anspruch auf Bedarfsleistungen stellen, sie vermögen jedoch keinerlei Aussagen über Armutsbetroffenheit jenseits sozialstaatlicher Transfers zu machen. Zur Nichtbezugsquote bei den EL zur AHV gibt es nur Schätzungen. Im Rahmen der nationalen Armutsstudie von 1997 schätzten Leu et al., dass ein Drittel jener Personen, die rechtlich einen Anspruch auf EL hätten, diesen nicht geltend machen. Männer tun sich deutlich schwerer, ihr Recht einzufordern, als Frauen. Und Ausländer verzichten häufiger auf ihren Anspruch als Schweizer.¹⁷⁵ Die Gründe für den Nichtbezug sind komplex und gehen über Probleme der Information und der Passivität hinaus. Eine Westschweizer Untersuchung¹⁷⁶ konnte zeigen, dass neben Lebenseinstellungen und Werthaltungen wie Genügsamkeit, Eigenverantwortungs- oder Pflichtbewusstsein auch Schamgefühle, Stigmatisierungsängste und Ressentiments gegenüber Behörden oder administrativem Aufwand eine Rolle spielen.

Von den EL-Durchführungsorganen wird die Nichtbezugsquote bei den EL zur AHV mittlerweile viel tiefer eingestuft. Sie gehen davon aus, dass heute nurmehr sechs Prozent der Personen im Rentenalter mit einem potenziellen Anspruch auf EL die entsprechenden Gelder nicht einfordern.¹⁷⁷ Leider ist diese Schätzung wohl zu optimistisch, denn viele ältere Menschen beantragen Unterstützung erst dann, wenn alle anderen Reserven aufgebraucht sind, und verzichten während Jahren auf EL-Gelder, die ihnen eigentlich zustehen würden. Stutzig muss auch die Tatsache machen, dass nur gerade 15% der jährlichen EL-Ausgaben für die Rückvergütung von Krankheits- und Behinderungskosten ausgegeben werden.¹⁷⁸ Dieser tiefe Wert deckt sich mit den Erfahrungen bei PS, wonach es viele EL-Bezüger gibt, die ihre Auslagen im Gesundheitsbereich gar nie zurückfordern. Das BSV kann nicht genau beziffern, wie viel Geld die AHV auf diese Weise jährlich auf Kosten einkommensschwacher Rentner spart – ein dreistelliger Millionenbetrag dürfte aber realistisch sein.

Fürsorgeabhängigkeit im Alter ist (noch) ein Ausnahmefall · Im Alter garantieren die EL zur AHV und allfällige kantonale Zusatzleistungen in der Regel das Existenzminimum. Ältere Menschen sind in der Schweiz deshalb nur selten auf Sozialhilfe angewiesen. Seit ihrer erstmaligen Erfassung im Jahre 2004 weist die gesamtschweizerische *Sozialhilfestatistik* für Rentner eine Sozialhilfequote von nur gerade 0,3% aus. Oder anders: Drei von tausend älteren Menschen sind fürsorgeabhängig. Gemessen an den 1,27 Mio. Rentnern, die 2006 in der Schweiz lebten, liegt die Zahl der Betroffenen bei schätzungsweise 3'750. Genau wie der Bedarf nach EL zur AHV, steigt jedoch auch die Sozialhilfequote mit zunehmendem Alter an. Von den Menschen im Alter über 80 Jahre sind in der Schweiz bereits 0,6% von Sozialhilfe abhängig.¹⁷⁹ Aufgrund ihrer vergleichsweise geringen Zahl hat sich die Armutsforschung in den letzten Jahren mit alten Menschen in der Sozialhilfe nicht befasst.

Zwei neuere Entwicklungen rufen heute aber vermehrt Stimmen auf den Plan, die für die Zukunft ein neuerliches Ansteigen der Fürsorgeabhängigkeit älterer Menschen befürchten. Erstens wächst die Zahl der Sozialhilfebezüger derzeit am schnellsten in der Altersgruppe

der 56- bis 64-Jährigen. In den meisten Fällen handelt es sich bei den Betroffenen um Männer, die ihre Arbeitsstelle verlieren und den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nicht mehr schaffen. Zum Zeitpunkt der Pensionierung haben sie allfällige Vermögensreserven meist aufgebraucht. Sie gehen ohne Polster in Rente. Zweitens entsteht Sozialhilfeabhängigkeit im Alter grossmehrheitlich im Zusammenhang mit *Pflegebedürftigkeit*. Wenn EL und andere Altersbeihilfen die hohen Kosten intensiver stationärer Pflege in Heimen nicht decken, springt in Härtefällen die Sozialhilfe ein. Trotz Verbesserungen in der schweizerischen Pflegegesetzgebung¹⁸⁰ ist das Finanzierungsproblem der Langzeitpflege noch immer nicht gelöst, sagen Experten aus Vormundschafts- und Heimwesen. Sie schätzen, dass horrenden Pflegekosten weit mehr Betagte in die Sozialhilfe treiben, «als offiziell erfasst» wird.¹⁸¹

Schätzungsweise vier Prozent Nachtransferarmut · Alterseinkommen sind sehr ungleich verteilt. Einkommenshöhe und -struktur stehen dabei direkt miteinander im Zusammenhang: Hohe Einkommen resultieren aus einer kompletten Vorsorgesituation, tiefe Einkommen gehen auf Versicherungslücken zurück. Letztere haben ihre Ursache einerseits im sukzessiven Ausbau der Alterssicherung, weshalb ältere Rentner tendenziell schlechter versichert sind als jüngere. Andererseits benachteiligt das Dreisäulenprinzip, welches in erster Linie über Erwerbseinkommen finanziert wird und damit nach dem Grundsatz *Leistung gegen Leistung* funktioniert, Personen mit tiefem sozioprofessionellem Status und ohne klassische Erwerbsbiographie. Die Struktur der Einkommen im Alter unterscheidet sich stärker zwischen Arm und Reich als zwischen den verschiedenen Rentnergenerationen. Dies weist darauf hin, dass nicht mit einer gleichmässigen Verbesserung der Einkommenssituation der zukünftigen Rentnergeneration gerechnet werden darf. Vielmehr gibt es auch bei den Neurentnern eine Gruppe, die kaum Zugang zur beruflichen oder freiwilligen Vorsorge hat.¹⁸² Mit dem Ausbau der Alterssicherung und ihrer zunehmenden Verlagerung von der AHV in die zweite und dritte Säule steuert man einer «*Pensionsklassengesellschaft*» entgegen, in der die Einkommensungleichheiten im Alter und die Angewiesenheit der einkommensschwachen Rentnerhaushalte auf Bedarfsleistungen weiter wachsen dürften.¹⁸³

Ungenügende Alterseinkommen haben heute vor allem diejenigen Rentner, welche über keine berufliche oder private Vorsorge verfügen. Frauen, Ausländer, Alleinstehende und Hochbetagte sind in dieser Gruppe übervertreten. Zum Glück ist die Existenz der betroffenen Menschen dank der EL zur AHV in den meisten Fällen gesichert. Nicht alle Rentner machen jedoch von ihrem Recht Gebrauch, und nicht immer – wie z.B. im Bereich der stationären Pflege – decken die EL alle Lebenshaltungskosten vollständig ab. Nach Berechnungen des Altersexperten François Höpflinger bleiben drei bis vier Prozent der Altersrentner in der Schweiz trotz EL arm.¹⁸⁴ Im Jahr 2006 wären dieser Schätzung zufolge 45'000 ältere Menschen von *Nachtransferarmut* betroffen gewesen – das entspricht in etwa der Einwohnerzahl Biels, der zehntgrössten Stadt der Schweiz!

Je älter, desto reicher? · Aktuelle Untersuchungen zur wirtschaftlichen Situation der Bevölkerung in der Schweiz stellen einen engen positiven Zusammenhang zwischen Alter und Höhe des Vermögens fest.¹⁸⁵ Dass Rentnerhaushalte in der Schweiz deutlich reicher sind als jene im Erwerbsalter, überrascht nicht, Vermögen hat ja kumulativen Charakter. Vermögensbildung resultiert aus Einkommensersparnissen, Börseninvestitionen, Vorsorgeguthaben oder Erbschaften, die sich im Verlauf des Lebens angesammelt und vermehrt haben. Je älter man ist, desto länger der Zeitraum, in welchem man Geld hat auf die Seite legen können. Logisch! – auf den ersten Blick. Bei genauerer Betrachtung allerdings sagt die Faustregel «je älter, desto reicher» nur die halbe Wahrheit. Denn Vermögen entwickeln sich im Lebensverlauf nicht stetig-linear, vielmehr sind sie zum Zeitpunkt der Pensionierung am höchsten und nehmen anschliessend wieder ab.¹⁸⁶ Ausserdem können Ersparnisse nur aus allfälligen Einkommensüberschüssen gebildet werden, nicht jeder hat aber ein solches Sparpotenzial. Vermögen sind aufgrund ihres kumulativen Charakters generell deutlich ungleicher verteilt bzw. stärker konzentriert als die Einkommen. Über diese

Vermögenssituation in Rentnerhaushalten

172 BSV 2008b, 6.

173 Höpflinger/Stuckelberger 1999, 21; Kehrli/Knöpfel 2006, 113.

174 BSV 2008b, 4.

175 Leu/Burri/Priester 1997, 172ff.

176 Villard 2001.

177 EFK 2006, 17ff.

178 BSV 2008a, 11.

179 BFS 2008b, 9f.

Verteilung sagen Durchschnitts- und Medianwerte nichts aus, denn «mit einer Hand im Backofen und der anderen im Gefrierfach wird statistisch gesehen eine durchschnittlich angenehme Körpertemperatur erzielt».¹⁸⁷

Altersvermögen sind nur schätzungsweise zu ermitteln · Über die Vermögenssituation der Bevölkerung in der Schweiz geben Steuerdaten Auskunft. Allerdings vermag der Zensus die Realität nicht ganz exakt abzubilden. Niemand zahlt gerne möglichst viel Steuern, weshalb man tendenziell eher von einer Unterschätzung der Vermögenswerte ausgehen muss. Umgekehrt werden kleine Vermögen aufgrund von Steuerfreigrenzen oft gar nicht deklariert. Ungenauigkeiten ergeben sich auch aus der Tatsache, dass Steuer- und Verkehrswert von Immobilien sich meistens nicht entsprechen. Zwangsangesparte Vorsorgeguthaben bei AHV, Pensionskassen und der Säule 3a sind steuerbefreit und daher in den Steuerdaten erst gar nicht erfasst.¹⁸⁸ Rentenansprüche können jedoch weder direkt am Markt eingelöst werden (z.B. als Sicherheit bei der Aufnahme eines Kredits), noch können die Versicherten beliebig über sie verfügen. Untersuchungen über die Vermögenssituation der Bevölkerung in der Schweiz berücksichtigen Vorsorgevermögen daher grösstenteils nicht.¹⁸⁹

Nicht alle Vermögenswerte, die man besitzt, gehören einem auch wirklich. Deshalb wird bei Vermögensbetrachtungen zwischen zwei Vermögensbegriffen unterschieden: Das Bruttovermögen entspricht der Summe aller Vermögenswerte, die der steuerpflichtigen Person zur Verfügung stehen – wobei allfällige Schulden nicht berücksichtigt werden –, und lässt auf den *Lebensstandard* schliessen. Das *Netto-* bzw. *Reinvermögen* nach Abzug der Schulden dient als Richtwert für die Ersparnisse eines Haushalts.¹⁹⁰ Die gesamtschweizerische Vermögensstatistik, auf deren Zahlen die nachfolgenden Ausführungen basieren, weist nur das «veranlagte Reinvermögen» aus.¹⁹¹

Vermögensverteilung

Das Vermögen konzentriert sich bei den Rentnern

· In der Schweiz sind die Pensionierten Haushalte deutlich vermögender als jene im Erwerbsalter. Laut einer aktuellen

Studie verfügt jedes siebte Rentnerpaar hierzulande über ein Nettovermögen von über einer Million Franken.¹⁹² Besonders ausgeprägt ist die Vermögenskonzentration bei der älteren Generation im Kanton Zürich. 22% der Mehrpersonenhaushalte, in denen der Ehemann über 64 Jahre alt ist, weisen dort mehr als eine Million Franken aus. Oder anders betrachtet: Mehr als die Hälfte der im Kanton Zürich veranlagten Vermögenswerte werden von Rentnern versteuert, obschon sie nur einen Fünftel der steuerpflichtigen Bevölkerung ausmachen. Seit 1991 haben sich diese Anteile kaum verändert.¹⁹³ Die Zürcher Zahlen bestätigen die Ergebnisse der schweizerischen Armutsstudie aus dem Jahr 1997, welche bei den Altersrentnern ebenfalls überdurchschnittliche Vermögen festgestellt hatte.¹⁹⁴

Die hohe Konzentration der Vermögen in den Rentnerhaushalten ist das Resultat einer *beschleunigten Vermögensbildung* in den Jahren vor der Pensionierung, für die es mehrere Erklärungen gibt. In diesem Lebensabschnitt werden durchschnittlich die höchsten Erwerbseinkommen erzielt, gleichzeitig machen sich die erwachsenen Kinder selbständig und verlassen das Elternhaus. Parallel dazu verringert sich in vielen Familien allmählich auch die Belastung durch Hypothekarschulden. Neben der Verfügbarkeit von mehr Erwerbseinkommen und einer Entlastung von Unterhaltungspflichten scheint sich mit dem bevorstehenden Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zudem auch das Sparverhalten zu verändern. Das Alter wirft seine Schatten voraus: man konsumiert weniger, spart stattdessen. Darüber hinaus kann die Pensionierung selbst vermögenswirksam werden, dann nämlich, wenn Pensionskassensparnisse in Form von Kapital bezogen werden oder die Aufgabe des eigenen Geschäfts eine Verlagerung von Firmenskapital ins Privatvermögen mit sich bringt.¹⁹⁵

Erbschaften – «unverdiente» Vermögen für Haushalte in der zweiten Lebenshälfte

· Ein ganz entscheidender Anteil des Vermögenszuwachses der Haushalte im Vorrentenalter ist auf *Erbschaften* und *Schenkungen* zurückzuführen. Mitarbeiter des BASS haben 2007 erstmals das Erben in der Schweiz untersucht¹⁹⁶ und herausgefunden, dass

die Haushalte hierzulande mehr erben, als sie selber ersparen. Die Erbsumme übersteigt die Sparsumme um satte 31%, Erbschaften prägen die Vermögenssituation der Bevölkerung also stärker als die aus eigener Kraft erarbeiteten Vermögenswerte. Das Gesamtvolumen der Erbschaften und Schenkungen belief sich im Jahr 2000 auf geschätzte 28,5 Mia. Franken, was beinahe sieben Prozent des Bruttoinlandprodukts unseres Landes entspricht.

Die Wahrscheinlichkeit, eine Erbschaft zu machen, ist nicht in jedem Alter gleich gross, denn Vererben und Erben haben einen fixen Platz im Lebenslauf. Vermögen werden heute mehrheitlich und mit zunehmender Tendenz zwischen «Haushalten in der zweiten Lebenshälfte» umgewälzt.¹⁹⁷ Im Jahr 2000 ging mit 37% mehr als ein Drittel des gesamten Erbvolumens an die Vorruhestandsgeneration der 50- bis 64-Jährigen. Und mit 28% landete fast ein weiteres Drittel bei der Rentnergeneration selbst. Man kann sagen, dass die längere Lebenserwartung zu einer Verlagerung des Erbens ins Alter geführt hat, und es ist zu erwarten, dass der Erbprozess die Vermögen in Zukunft noch stärker bei den Älteren konzentrieren wird.¹⁹⁸

Vermögensverzehr im Alter

· Im statistischen Mittel erreicht das Vermögen einer in der Schweiz wohnhaften Person seinen höchsten Stand zum Zeitpunkt der Pensionierung und verringert sich danach langsam wieder. In erster Linie spiegelt sich darin natürlich die erhebliche Einkommensverminderung wider, die mit dem Übergang vom Erwerbsleben ins Rentenalter verbunden ist.¹⁹⁹ Eine untergeordnete Rolle spielt die vorzeitige Weitergabe von Vermögen in Form von Kapital oder Immobilien an die Erben.²⁰⁰ Vermuten würde man ausserdem, dass Menschen mit zunehmendem Alter höhere Auslagen im Gesundheitsbereich haben und folglich öfter «ans Eingemachte» gehen müssen. Wider Erwarten lässt sich ein sprunghafter Vermögensverzehr im Alter aufgrund hoher Pflegekosten aber nicht nachweisen.

Für die geringe statistische Ausprägung des «Entsparens» im Alter gibt es verschiedene Erklärungen: Zunächst ist festzuhalten, dass Lebenserwartung wohlstandsabhängig ist. Studien zeigen, dass Wohlhabende im Schnitt länger leben als materiell schlechter Gestellte.²⁰¹ Die Vermögenswerte älterer Rentner könnten also ganz einfach deshalb nur gering abnehmen, weil Personen in ärmeren Haushalten bereits früher gestorben sind, tendenziell nur die reicheren Menschen «überleben». Des Weiteren könnten die grossen Gewinne während der Börsenhausse in den 1990er Jahren und zwischen 2003 und 2008 – bis zum Ausbruch der Finanzkrise – dem Vermögensverzehr im Alter vorübergehend entgegengewirkt haben. Darüber hinaus sind Steuerdaten «zeitlich grobmaschig». Wenn ein Vermögensverzehr nicht kontinuierlich und langsam erfolgt, sondern sich – wie bei Pflegekosten typisch – erst in den letzten Jahren oder sogar Monaten vor dem Tod sprunghaft beschleunigt, dann kann dieser mit der nur alle vier Jahre erhobenen Staatssteuerstatistik gar nicht erfasst werden. Und schliesslich gilt: Ein im statistischen Mittel geringer Vermögensabbau im Alter schliesst Fälle nicht aus, in welchen ein Pflegeheimaufenthalt die Ersparnisse eines ganzen Lebens im Eilzugtempo auffrisst.²⁰²

Wenige haben viel, viele haben wenig

· Die Schweiz ist – gemessen am Bruttonationalprodukt pro Kopf – eines der reichsten Länder der Welt. Was die *Ungleichverteilung der Vermögen* betrifft, zählt die Schweiz aber «zur Spitzengruppe unter den westlichen Industrieländern».²⁰³ Gemäss nationaler Armutsstudie entfielen 1992 auf die reichsten zehn Prozent der Haushalte zwei Drittel des gesamten Nettovermögens. Die obersten fünf Prozent besaßen rund die Hälfte. Gleichzeitig hatte ein Fünftel der Haushalte gar keine Reserven oder sogar Schulden, 50% verfügten über ein Vermögen von maximal 59'000 Franken.²⁰⁴ Die aktuellsten Zahlen zur Vermögensverteilung in der Schweiz findet man derzeit in der Gesamtschweizerischen Vermögensstatistik der natürlichen Personen 2003.²⁰⁵ Laut diesen Steuerdaten weisen heute schon rund 30% der Schweizer Haushalte gar kein Vermögen aus, fast ebenso viele verfügen über weniger als 50'000 Franken. Knapp vier Prozent der Haushalte sind Millionäre und besitzen zusammen über die Hälfte des gesamten Nettovermögens. Die Schere hat sich also weiter geöffnet.

180 Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 13. Juni 2008.
181 Gehri 2008.
182 BFS 2003b, 19.
183 Schneider 2005.
184 Höpflinger 2000, zitiert in: Kehrli/Knöpfel 2006, 51.
185 Vgl. u.a. Wanner/Gabadinho 2008, 50; Stutz/Bauer/Schmugge 2007, 17; Moser 2006, 11.
186 Leu/Burri/Priester 1997, 435; Wanner/Gabadinho 2008, 50.
187 Mäder/Streuli 2002, 49.
188 Stutz/Bauer/Schmugge 2007, 82f.
189 Eine Ausnahme stellt die Studie von Leu/Burri/Priester 1997 (vgl. 367ff.) dar.
190 Wanner/Gabadinho 2008, 49.
191 ESTV 2006, 2.
192 Wanner/Gabadinho 2008, 56.
193 Moser 2006, 11.
194 Leu/Burri/Priester 1997, 351ff.
195 Moser 2006, 13; Moser 2002, 10.
196 Stutz/Bauer/Schmugge 2007.

197 Moser 2006, 13.
198 Stutz/Bauer/Schmugge 2007, 242.
199 Wanner/Gabadinho 2008, 50.
200 Stutz/Bauer/Schmugge 2007, 147.
201 Vgl. u.a. Künzler/Knöpfel 2002.
202 Moser 2002, 12.
203 Mäder/Streuli 2002, 11.
204 Leu/Burri/Priester 1997, 341ff.
205 ESTV 2006.

Die Schweizerische Vermögensstatistik ist nicht nach Altersklassen differenziert. Nur in einzelnen kantonalen Steuerregistern werden die Vermögenswerte der Rentnergeneration gesondert ausgewiesen. Dort zeigt sich, dass Pensionierte insgesamt zwar deutlich mehr Vermögen besitzen als Jüngere, doch auch hier gilt: Jeder zehnte Rentnerhaushalt hat nicht einmal 10'000 Franken auf der Seite, jeder vierte verfügt über weniger als 60'000 Franken Reserve.²⁰⁶

Die ungleiche Verteilung der Vermögen auf die Rentnerhaushalte zeigt sich auch im Erbprozess. Etwa ein Drittel der Menschen in der Schweiz erbt gar nie, bei den Erbenden selbst klaffen die Erbsummen weit auseinander. Gut die Hälfte der Erbenden erbt nur sehr geringe Vermögen. Auf die obersten zehn Prozent entfallen hingegen drei Viertel der gesamten Erbsumme. Verteilt wird nach dem «Matthäus-Prinzip»: wer hat, dem wird gegeben.²⁰⁷

Schulden

Verschuldung im Alter nimmt zu · In einem von 50 Rentnerhaushalten der Schweiz übersteigt der Schuldenbetrag die Summe aller Vermögenswerte, sie sind verschuldet. Gegenüber der Gesamtbevölkerung, die eine Schuldnerquote von 13% aufweist, kommt Verschuldung im Alter zwar seltener vor²⁰⁸, allerdings steigen die Privatkonkurse derzeit in keiner Altersgruppe so stark an wie bei den über 60-Jährigen. Nachforschungen der Wirtschaftsauskunftei Creditreform²⁰⁹ haben ergeben, dass immer mehr ältere Menschen mit der AHV und den EL nicht mehr über die Runden kommen und im Konkurs den letzten Ausweg sehen. In 80% der Fälle sind die Betroffenen Männer.

Viele der älteren Schuldner werden ihre Schulden gar nicht mehr los oder geraten mit zunehmender Pflegebedürftigkeit sogar noch weiter in die roten Zahlen. Eindrücklich ist in diesem Zusammenhang, dass 2007 gut 60% der insgesamt etwa 6'300 privaten Konkurse in der Schweiz auf *ausgeschlagene Verlassenschaften* zurückgingen – Tendenz steigend. Will heissen: Immer öfter sterben ältere Menschen in der Schweiz mit Schulden, was ihre Nachkommen zwingt, ihr Erbe auszuschlagen. Stattdessen fallen die belasteten Hinterlassenschaften an die Behörden und fliessen dort in ein Konkursverfahren ein.

In Bezug auf das Vermögen gibt es keinen Durchschnittsrentner · Es ist nicht zufällig, ob und wie viel Vermögen jemand im Alter besitzt. Je nachdem, welcher sozio-ökonomischen Bevölkerungsgruppe man angehört, stehen die Chancen, im Alter reich zu sein, besser oder schlechter. Besonders entscheidend sind *Zivilstand*, *Geschlecht* und *Haushaltstyp*. Alleinstehende Rentner sind weniger vermögend als gleichaltrige Ehepaare, der Unterschied akzentuiert sich mit zunehmendem Alter. Bei den 65- bis 69-Jährigen sind Mehrpersonenhaushalte durchschnittlich um das 2,5-Fache reicher. Die Gründe hierfür sind, dass den Einpersonenhaushalten generell weniger Einkommen für die Vermögensbildung zur Verfügung steht, ausserdem kann man davon ausgehen, dass bei Ehepaaren die Wahrscheinlichkeit einer Erbschaft höher ist. Man ist zu zweit und meist in einem ähnlichen Alter. Alleinstehende Frauen – insbesondere geschiedene und verwitwete – sind im Alter gegenüber alleinstehenden Männern benachteiligt, weil die Scheidung oder der Tod des Partners zu einer Vermögensaufteilung führen kann.²¹⁰ Auch *Alter* und *Nationalität* können die Vermögenslage begünstigen. Ausländerhaushalte verfügen im Durchschnitt nur über ein Fünftel der Reserven, die man in Schweizerhaushalten findet. Knapp die Hälfte der Ausländerhaushalte gab 1992 in ihren Steuererklärungen gar kein Vermögen an.²¹¹ Privilegiert sind – unabhängig von der Staatszugehörigkeit – die jüngeren Pensionierten. Sie konnten einerseits von den guten wirtschaftlichen und vorsorgerechtlichen Rahmenbedingungen in den 1990er Jahren profitieren, andererseits sind ihre Vermögen zu Beginn des Ruhestands noch weitgehend unangetastet. Die über 80-Jährigen sind dagegen – gemeinsam mit den jungen Familien – die Altersklasse mit dem höchsten Armutsgefährdungsrisiko in der Schweiz.²¹²

Vermögensverteilung funktioniert nach dem «Matthäus-Prinzip» · Statistisch betrachtet ist keine andere Altersgruppe in der Schweiz so vermögend wie die Rentnergeneration. Zu einem wesentlichen Anteil ist dafür der Erbprozess verantwortlich, welcher aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung heute vor allem die Älteren begünstigt. Weil

206 Wanner/Gabadinho 2008, 49ff.

207 Stutz/Bauer/Schmugge 2007, 239.

208 Wanner/Gabadinho 2008, 53ff.

209 Schweizerischer Verband Creditreform 2007.

210 Moser 2002, 9f.

211 Leu/Burri/Priester 1997, 355.

212 Wanner/Gabadinho 2008, III und 51.

Vermögen kumulativen Charakter haben, äussert sich die starke Vermögenskonzentration in der Rentnergeneration aber vor allem in einem Anwachsen der Spanne zwischen Arm und Reich. Die Altersvermögen sind heute ungleicher verteilt als noch vor zehn Jahren, Verschuldung im Alter nimmt zu.

Die Chancen, Vermögen zu bilden bzw. es nach der Pensionierung erhalten zu können, sind nicht zufällig verteilt. Personen mit tiefem sozioprofessionellem Status weisen selten hohe Altersvermögen aus. Benachteiligt sind ausserdem Alleinstehende, Rentner ausländischer Staatsangehörigkeit sowie Hochbetagte. Frauen haben punkto Vermögen noch immer grundsätzlich das Nachsehen. Die Vermögenssituation der Rentnergeneration in der Schweiz lässt sich nicht mit dem pauschalen Bild der «reichen Alten» wiedergeben, vielmehr ist sie in erster Linie gekennzeichnet durch eine äusserst grosse Heterogenität der individuellen Vermögenslagen.²¹³

Armut misst sich nicht einfach daran, wie viel Geld jemand zu Monatsbeginn auf dem Konto hat. Entscheidender ist, wofür es ausgegeben wird bzw. ausgegeben werden kann und ob am Ende des Monats etwas übrig bleibt. Bis hierher wurde – in Armutskonzepten gesprochen – mit der ressourcenorientierten Beschreibung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse in Schweizer Rentnerhaushalten nur deren *potenzielle Versorgungslage* beschrieben. Der Blick auf die Gegenseite – die Ausgaben – soll nun erste Hinweise auf die *tatsächliche Versorgungssituation* ärmerer Rentner eröffnen.

Verfügbare Alterseinkommen werden kleiner · Im Zusammenhang mit der Frage nach Armut im Alter macht es Sinn, die Ausgaben von Rentnerhaushalten nach ihrem Verpflichtungsgrad zu bewerten. Denn je grösser der Anteil derjenigen Ausgaben im Gesamtbudget, um die man nicht herumkommt, desto geringer der Verfügungsspielraum zur Erfüllung individueller Wünsche und Bedürfnisse. Schweizerische Budget- und Verbrauchserhebungen unterscheiden drei Kategorien von Haushaltsausgaben: Absolut obligatorischen Charakter haben *Zwangsausgaben* wie direkte Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge. Im Gegensatz dazu kann man über die Höhe *spezieller Ausgaben* wie Miete, Nebenkosten, Versicherungen und indirekte Steuern zwar grundsätzlich frei entscheiden, allerdings handelt es sich hier um Posten, die periodisch und längerfristig anfallen, weshalb sie quasi-obligatorischen Charakter haben. Unter *Konsumausgaben* schliesslich versteht man Ausgaben für Nahrung, Kleidung, Energie, Gesundheitspflege, Mobilität, Bildung, Erholung, Unterhaltung und Kultur.²¹⁴

Der Anteil von Zwangs- und speziellen Ausgaben an den Schweizer Haushaltseinkommen hat seit 1990 stetig zugenommen, gleichzeitig wurde das Wachstum der verfügbaren Einkommen gebremst. Besonders folgenreich hat sich diese Entwicklung auf die Budgets älterer Menschen ausgewirkt. Ein Grossteil der Schweizer Rentnerhaushalte musste in den letzten 15 Jahren den Gürtel enger schnallen, wobei die ärmsten 25% der Haushalte die Einbussen am stärksten zu spüren bekommen haben.²¹⁵

Krankenkasse, Steuern und Wohnkosten belasten schmale Budgets überproportional

· Den grössten Belastungszuwachs verzeichnen arme ältere Menschen bei den Zwangsausgaben, für die sie im Mittel 6'000 Franken oder fast einen Viertel ihrer Jahreseinkünfte aufbringen müssen. Während sie 1990 13% ihres Einkommens für Steuern und Krankenkassenprämien ausgegeben haben, waren es 2004 schon 22,6%. *Steuern* fressen heute im Durchschnitt einen Zehntel ihres Rentenbudgets auf, das ist doppelt so viel wie noch zu Beginn der 1990er Jahre. Ähnlich hat sich die massive Verteuerung von *Krankenkassenprämien* ausgewirkt. Mit zwölf Prozent der Totalausgaben schlagen die Prämien heute einen Drittel teurer zu Buche als es vor 15 Jahren der Fall war.²¹⁶ Für 2009 wird eine Anhebung der Prämien um weitere 2,6% erwartet.²¹⁷ Damit kündigt sich eine zusätzliche Verschärfung der Belastung armer Rentnerhaushalte an.

Ausgabensituation in Rentnerhaushalten

Zwangsausgaben

213 Wanner/Gabadinho 2008, 51.

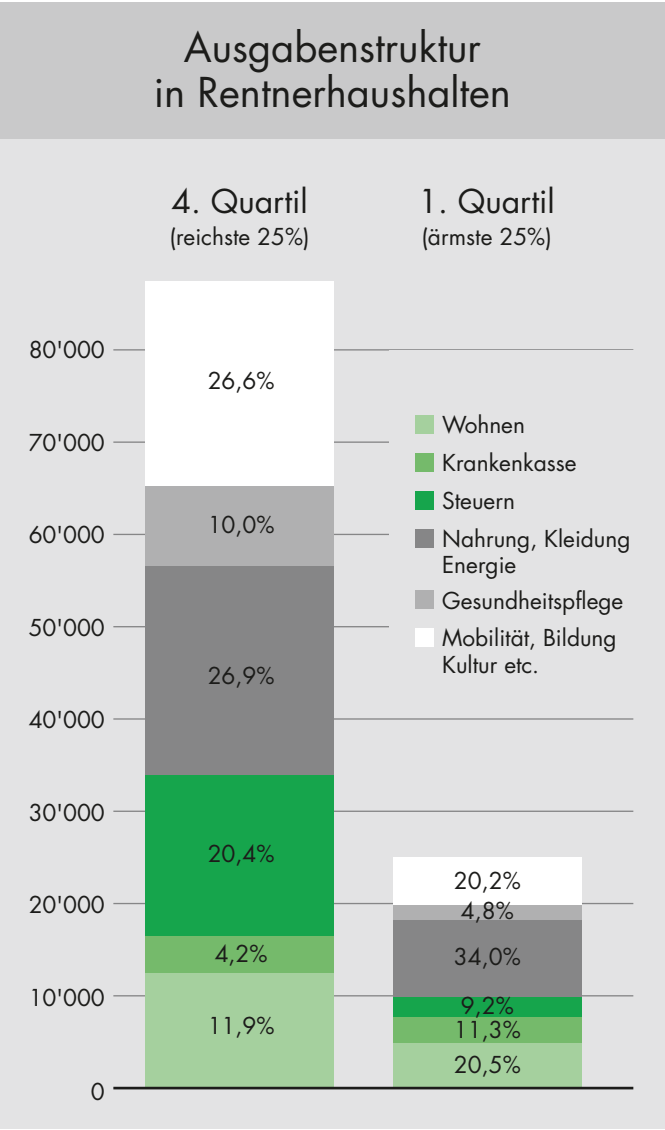
214 Ecoplan 2004a, 83ff.

215 Ebd. 85ff.

216 BSF 2007c, 41ff.; Ecoplan 2004a, 89ff.

217 NZZ online vom 3.10.2008.

Neben zunehmender Steuerbelastung und Krankenkassenprämien erhöhungen reissen steigende Miet- und Energiepreise – Wohnkosten machen den Grossteil der speziellen Ausgaben von Rentnerhaushalten aus – immer grössere Löcher in die Budgets einkommensschwacher Rentnerhaushalte. Jeder fünfte Franken fliesst dort in Miete und Nebenkosten. Reiche Rentner geben absolut gesehen zwar mehr fürs Wohnen aus, gemessen am Gesamteinkommen wenden sie aber nur halb so viel Geld für die eigenen vier Wände auf.²¹⁸ Noch ist auf dem Wohnungs- und Energiemarkt keine Entspannung abzusehen. Auch künftig muss deshalb mit einer Fortsetzung des Aufwärtstrends beim Anteil der speziellen Ausgaben am Einkommen armer Rentnerhaushalte gerechnet werden.



Erst nach dem Notwendigen das Angenehme

Was am einen Ort zusätzlich ausgegeben werden muss, fehlt an einem anderen. Für einmal geht die Milchbüchleinrechnung auf. Die Konsumausgaben der ärmsten 25% der Schweizer Rentnerhaushalte sind während der letzten Jahre kontinuierlich gesunken. Über 60% ihres Einkommens haben minderbemittelte Rentner 1990 noch für den täglichen Lebensbedarf ausgegeben. Heute beträgt ihr Spielraum noch etwas mehr als 50%. Im selben Zeitraum hat die Sparquote dieser Bevölkerungsgruppe nicht etwa zugenommen – im Gegenteil: im untersten Quartil der Rentnerhaushalte fand sogar ein *Entsparen* statt. Die Betroffenen haben ihr Geld also nicht einfach nur vorsichtiger ausgegeben und für spätere Tage gespart, vielmehr haben sie trotz weniger Konsum nichts auf die Seite legen können.

Das Konsumverhalten der Menschen unterscheidet sich je nach finanziellem Polster deutlich. Wer im Alter nur ein bescheidenes Einkommen zur freien Verfügung hat, gibt den Grossteil davon für Nahrungsmittel, Kleidung und Energie aus. Rentnerhaushalte mit höherem Lebensstandard leisten sich ein Mehrfaches in den Bereichen Gesundheitspflege, Unterhaltung, Erholung, Bildung und Kultur. Während das ärmste Viertel der Rentnerhaushalte in der Schweiz im Durchschnitt ein Jahr lang für 12'000 Franken isst, sich kleidet und heizt, konsumieren die reichsten 25% der Rentner jährlich Gesundheitsprodukte und Freizeitangebote im Wert von über 20'000 Franken.²¹⁹

Kostenmultiplikator Pflege · Seit einigen Jahren nimmt die Belastung von Rentnerhaushalten durch Ausgaben für Pflege zu. Nicht nur arme ältere Menschen können die teure stationäre Betreuung in Heimen nicht mehr alleine finanzieren. Bis weit in die mittleren Einkommensklassen hinein sprengen *Kosten für Langzeitpflege* das Budget der Betroffenen. Denn die Kostenanteile, welche die Bewohner von Pflegeheimen selbst übernehmen müssen, sind enorm. Die Gesamtkosten eines Heimaufenthalts können schnell bis zu 10'000 Franken im Monat betragen – immer öfter auch mehr. Das war nicht immer so. Die Kosten für den Aufenthalt in einem Pflegeheim sind in den letzten 15 Jahren aufgrund der Professionalisierung und Qualitätssteigerung im Bereich der stationären Pflege rapide gestiegen.

Die sukzessive Verlagerung der Intensivpflege vom Spital in die Heime mag insgesamt Kosten sparen, für die Betroffenen selbst ist sie aufgrund der deutlich höheren Kostenbeteiligung im Heim aber sehr viel teurer geworden. Pflegebedürftige müssen nach Schätzungen der Stadt Zürich heute etwa zwei Drittel der Kosten selbst tragen.²²⁰ Es handelt sich hierbei um eine Ausgabenkategorie, die – bei hohem Pflegebedarf – die oben be-

schriebenen normalen Lebenshaltungskosten weit übersteigen kann. Pflege ist nicht nur für die armen Alten ein Armutsrisiko. Die wichtige Funktion der EL als Finanzierungsquelle für die Pflege einkommensschwacher Rentner ist hinlänglich bekannt. Über die Rolle und das Ausmass von Vermögensverzehr sowie formeller bzw. informeller *Verwandtenunterstützung* bei der Finanzierung von Langzeitpflege im Mittelstand weiss man allerdings noch kaum etwas.

Der Spielraum schrumpft – auch bei Bessergestellten

Einkommensschwache Rentnerhaushalte mussten während der letzten Jahre in der Schweiz beträchtliche Einbusen beim verfügbaren Einkommen in Kauf nehmen. Vor allem Wohnausgaben und der faktische «Steuerzehnt» belasten die kleinen Budgets überproportional. Da bleibt nach Kauf der wichtigen Verbrauchsgüter nicht mehr viel übrig für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Nicht immer entlasten Bedarfsleistungen die Betroffenen vollständig, denn EL-Ansprüche werden nicht auf der Basis der tatsächlichen Ausgaben der Bezüger berechnet. Das ELG operiert stattdessen mit Schätzwerten. Mit 1'100 Franken monatlich, so die seit 2001 unveränderte Annahme, kann ein alleinstehender Rentner eine Wohnung inkl. Nebenkosten bezahlen. Angesichts der steigenden Wohnkosten muss man aber vermuten, dass mehr und mehr EL-Bezüger die Mehrkosten für Miete und Energie woanders einsparen müssen. Kommt hinzu, dass Steuerausgaben im EL-Budget nicht als gesonderter Posten auftauchen. Sie müssen vom allgemeinen Lebensbedarf abgezweigt werden. In vielen Fällen liegt das verfügbare Einkommen von EL-Bezügern daher in Wahrheit deutlich unter dem im ELG garantierten Existenzminimum.

Mit den steigenden Pflegekosten weitet sich die Armutsgefährdung zudem auf neue Kreise von Rentnerhaushalten aus. Selbst Personen mit guter Vorsorgesituation können mit den massiven Kosten für intensive Langzeitpflege rasch überfordert sein und in die Abhängigkeit von Bedarfs- bzw. Fürsorgeleistungen geraten. Damit findet eine gewisse *soziale Entgrenzung* von Altersarmut statt.

218 Ecoplan 2004a, 94ff.
219 Ebd. 98ff.
220 Zogg 2005, 215.



Teil III:

Menschen, Alltag,
Lebenslagen –
Altersarmut in der
Beratungspraxis von
Pro Senectute

Untersuchungsanlage

Der Streifzug durch die Schweizer Sozialstatistik zeigt es: Das Bild der «reichen Alten» greift zu kurz. Rentnerhaushalte weisen hierzulande eine hohe Einkommens- und Vermögensdisparität auf. Längst nicht alle älteren Menschen profitieren vom Ausbau der Altersvorsorge. Eine beachtliche Zahl von Senioren ist weiterhin auf Bedarfsleistungen angewiesen und muss mit äusserst bescheidenen Mitteln zurechtkommen. Gerade in den einkommensschwächsten Rentnerhaushalten ist das verfügbare Einkommen aufgrund wachsender Zwangsausgaben und steigender Gesundheitskosten während der letzten Jahre weiter geschrumpft. Gleichzeitig hat die Verschuldung im Alter zugenommen. – So weit die knapp zusammengefasste Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Rentner in der Schweiz aus der Vogelperspektive.

Im Sinne einer Ergänzung dieser Gesamtschau werden nachfolgend die Lebenssituationen von armutsbetroffenen PS-Klienten in den Fokus gerückt. Mit dem Wechsel von der «Totale» zur «Nahaufnahme» verringert sich zwar der Untersuchungsausschnitt, gleichzeitig wird er aber deutlicher und nuancenreicher. Die so gewonnenen Erkenntnisse tragen zu einer Präzisierung und Verdichtung des Wissens über Altersarmut in der Schweiz bei.

Datenlage bei Pro Senectute · Seit der Gründung im Jahre 1917 gehört die finanzielle Hilfe und Beratung bedürftiger älterer Menschen zum Kerngeschäft von PS.²²¹ Auch heute noch stellt die Unterstützung bei finanziellen Problemen das häufigste Beratungsthema dar.²²² PS verfügt daher über fundiertes Wissen im Bereich der Altersarmut, das bisher allerdings kaum systematisch gesammelt und analysiert wurde. In den Archiven der PSO lagern ungenutzt zehntausende alte *Klientendossiers*. Seit der Einführung der informatikgestützten Aktenführung in der Sozialberatung bei PS vor einigen Jahren werden solche Daten digital erfasst – allerdings in erster Linie im Hinblick auf die Erstellung von *Dienstleistungsstatistiken* und nicht für Auswertungen im Bereich der Armutforschung. Den grössten «Datenschatz» bilden jedoch fraglos die jahrelangen Erfahrungen der Sozialarbeitenden selbst. Dieses dichte Praxiswissen zu dokumentieren und so einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen war das vorrangige Ziel der vorliegenden Studie.

Forschungsdesign · Für die Studie wurden bei PS sowohl quantitative wie auch qualitative Daten erhoben und ausgewertet. Die statistischen Resultate stützen sich auf die Auswertung von anonymisierten Kennzahlen aus der elektronischen *Klientendatenbank* (médiGEST) der Conférence Romande et Tessinoise des Organisations Cantonales Pro Senectute (CROC)²²³, in welcher für den Untersuchungszeitraum²²⁴ die Daten von beinahe 14'000 Klienten erfasst sind. Eine gesamtschweizerische quantitative Auswertung war aus datenverwaltungstechnischen Gründen leider nicht möglich.

Die qualitativen Untersuchungsergebnisse wurden aus problemzentrierten *Experteninterviews* gewonnen, welche mit Sozialarbeitenden aus PSO in 17 verschiedenen Kantonen und allen vier Sprachregionen der Schweiz geführt wurden.²²⁵ In leitfadengestützten, offenen Gesprächen gaben die Sozialarbeitenden Auskunft über ihre Erfahrungen mit armutsbetroffenen Klienten. Die Interviews wurden aufgezeichnet und später verschriftlicht. Ihre Auswertung erfolgte nach der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse.

Aus der Grundgesamtheit aller médiGEST-Klientendaten wurden für die nachfolgenden statistischen Auswertungen lediglich die *Datensätze der IF-Bezüger*²²⁶ ausgewählt. Vieles spricht dafür, dass diese die «Armutspopulation» unter den Klienten der CROC am besten abzubilden vermögen. Denn unabhängig davon, ob sie EL beziehen oder nicht,

handelt es sich bei dieser Personengruppe um Menschen, die trotz der Existenz sozialstaatlicher Unterstützungsleistungen in wirtschaftliche Notlagen geraten sind. Es war deshalb zu erwarten, dass die Auswertung dieser Klientendaten Hinweise auf die Umstände von Nachtransferarmut im Alter und damit auf Lücken im Schweizer System der Alterssicherung zu Tage fördern würde.

Ergebnisse aus der Analyse der Klientendatenbank médiGEST

Die Ergebnisse der Datenanalyse lassen in der Tat Schlüsse darüber zu, welche Personen­gruppen im Alter besonders armutsgefährdet sind und in welchen Lebensbereichen die Betroffenen besonders häufig unterversorgt sind. Allerdings müssen die Resultate mit Vorsicht gelesen werden. Denn die verwendeten Datensätze sind nicht das Ergebnis einer gezielten, nach wissenschaftlichen Kriterien durchgeführten quantitativen Erhebung, sondern ein Nebenprodukt sozialarbeiterischer Praxis, welche trotz einheitlicher Verfahrensrichtlinien²²⁷ und standardisierter Eingaberaster in der informatikgestützten Dokumentation je nach Sozialarbeiter gewisse individuelle Besonderheiten sowie kleinere Unschärfen bei der Definition der Variablen, der Vergabe von Labeln und dem Gruppieren von Klientendaten aufweisen kann.

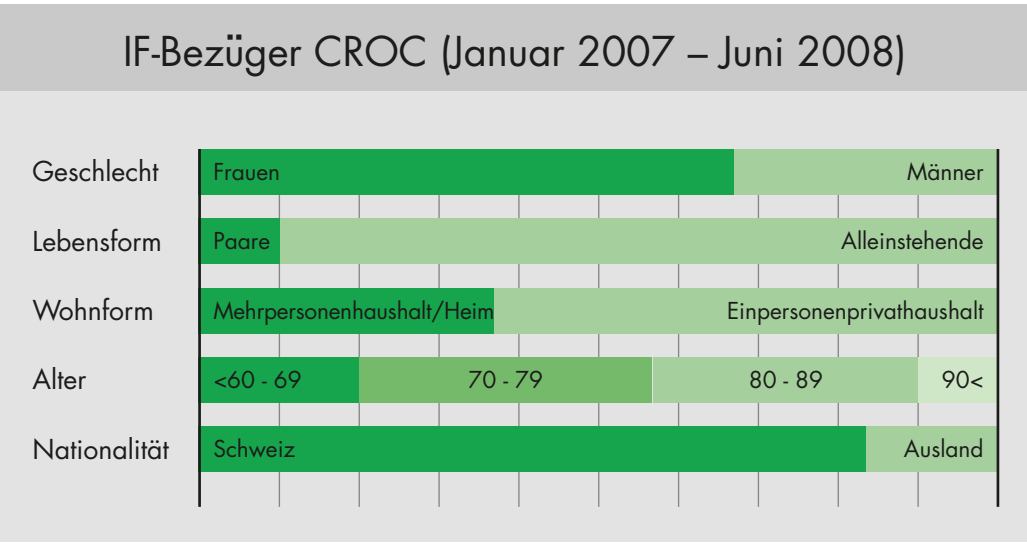
Aufgrund der Fragezeichen hinsichtlich der Konsistenz des Datenmaterials und der vermuteten hohen Fehlerquote sind Zweifel an der Präzision und Zuverlässigkeit der nachfolgenden Ergebnisse angebracht. Sicherlich haben sie eher die Qualität von Näherungswerten als diejenige exakter statistischer Resultate. Im Sinne einer groben Quantifizierung des Phänomens der Altersarmut in der Beratungspraxis bei PS sind sie aber trotzdem von Interesse.

Keine Überraschung bei den Risikogruppen · Über

zwei Drittel (68,6%) der insgesamt 5'036 Personen, die von der CROC zwischen Januar 2007 und Juni 2008 im Rahmen der Einzelfallhilfe finanziell unterstützt wurden, sind Frauen. Mit 31,4% machen Männer im selben Zeitraum nur knapp einen Drittel der Leistungsempfänger aus. Die überwiegende Mehrheit der Bezüger ist zudem alleinstehend (ledig, geschieden oder verwitwet). Lediglich in zehn Prozent der Fälle handelt es sich bei den Begünstigten um Paare. Alleinstehende Männer machen einen weiteren Viertel der IF-Empfänger aus. Mit beinahe 65% aller Klientendossiers stellen *alleinstehende Rentnerinnen* aber die grösste Gruppe von Bezügern finanzieller Einzelhilfe dar. Hier bestätigen sich die Ergebnisse nationaler Untersuchungen zur finanziellen Lage von Rentnerhaushalten, wonach Frauen und Alleinstehende im statistischen Durchschnitt hinsichtlich ihrer Einkommens- und Vermögensverhältnisse im Alter benachteiligt sind.²²⁸

Unabhängig von Geschlecht und Zivilstand lebt die Mehrheit (63%) der untersuchten IF-Klienten alleine in den eigenen vier Wänden. Der Anteil jener, die sich ihr Zuhause mit einem Partner oder der Familie teilen bzw. in einem Kollektivhaushalt wohnen (Alters- oder Pflegeheim), liegt bei 37%. Die Leistungsempfänger sind in der Regel zwischen 70 und 89 Jahre alt. 20% der Bezüger gehören allerdings zu den *Jungrentnern* (60-69 Jahre), sind also schon am Übergang zu und in den ersten Jahren nach der Pensionierung mangels Rücklagen auf zusätzliche Unterstützung angewiesen. Dabei gehören sie zu einer Generation, die laut Experten eigentlich bereits vom Ausbau der zweiten Säule hätte profitieren sollen.

Bezüger von Individueller Finanzhilfe



221 Vgl. Pro Senectute Schweiz 2007a.
222 Pro Senectute Schweiz 2008a, 16.
223 Die Mitglieder der CROC sind: PSO AJ, FR, GE, VD, VS und TI.
224 Januar 2007 bis Juni 2008.
225 Qualitative Datenerhebungen in Form eines Experteninterviews wurden in folgenden 17 PSO durchgeführt: AI, AJ (Arc Jurassien = Berner Jura, JU, NE), AG, AR, BE, FR, GE, GR, LU, OW, SH, SO, SG, TG, TI, VD und ZH.
226 NIF=5'036.
227 CROC 2007.
228 Vgl. u.a. BFS 2007a, 31ff.

Was ihre Herkunft angeht, so haben gut vier Fünftel der unterstützten Personen einen Schweizer Pass. 17% sind ausländischer Staatsangehörigkeit. Gemessen am gesamtschweizerischen Ausländeranteil in der Generation der 65- bis 79-Jährigen, welcher im Jahr 2007 11,5% betrug²²⁹, ist dieser Wert überproportional. In den IF-Zahlen aus der lateinischen Schweiz spiegelt sich offenbar das generell höhere *Armutsrisiko von Ausländern* wider.²³⁰

Verteilstruktur der Individuellen Finanzhilfe

Höhe und Häufigkeit · Die Aufwendungen der CROC für die IF zwischen Januar 2007 und Juni 2008 addieren sich zu einer Gesamtsumme von 7,8 Mio. Franken. Der Löwenanteil dieser Mittel (80%) ging in Form einmaliger Unterstützungsbeträge an bedürftige Rentner. Die restlichen 20% wurden für periodische Leistungen verwendet. Über die ganze Zeitspanne gesehen erhielten die Begünstigten im Schnitt 1'776 Franken. Das entspricht einem monatlichen Fehlbetrag von ungefähr 100 Franken.

Viele IF-Empfänger waren in den fraglichen 18 Monaten nicht bloss einmal, sondern wiederholt auf Unterstützung angewiesen. Pro Klient wurden im Untersuchungszeitraum durchschnittlich vier Beiträge gesprochen. Dabei benötigten die Frauen häufiger finanzielle Hilfe als die Männer. Letztere erhielten im statistischen Mittel dreimal eine Unterstützung. Auf die Empfängerinnen hingegen entfielen je viereinhalb Leistungen. Ob dahinter eine männliche Zurückhaltung bei der Inanspruchnahme von Hilfsangeboten oder eine tatsächlich Ungleichverteilung von Armutsrisiken zwischen den Geschlechtern steckt, ist auf der Basis der vorliegenden Zahlen nicht zu entscheiden.

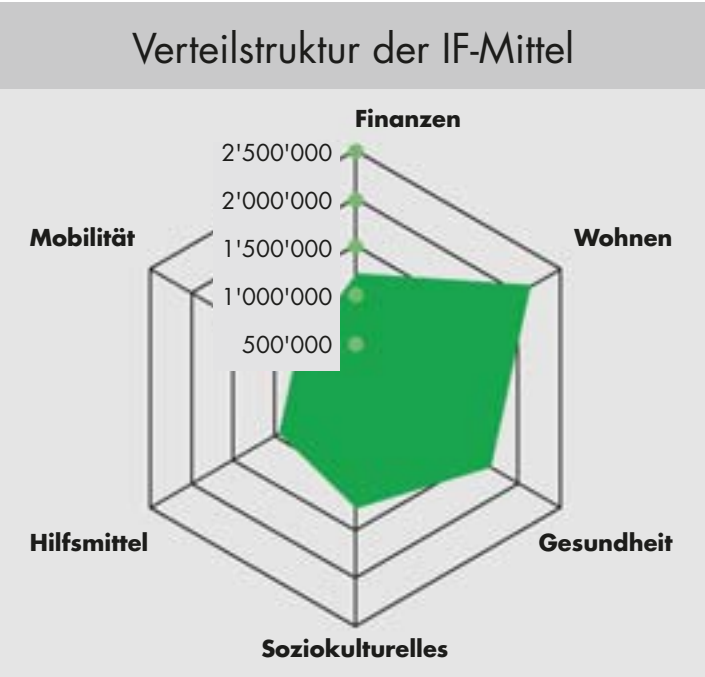
Viele IF-Empfänger waren in den fraglichen 18 Monaten nicht bloss einmal, sondern wiederholt auf Unterstützung angewiesen. Pro Klient wurden im Untersuchungszeitraum durchschnittlich vier Beiträge gesprochen. Dabei benötigten die Frauen häufiger finanzielle Hilfe als die Männer. Letztere erhielten im statistischen Mittel dreimal eine Unterstützung. Auf die Empfängerinnen hingegen entfielen je viereinhalb Leistungen. Ob dahinter eine männliche Zurückhaltung bei der Inanspruchnahme von Hilfsangeboten oder eine tatsächlich Ungleichverteilung von Armutsrisiken zwischen den Geschlechtern steckt, ist auf der Basis der vorliegenden Zahlen nicht zu entscheiden.

Unterversorgte Lebensbereiche · Auf der Grundlage der médiGEST-Daten lassen sich nicht nur Angaben über die Höhe der erbrachten Unterstützungsbeiträge machen, sondern auch über ihre Bestimmung und damit über jene Lebensbereiche, in welchen PS-Klienten besonders häufig an materielle Grenzen stossen, die nicht durch sozialstaatliche Leistungen abgedeckt werden.

Das grösste Stück vom «IF-Kuchen» (27%) wird im Bereich *Wohnen* eingesetzt, das heisst für Mietzuschüsse, Beiträge an die Nebenkosten, Umzüge, Mietzinsdepots, Möbel, Haushaltsgeräte, Hausratsversicherungen, Reparaturen, Putzdienste usw. Dabei fallen gewisse kantonale Unterschiede ins Auge. Während im Kanton Tessin die Hälfte aller IF-Mittel für Wohnausgaben gesprochen werden, sind es im Kanton Fribourg nur 13%. Am unterschiedlichen Mietniveau kann das nicht liegen. Der Index ist in beiden Kantonen etwa gleich hoch.²³¹ Welche besondere Bedarfslage hinter den abweichenden Zahlen steht, müsste näher untersucht werden.

Weitere 21% an IF-Geldern finden im *Gesundheitsbereich* (Medikamente, Betreuungsdienste, Therapien, Zahnbehandlungen etc.) Verwendung. Im Vergleich zu anderen Unterstützungsfeldern setzt PS bei der Finanzierung von gesundheitsbezogenen Sach- und Dienstleistungen interessanterweise besonders häufig eigene Stiftungsmittel ein. Fast ein Fünftel der gesprochenen Gelder im Gesundheitsbereich stammt aus privaten Fonds. Ob der Grund dafür Schwierigkeiten bei der Finanzierung gewisser krankheits- und behinderungsbedingter Ausgaben über Bundesmittel sind, ist unklar.

Aufwendungen für *Soziokulturelles und Lebensgestaltung* – wie u.a. Kleider, Schuhe, Telefongebühren, Porto, Fernsehgeräte, Eintritte, Konsumationen, Vereinsbeiträge, Zeitungen, Kursgelder, Reisebeiträge, Tierarztkonsultationen, Beerdigungskosten usw. – stehen mit 16% der IF-Ausgaben an dritter Stelle. Auch hier beste-



hen grosse Unterschiede zwischen einzelnen Kantonen: PS VS wendete im Untersuchungszeitraum 30'000 Franken für soziokulturelle Auslagen auf. Das entspricht einem Betrag von 120 Franken pro Leistungsempfänger. Im urbanen Kanton Genf betrug die Gesamtsumme an Unterstützungsleistungen im Bereich der Lebensgestaltung 330'000 Franken oder 350 Franken pro IF-Klient.

Die im «IF-Topf» verbleibenden Mittel teilen sich auf die Finanzierung von *Hilfsmitteln* (12%) und *Mobilitätskosten* (9%) sowie einen Restbetrag für nicht weiter definierte monetäre Zuwendungen (15%) auf. Bei Letzteren handelt es sich in der Regel um Leistungen, die der Schuldenregulierung dienen. Zu den Hilfsmitteln, die über IF finanziert werden, gehören u.a. Brillen, Rollatoren und Rollstuhlmotoren. Hinter den IF-Ausgaben für Mobilität verbergen sich in erster Linie Abonnemente für den öffentlichen Verkehr, seltener Auslagen für Taxifahrten oder Unterhaltskosten für ein eigenes Fahrzeug.

Das Wissen zu wirtschaftlichen Notlagen im Alter, über welches die Sozialarbeitenden von PS verfügen, hat eine besondere Qualität. Es ist Erfahrungswissen «aus der zweiten Reihe». Die nachfolgenden Beobachtungen stammen nicht von direkt Betroffenen, sondern geben die besondere Perspektive von Sozialarbeitenden auf den Sachverhalt wieder.

Diese ist fraglos durch eine grosse Nähe zu den Klienten und deren Lebenssituationen gekennzeichnet, bleibt aber dennoch diejenige von Beobachtern, welche die Schicksale, die ihnen in der Sozialberatung begegnen, von einem eigenen Standpunkt aus bewerten und deuten. Ihre Äusserungen sind nicht frei von Interpretations- und Erklärungsversuchen. In ihnen klingen individuelle und professionelle Haltungen an. Und sie transportieren ganz unterschiedliche persönliche Bilder von Armut und Alter.²³²

Das vorrangige Ziel der Befragungen war jedoch nicht die Erfassung der Einstellungen von Sozialarbeitenden bei PS, sondern die Rekonstruktion sozialer Sachverhalte rund um das Problem wirtschaftlicher Notlagen im Alter. Auf Letztere wird im Folgenden der Fokus gelegt. Die wichtige Frage nach den Bildern und Vorstellungen, welche das Denken und Handeln in der Sozialberatung bei PS prägen, sprengt den Rahmen der vorliegenden Studie und wird in anderem Zusammenhang zu beantworten sein.

Eine unerwartet hohe Heizkostenabrechnung, der plötzliche Tod des Ehemanns, ein Unwetter mit Schadensfolge – meist sind es ganz konkrete Ereignisse, welche minderbemittelte ältere Menschen oder ihr Umfeld dazu bewegen, mit PS in Kontakt zu treten und um finanzielle Beratung bzw. Unterstützung nachzusuchen. Es würde allerdings zu kurz greifen, die Gründe für Altersarmut nur gerade in diesen *Anlässen* zu suchen. Denn sie sind lediglich «Oberflächensymptome der Bedürftigkeit».²³³ Die eigentlichen Ursachen für Notlagen im Alter verbergen sich unter der sprichwörtlichen Spitze des Eisbergs. Sie sind vielschichtig und liegen mitunter weit zurück in der Lebensgeschichte der Betroffenen. Wenn man die Wege einzelner PS-Klienten in die Armut nachvollzieht, so stösst man immer auf ein komplexes Geflecht von gesellschaftlich vorgegebenen Rahmenbedingungen (*strukturelle Einflussfaktoren*) einerseits und auf eine Abfolge von biographischen Ereignissen (*individuelle Einflussfaktoren*) andererseits. Nur selten stellen sich die Verhältnisse so einfach und eindeutig dar, dass man die Bedürftigkeit auf ein einzelnes Ereignis zurückführen könnte. Was etwa ist die Armutsursache im Fall eines Rentners, der im Zuge einer Umstrukturierung frühpensioniert wird, danach seine viele Freizeit mit allerlei kostspieligen Aktivitäten auszufüllen versucht, seinen finanziellen Engpass durch Kleinkreditaufnahme überbrückt und schliesslich an PS gelangt, weil ihm die Schulden über den Kopf gewachsen sind? Ist eine eventuelle psychische Krise des Betroffenen die Ursache, die steigenden Leistungsanforderungen auf dem Arbeitsmarkt, Lücken im sozialen Netz der Altersvorsorge, das Kleinkreditwesen oder ein fehlendes Beratungsangebot beim Übertritt ins Rentenalter?

Auch wenn man erkennt, dass Altersarmut nicht monokausal erklärt werden kann, sondern am Ende einer langen Wirkungskette steht, die sich aus strukturell wie auch aus indi-

Ergebnisse aus der Analyse der Experteninterviews*

Wege in die Altersarmut

* Wenn nicht anders vermerkt, stammen Aussagen in direkter Rede aus den Interviews mit Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern in den Beratungsstellen von Pro Senectute.

229 Statistik Schweiz, Ständige Wohnbevölkerung nach Alter und Staatsangehörigkeit am Jahresende 2007, www.bfs.admin.ch.

230 Vgl. Kehrli/Knöpfel 2006, 113.

231 BFS 2007f, 21.

232 Zur besonderen Qualität qualitativer Daten aus Experteninterviews vgl. Gläser/Laudel 2004.

233 Ulrich/Binder 1998, 315.

viduell geschuldeten Gliedern zusammensetzt, ist man immer wieder versucht, zwischen würdigen und unwürdigen Armen zu unterscheiden, solchen also, die Opfer ökonomischer, politischer Umstände oder höherer Gewalt wurden, und solchen, deren missliche Lage vermeintlich das Resultat persönlichen Versagens ist. Im historischen Teil wurde aufgezeigt, dass es gefährlich ist, sich auf diese Diskussion einzulassen. Denn Existenzsicherung im Alter muss jedem zustehen. Sie darf nie mit der Frage nach individueller Verantwortlichkeit und Schuld verknüpft sein. Analytisch werden die Ursachen für Armut im Alter hier deshalb nicht auf der Achse Gesellschaft/Individuum unterschieden, sondern in verschiedene *einkommenszentrierte* (ungenügende Vorsorgesituation), *ausgabenzentrierte* (hohe finanzielle Verpflichtungen) und *soziale Risikofaktoren* untergliedert. Diese Trennung ist eine theoretische. Für sich allein genommen lässt keiner der Faktoren den Schluss auf Armut zu. Das Schicksal jedes Betroffenen ist immer auf ein Ursachengemenge zurückzuführen.

Ungenügende Vorsorgesituation: Einkommenszentrierte Risikofaktoren

Finanzielle Notlagen im Alter hängen eng mit einem tiefen Einkommen während der Erwerbsphase und der daraus resultierenden ungenügenden Vorsorgesituation zusammen.

Man ging bisher davon aus, dass die Einkommenssituation von Rentnern in Zukunft besser sein werde. Es ist allerdings nicht klar, welche Auswirkungen die gegenwärtige Krise der Weltwirtschaft auf die zweite und dritte Säule haben wird. Zudem werden auch in Zukunft nicht alle vom Ausbau der Alterssicherung vollumfänglich profitieren. Denn Vorsorgelücken können auf eine ganze Reihe sehr unterschiedlicher Ereignisse zurückgehen.

Ungenügendes Einkommen aufgrund eines tiefen sozioprofessionellen Status

· Die Mehrheit der Klienten, welche aus finanziellen Gründen zu PS kommen, stammt aus bildungsfernen Schichten und wuchs bereits in bescheidenen Verhältnissen auf. Viele haben keine Berufsausbildung absolviert, Akademiker findet man unter ihnen kaum. Die meisten dieser Frauen und Männer fanden sich später in untergeordneter *beruflicher Stellung* wieder – z.B. als angelernter Fabrikarbeiter, als Service- oder Küchenangestellte im Gastgewerbe, als Knecht in der Landwirtschaft oder als private Haushaltshilfe mit «Winzlöhnli» –, falls sie überhaupt einer bezahlten Arbeit nachgingen. Unter den heute betagten armutsbetroffenen Klientinnen sind viele ehemalige Familienfrauen.

Im Schweizer System der Alterssicherung, welches sich in erster Linie über die Erwerbsarbeit finanziert, generieren *tiefe Löhne* ein *geringeres Vorsorgevolumen*. Oft reicht es bei der angesprochenen Personengruppe nicht einmal für die volle AHV-Rente. Eine zweite Säule haben die wenigsten angespart, weil sie entweder aufgrund ihres geringen Einkommens nicht der Beitragspflicht unterstanden oder noch nicht ausreichend vom BVG profitieren konnten. In ländlichen Gebieten stehen ältere Rentner, die ihr Geld einmal mit Landwirtschaft verdient haben, systematisch ohne BV da. Auch ehemals Selbständige haben oftmals keine zweite Säule. Dank des Ausbaus der Altersvorsorge wird bei PS heute bei der jüngeren Rentnergeneration eine Verbesserung der Einkommenssituation beobachtet – auch bei Personen mit ehemals tiefem sozioprofessionellem Status. Angesichts der Tatsache, dass heute 6,7% der Erwerbstätigen in der Schweiz Working Poor sind und sechs von zehn Frauen einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen²³⁴, ist aber damit zu rechnen, dass auch künftig zahlreiche Menschen aufgrund ihrer schlechten beruflichen Position ungenügend versichert ins Pensionsalter eintreten werden.

Unterbrochene Erwerbsbiographien · Erwerbsbiographien verlaufen heute nicht mehr nur in einfach berechenbaren Bahnen, immer häufiger weisen sie (Unter-)Brüche auf. Das schlägt sich auch in der Altersvorsorge nieder. Bei PS zeigen sich die Auswirkungen dieser Problematik bei zwei Klientengruppen besonders deutlich: bei Menschen mit einer *Migrationsgeschichte* und ehemals *Arbeitslosen*.

Beim «klassischen» Migrationsfall mit Armutsfolge im Alter handelt es sich um *Gastarbeiter* aus dem Mittelmeerraum, die in den 1960er und 1970er Jahren als billige Arbeitskräfte in die Schweiz geholt wurden und geblieben sind. Wer damals älter als 20 Jahre alt

war, hat in der AHV nie die volle Beitragsdauer erreicht und verfügt heute über entsprechend kleine Renten. Die tiefen Alterseinkommen bei ausländischen Arbeitskräften sind im vorliegenden Zusammenhang insbesondere relevant, weil zunehmend mehr Zuwanderer das Rentenalter erreichen. Experten sagen deshalb für die kommenden Jahre einen weiteren Anstieg «einkommensschwacher bzw. auf EL angewiesener älterer Ausländerinnen und Ausländer» voraus.²³⁵ Dass die Zahl ausländischer Klienten bei PS in den letzten Jahren stetig zugenommen hat, bestätigt diesen Trend. Das Problem migrationsbedingter Vorsorgelücken betrifft aber längst nicht nur die ausländische Bevölkerung. *Auswanderer*, die im Alter zurück in die Schweiz kommen, haben aus der AHV ebenfalls nur Teilrenten zugute. Zwar können mitunter ausländische Rentenansprüche geltend gemacht werden, von diesen lässt sich in der Schweiz in der Regel aber nicht leben.

Arbeitslosigkeit stellt ebenfalls einen Risikofaktor dar. Aus Untersuchungen weiss man, dass *Langzeitarbeitslose* besonders armutsgefährdet sind.²³⁶ Die Benachteiligungen älterer Arbeitnehmer zeigen sich in Zeiten schlechter Konjunktur besonders deutlich. Seit 2001 hat sich die Erwerbslosenquote bei den 50- bis 64-Jährigen in der Schweiz auf drei Prozent verdoppelt. Jeder Zweite davon ist langzeitarbeitslos.²³⁷ Die Auswirkungen dieser «*unfreiwilligen Frühpensionierungen*» sind auch bei PS spürbar. In die Beratung kommen immer wieder Menschen, die ihre Stelle wenige Jahre vor der Pensionierung verlieren (aus gesundheitlichen Gründen oder im Zuge von Umstrukturierungen). Sie beziehen in der Folge ihre AHV und BV vor und nehmen dafür die langfristige Kürzung ihrer Renten in Kauf. Allfällige Ersparnisse sind bei diesen knappen Budgets schnell aufgebraucht.

Erwerbsausfall aufgrund gesundheitlicher Probleme

· Auch gesundheitliche Probleme können eine Armutskarriere auslösen. Denn mit *Behinderung*, *Sucht*, *Krankheit* oder *Unfall* gehen oft eine ganze oder teilweise Erwerbsunfähigkeit und in der Konsequenz eine Verminderung der Einnahmen einher. In den Geschichten der Klienten von PS tauchen solche «Krankheitsepisoden» immer wieder auf: Da gibt es den selbständig tätigen Mann, der nach einem schweren Velounfall aufgrund des erlittenen Schädelhirntraumas schwer eingeschränkt bleibt und nicht ins Erwerbsleben zurückkehren kann. Oder die Frau mit seltener Knochenkrankheit, die schliesslich ihre Sekretariatsstelle ganz aufgeben muss und IV-Bezügerin wird.

Behinderung, Unfall und Krankheit sind Risiken, für die man in der Schweiz eigentlich versichert ist. Doch gerade bei selbständig Erwerbenden ist die Deckung häufig weniger komfortabel. Ausserdem ist die Abklärung von IV- oder UV-Ansprüchen meist ein längerer Prozess, was häufig zu finanziellen Engpässen führt. Die Lücken, welche eine angeschlagene Gesundheit in der Altersvorsorge hinterlassen kann, werden oft noch zusätzlich durch krankheits- und behinderungsbedingte Mehrkosten auf der Ausgabenseite vergrössert.²³⁸ In vielen dieser Fälle finden deshalb schon vor dem Eintritt ins Pensionsalter ein weitgehender Abbau allfälliger finanzieller Reserven und damit eine substantielle Verschlechterung der Vorsorgesituation statt.

Familiäre Verlustsituationen · Die Menschen, welche aus finanziellen Gründen Hilfe bei PS suchen, leben mehrheitlich alleine. Paare scheinen im Alter besser abgesichert zu sein als Alleinstehende. In diesem Punkt bestätigen die Erfahrungen aus der Beratungs-

Zurück in der fremden Heimat

Die 66-jährige Frau S. wohnt erst seit einem Jahr wieder in der Schweiz. Die Jahre davor verbrachte sie mit ihrem Mann in Südafrika, wo sich beide einen bescheidenen Wohlstand erwirtschaftet hatten. Nach seinem plötzlichen Tod zog es Frau S. zurück in die Heimat. Sie war glücklich, als sie nach längerer Suche vom Ausland aus eine Wohnung in der Nähe ihrer beiden erwachsenen Kinder finden konnte. Wenige Wochen nach ihrer Ankunft erlitt sie einen Schlaganfall. Seither ist Frau S. gehbehindert. Sie lebt heute mit Ergänzungsleistungen, denn ihre AHV-Rente ist aufgrund der langen Zeit im Ausland sehr bescheiden. Ihre Wohnung kann sie sich eigentlich nicht leisten: 1'650 Franken ohne Nebenkosten. Doch eine günstigere, die rollstuhlgängig ist, hat sie in der näheren Umgebung bisher nicht finden können. Deshalb schränkt sie sich, wo sie nur kann, bei den täglichen Ausgaben ein. Seit ihrer Rückkehr in die Schweiz hat sie sich nichts Neues zum Anziehen gekauft, dabei war ihr eine gepflegte Erscheinung immer sehr wichtig. Mit der Hilfe ihrer Kinder und einem gelegentlichen Zustupf von Pro Senectute kommt sie gerade so über die Runden. Sie hadert damit, dass sich ihre Freunde im Ausland zunehmend von ihr entfernen. Für Ferngespräche bleibt kein Geld. Über die Zukunft macht sich Frau S. grosse Sorgen. Was soll werden, wenn sich ihr Gesundheitszustand weiter verschlechtert? Ihr grösster Wunsch, irgendwann im Leben noch einmal nach Südafrika zu fliegen – das weiss sie –, wird wohl unerfüllt bleiben.

praxis bei PS die Zahlen nationaler Erhebungen zur Alterssicherung.²³⁹ *Trennungen* und *Scheidungen* hingegen gehören zu den wichtigsten armutsauslösenden Faktoren. Sie haben finanzielle Konsequenzen auf verschiedenen Ebenen: Neben den Gerichtskosten entstehen durch die Trennung eines Haushalts erhebliche Mehrausgaben. Auch auf der Einnahmenseite bringt eine Scheidung oft Einbussen mit sich. *Alleinerziehende* können einer Erwerbstätigkeit nur in beschränktem Mass nachgehen. Und nicht in jedem Fall ist der Partner in der Lage, Unterhaltszahlungen zu leisten. Im vorliegenden Zusammenhang entscheidend ist aber, dass man bis zur Revision des Scheidungsrechts im Jahr 2000 keinen grundsätzlichen Anspruch auf Leistungen aus der BV des Partners hatte. Neu wird die Aufteilung des Vermögens aus der zweiten Säule gesetzlich vorgeschrieben. Davon werden in Zukunft vor allem Frauen profitieren. Derzeit betreut PS aber noch viele armutsbetroffene Rentnerinnen, die sich lange vor Inkrafttreten des revidierten Scheidungsrechts von ihrem Partner getrennt haben und bei der Aufteilung der Altersvorsorge leer ausgingen.

Im Vergleich zur Scheidung sind die finanziellen Auswirkungen beim *Tod des Ehegatten* geringer. Man kann das kleine Armutsrisiko verwitweter Personen auf die gute Absicherung Hinterbliebener in der AHV und BV zurückführen.²⁴⁰ Dass viele der Menschen, welche aufgrund materieller Notlagen Kontakt zu PS haben, verwitwet sind, ist demnach eher ihrer altersspezifischen Situation zuzuschreiben als dem Umstand, dass beim Tod ihres Partners ein wichtiges Einkommen wegfiel. Im Zuge der 11. AHV-Revision waren die Witwenrenten allerdings immer wieder Gegenstand der Diskussion um mögliche Leistungskürzungen. Ein Wegfall gewisser Ansprüche würde sich auf die Vorsorgesituation künftiger Witwengenerationen wohl negativ auswirken.

Hohe Zwangsausgaben und Verschuldung: Ausgabenzentrierte Risikofaktoren

Finanzielle Notlagen im Alter können auch durch unverhältnismässig hohe Ausgaben verursacht sein, dann nämlich, wenn sie selbst ausgeglichene Budgets massiv belasten und so die Vorsorgesituation der Betroffenen schon vor

Erreichen des Rentenalters verschlechtern. Die Erfahrungen aus der Sozialberatung bei PS zeigen, dass in vielen Fällen *Zwangsausgaben* – wie zum Beispiel Steuerforderungen oder ungedeckte Krankheitskosten – den Ausschlag geben. Doch auch Verpflichtungen, die auf eigenen Entscheid hin eingegangen wurden und im schlimmsten Fall in eine *Verschuldung* führen, spielen eine Rolle.

Hohe Krankheits- und Pflegekosten · Medizinische und pflegerische Betreuung ist in der Schweiz sehr teuer. Nach einem Unfall oder einer schweren Erkrankung treffen die Folgekosten die Betroffenen und ihre Angehörigen meist unvorbereitet und massiv. Die Grundversorgung ist dank obligatorischer Unfall- und Krankenversicherung in aller Regel gewährleistet. Doch im Bereich der therapeutischen und pflegerischen Nachsorge bestehen *Deckungslücken*. Hinweise darauf findet man in den Geschichten von PS-Klienten immer wieder. Sie haben beispielsweise den Besuch bei einem Spezialisten, Therapien und Medikamente, die nicht der Kassenpflicht unterstehen, oder zuhause notwendig gewordene bauliche Anpassungen aus der eigenen Tasche bezahlen müssen. In einzelnen Fällen können Krankheiten ganz direkt ein verändertes Ausgabeverhalten auslösen – wie etwa im Falle eines an *Demenz* erkrankten Mannes, der in verwirrten Zustand und ohne Kenntnis seines Umfeldes wahllos grosse Geldsummen ausgab. Damit vergleichbar sind Verschuldungskarrieren mit Suchthintergrund (Alkohol-, Drogen-, Spiel- oder Kaufsucht).

Als besonders weit verbreitetes Armutsrisiko erweist sich die *Langzeitpflege* von Angehörigen. Haushalte, welche für ein behindertes Kind oder einen kranken Partner auf Hilfe bei der Betreuung und Pflege zuhause oder eine Heimplatzierung angewiesen sind, müssen in der Schweiz einen Grossteil der Kosten selbst tragen. Das reisst während Jahren grosse Löcher ins Haushaltsbudget. Ersparnisse sind unter diesen Umständen schnell aufgezehrt, und das Anlegen neuer Reserven ist auf lange Zeit nicht möglich.

Unterhaltungspflichten und informelle Transfers · Es fällt auf, dass unter den Personen, welche im Alter aufgrund finanzieller Sorgen die Hilfe von PS in Anspruch nehmen,

235 Höpflinger 1997, 20.

236 Kehrli/Knöpfel 2006, 84f.

237 BFS 2008c, 12f.

238 Kehrli/Knöpfel 2006, 86ff.

239 Vgl. u.a. BFS 2007a, 36.

240 Kehrli/Knöpfel 2006, 97.

viele ehemals alleinerziehende Frauen sind. Dieser Befund bestätigt, worauf die Armutsforschung schon seit Jahren aufmerksam macht: In der Schweiz sind *Kinder* ein Armutsrisiko – besonders dann, wenn Mutter oder Vater alleine für sie sorgen müssen. Die direkten und indirekten (z.B. Erwerbsreduktion) Kosten, welche mit ihnen verbunden sind, verringern den finanziellen Spielraum und die Vorsorgefähigkeit alleinerziehender Eltern erheblich.²⁴¹ In der *Einelternschaft* liegt daher ein wichtiger Risikofaktor für Altersarmut, der angesichts unverändert hoher Scheidungsraten künftig noch an Bedeutung gewinnen könnte.

Neben der Unterhaltungspflicht, welche Eltern ihren minderjährigen Kindern gegenüber haben, können offensichtlich auch grössere *freiwillige Unterstützungsleistungen* an Angehörige oder Bekannte zu einer späteren finanziellen Notlage beitragen. Unter den Klienten der Sozialberatung bei PS sind z.B. Personen, die viele Jahre lang eine arbeitslose Tochter oder einen drogenabhängigen Sohn unterstützt haben. Manche liehen ihrem Partner oder Freunden Geld und sahen weder Mensch noch Bares jemals wieder. Andere verschenkten Teile ihres Vermögens noch vor der Pensionierung an ihre Kinder oder traten ihnen das Haus ab. Besonders gross ist das Armutsrisiko in solchen Fällen dann, wenn diese informellen Transfers nach Eintritt ins Rentenalter nicht mehr nachvollzogen werden können oder rechtlich als *Schenkung* bzw. *Abtretung* gelten. Zu den Vermögenswerten geschlagen, reduzieren solche Zuwendungen im Alter dann den Anspruch auf staatliche Transferleistungen.

Unglückliches Geschäftsgebaren · Zu den Ereignissen im Leben von PS-Klienten, die mit ihrer schwierigen finanziellen Lage im Alter in Verbindung gebracht werden können, gehört auch der *unternehmerische Misserfolg*. Männer, die sich im Verlauf ihrer beruflichen Laufbahn selbständig machen und damit scheitern, sind in der Sozialberatung keine Einzelfälle. Ihre Geschichten ähneln sich: Mann lässt sich sein Vorsorgekapital frühzeitig auszahlen und investiert es ins eigene Geschäft. Weil dieses nicht den erwarteten wirtschaftlichen Erfolg bringt, muss *Konkurs* angemeldet werden. Nach Bereinigung des Verfahrens ist der grösste Teil der Altersvorsorge unwiederbringlich verloren, und die Chancen auf dem Arbeitsmarkt sind fortan gering. Viele der Betroffenen können nach Erreichen des Pensionsalters weder auf eine BV noch auf individuelle Ersparnisse zurückgreifen und werden – obwohl meist Angehörige des Mittelstands – im Alter von Bedarfsleistungen abhängig.

«Zweckentfremdung» der Beruflichen Vorsorge · Die eigene Selbständigkeit ist nur einer von vielen Beweggründen, Gelder, die eigentlich für die Fortsetzung der bisherigen Lebenshaltung im Alter bestimmt wären, für andere Zwecke zu verwenden. In den Beratungsgesprächen bei PS taucht die ganze Palette auf: Es gibt jene, welche sich bei ihrer *(Früh-)Pensionierung* das gesamte Vorsorgeguthaben auszahlen lassen müssen, weil ihr angespartes Guthaben zu klein für eine Rente wäre, und jene, die ihre BV freiwillig in Form einer einmaligen Leistung beziehen, um sich damit einen langersehnten Herzenswunsch (z.B. eine Reise) zu erfüllen oder ihre neu gewonnene Freiheit in vollen Zügen zu geniessen. Das Erste, was diese Menschen dann tatsächlich von ihrem Kapital haben, ist eine horrend Steuerrechnung.

Häufig werden Pensionskassengelder ausserdem in Wohneigentum gesteckt. Während eine Investition im Inland in der Regel ohne negative Folgen bleibt, sind Probleme bei einem Immobilienkauf im Ausland vorprogrammiert. Bei den Betroffenen handelt es sich meist um Einwanderer, die in der alten Heimat ein Haus bauen, ihren Lebensabend aber in der Schweiz verbringen möchten. Von Ansprüchen auf staatliche Transferleistungen sind sie wegen ihres Vermögens im Ausland ausgeschlossen.

Kapitalbezüge aus der zweiten Säule haben in den letzten Jahren zugenommen. Dazu dürfte einerseits die vielversprechende Lage auf den Finanzmärkten beigetragen haben. Andererseits wurden die Bestimmungen für den Kapitalbezug in der BV 2005 gelockert.²⁴² Man muss deshalb davon ausgehen, dass künftig vermehrt Fälle auftreten werden, in welchen das Vorsorgekapital unvorsichtig investiert wurde und es in der Folge zu finanziellen Engpässen im Alter kommt.

241 Vgl. u.a. Arnold/Knöpfel 2007.

242 1. BVG-Revision per 1.1.2005.

Nicht angemessenes Konsumverhalten · Die wenigsten Armutsfälle im Alter haben ihre primäre Ursache in *«überschwänglichem Lebenswandel»*. Die ältere Rentnergeneration von heute, so beobachten es die Mitarbeitenden von PS, ist Bescheidenheit gewohnt. Doch Lebensstile und Bedürfnisse befinden sich im Wandel. Konsum nimmt in unserer Gesellschaft mittlerweile einen sehr zentralen Stellenwert ein. Es überrascht daher nicht, dass unter den jüngeren Rentnern, welche wegen finanzieller Probleme bei PS anklopfen, vermehrt Menschen sind, die Schwierigkeiten beim realistischen Umgang mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln haben oder sich einen Lebensstil leisten wollen, der in keinem Verhältnis zu ihren finanziellen Möglichkeiten steht.

Die zunehmende *Verschuldung* älterer Menschen lässt sich – wie bereits gezeigt werden konnte – auch statistisch belegen. Die Gründe dafür sind schwerer nachzuweisen. Kehrl und Knöpfel formulieren die These, dass Verschuldung erst ab einem gewissen Wohlstandslevel überhaupt zum Thema werden kann. Schulden machen ist für arme Menschen schwieriger, weil ihnen die Kreditwürdigkeit fehlt. Insofern könnte die Verbesserung des Wohlstandsniveaus in der Schweiz hier eine unbeabsichtigte Nebenwirkung zeigen, weil sie bargeldloses Bezahlen und das Kreditwesen befördert hat.²⁴³ Wahrscheinlich ist auch ein Zusammenhang zwischen der *Entdeckung des silbernen Markts* einerseits und der wachsenden Konsumorientierung älterer Menschen andererseits. Menschen über 50 gelten heute als kaufkräftiges Kundensegment. Marketingstrategien zielen immer häufiger ganz bewusst auf die Personengruppe der Best Ager. Dabei verführt die aggressive Werbung nicht nur Menschen zum Kauf, die sich Luxus leisten können. Durch die Hintertür handelt sich die Wohlstandsgesellschaft so womöglich eine Verschärfung des Problems der Altersarmut ein.

Soziale und kulturelle Risikofaktoren

Während sich klar abgrenzbare einkommensvermindernde oder ausgabensteigernde Ereignisse gewissermassen gut sichtbar auf der Vorderbühne des Lebens heute armutsbetroffener älterer Menschen abgespielt haben und für den Betrachter in ihren Konsequenzen meistens nachvollziehbar sind, lassen sich die diffusen Umstände im Hintergrund einer Klientengeschichte hinsichtlich ihrer ungünstigen Wirkung auf die Absicherung im Alter viel schwerer beurteilen. Die Rede ist hier von Benachteiligungen, die am ehesten unter dem Begriff einer *mangelnden sozialen und kulturellen Einbettung* zusammengefasst werden könnten. Die Lebenssituation von Menschen, welche finanzielle Beratung und Unterstützung von PS in Anspruch nehmen, war und ist oft durch fehlende soziale Netze und ungenügende kulturelle Kompetenzen charakterisiert. Obwohl diese Umstände keinen unmittelbar erkennbaren Einfluss auf die finanzielle Lage im Alter haben, wird hier zumindest die These vertreten, dass soziale und kulturelle Defizite andere Armutsrisikofaktoren in ihrer Wirkung verstärken können.

Fehlende soziale Netze – «ich hab ja sonst niemanden» · Seinen Platz in einer funktionierenden Familie oder einem tragfähigen Netz von Freunden und Bekannten zu haben bedeutet, *soziales Kapital* zu besitzen. Denn Beziehungen – Vorgänge des sich gegenseitig Kennens und Anerkennens – bieten den Menschen Zugang zu zentralen Ressourcen des gesellschaftlichen Lebens: sie schaffen Solidarität und generieren Unterstützung.²⁴⁴ Personen, die sozial gut eingebettet sind, dürfen in schwierigen Situationen eher auf die Hilfe anderer zählen und von informellen monetären und nicht monetären Transferleistungen profitieren. Insofern können gute soziale Kontakte Armutsgefährdungen abfedern. Fehlt ein Beziehungsnetz, kann dies – wie die Geschichten Betroffener zeigen – die Wirkung anderer Risikofaktoren umgekehrt aber auch verstärken.

Ein wichtiges Indiz für die Abfederungsfunktion sozialen Kapitals ist die Tatsache, dass ein grosser Teil der finanzschwachen Klientel von PS ledig, geschieden oder kinderlos ist. Auch die Benachteiligung *«Zugezogener»* fällt auf. Wer umzieht oder dem Partner an einen anderen Ort folgt, verliert sozialen Anschluss. Je später im Leben ein solcher Ortswechsel erfolgt, desto schwieriger fällt es den Betroffenen, neue Kontakte aufzubauen. In Krisensituationen fehlen diese besonders. Sozial isolierte Menschen scheinen schneller von Bedarfsleistungen oder der Hilfe von Sozialwerken abhängig zu werden als sozial integrierte.

243 Kehrl/Knöpfel 2006, 98.

244 Vgl. Bourdieu 1983.

Unter dem raschen *Wandel von Familienstrukturen* (vermehrte Kinderlosigkeit, steigende Trennungs- und Scheidungsraten) und der zunehmenden Mobilität in unserer Gesellschaft (räumliche Trennung von Familien, häufige Ortswechsel) geraten traditionelle Solidaritätsgemeinschaften immer stärker unter Druck. Man kann derzeit noch nicht abschätzen, welche sozialen Auffangnetze einmal ihre Rolle übernehmen werden. Möglich wäre aber, dass sich ältere Menschen in finanziellen Notlagen künftig vermehrt direkt an offizielle Stellen wenden werden.

Ungenügende kulturelle Kompetenzen – «wenn ich das gewusst hätte» · Wie ein funktionierendes Beziehungsnetz können auch bestimmte kulturelle Kompetenzen Armutsgefährdungen auffangen helfen. Trifft ein kritisches Ereignis ein, ist entscheidend, dass der Betroffene weiss, wie er sich am besten verhält und wo er allenfalls Hilfe einfordern kann. Die Mitarbeitenden von PS erleben immer wieder, dass sich die Situation ihrer Klienten aufgrund von Fehl- oder fehlender Information noch verschlimmert hat. Oft spielten *Sprachhürden* oder *Bildungsdefizite* seitens der Betroffenen eine Rolle.

Ungenügende kulturelle Kompetenzen sind aber längst nicht nur bei Personen mit Migrationshintergrund oder Angehörigen bildungsferner Schichten ein Problem. Die Erfahrungen aus der Sozialberatung bei PS zeigen, dass Kompetenzlücken auch mit gesellschaftlich etablierten *Rollenzuweisungen* zu tun haben können. Die heutigen Rentner gehören einer Generation an, in der Haushaltverrichtungen wie Kochen, Putzen und Waschen Frauenarbeit waren. Männer, die plötzlich auf sich alleine gestellt sind, müssen sich solche Dienste teuer einkaufen. Der *«Finanzminister in der Ehe»* wiederum war meistens der Mann, weshalb Frauen nach dem Tod ihres Mannes mit der Verwaltung ihrer finanziellen Angelegenheiten nicht selten überfordert sind. Die Beispiele verdeutlichen, dass man ohne wichtige kulturelle Kompetenzen schneller an die Grenzen seiner eigenen Problemlösungsfähigkeit stösst und entsprechend stärker auf die Hilfe anderer angewiesen ist.

Seit 1966 gibt es in der Schweiz mit den EL zur AHV ein einklagbares Recht auf Existenzsicherung im Alter. Gerne wird argumentiert, dass damit die wirtschaftliche Absicherung nach der Pensionierung auch für Personen mit ungenügender Vorsorgesituation – ungeachtet der Ereignisse, in welchen diese ihren Ursprung hat – gewährleistet sei, und dass dank der *«Pensionskasse der kleinen Leute»*²⁴⁵ die Altersarmut in der Schweiz heute als weitgehend überwunden gelten dürfe. Untersuchungen konnten tatsächlich belegen, dass EL in einkommensschwachen Rentnerhaushalten eine hohe Wirksamkeit aufweisen.²⁴⁶ Systembedingt hat PS dennoch täglich mit älteren Menschen zu tun, die finanzielle Hilfe brauchen. Denn die EL weisen einen hohen Standardisierungsgrad auf. Nach dem Grundsatz *«Jedem das Gleiche!»* decken sie zwar den *allgemeinen Bedarf* im Alter ab, spezifischen *individuellen Bedürfnissen* hingegen tragen sie nicht Rechnung.

Die Erfahrungen aus der Beratungspraxis bei PS zeigen, dass es eine Reihe von Konstellationen gibt, in welchen Rentner trotz der Existenz staatlicher Transferleistungen in finanzielle Notlagen geraten können – sei es, weil die EL sie nicht erreichen, oder sei es, dass diese allein nicht zur Existenzsicherung ausreichen. Analytisch lassen sich vier Typen

Von Beginn weg schlechte Karten

Frau L. hat nie einen Beruf gelernt. Als Bauerstochter wuchs sie in ärmlichen Verhältnissen auf, heiratete früh und wurde Mutter. Als ihr Mann verstarb, war sie 40. Um sich und ihre sechs Kinder über Wasser zu halten, ging Frau L. von da an putzen. Immer wieder traf das Schicksal die Familie hart. Kraft schöpfte Frau L. in diesen Momenten aus ihrem Glauben. Heute lebt sie von ihrer AHV-Rente, erhält eine kleine Ergänzungsleistung und bewohnt eine Alterswohnung in ihrem Heimatort. Zwar muss sie für das Appartement monatlich 150 Franken von ihrem Lebensbedarf abzweigen, aber darüber beschwert sie sich nicht. Wirklich zu schaffen macht ihr die jährliche Steuerrechnung. 250 Franken muss sie wegen ihrer ganz ansehnlichen AHV-Rente jeden Monat auf die Seite legen, damit sie Ende Jahr das Geld zusammenhat. Ihre Steuererlassgesuche wurden bisher alle abgelehnt. Mit ihren Söhnen und Töchtern fühlt sich Frau L. seit den gemeinsam durchlebten schweren Zeiten sehr eng verbunden. Besuche bei ihren Kindern und deren Familien sind ihr «Lebenselixier». Sie ist deshalb froh, dass sie von Pro Senectute monatlich einen kleinen Zustupf erhält. So kann sie hie und da mit den öffentlichen Verkehrsmitteln zu ihrer weit verstreuten Verwandtschaft reisen. Nächstes Jahr wird Frau L. 80. Seit sie weiss, dass sie sich im Notfall immer an ihre Sozialberaterin wenden könnte, blickt sie zuversichtlicher in die Zukunft.

Objektive Notlagen: Altersarmut trotz staatlicher Transferleistungen

245 Carigiet 2005, 202.

246 BFS 2002, 70.

von Nachtransferarmut im Alter unterscheiden. (1) *(Partieller) Nichtbezug*: Die staatlichen Transferleistungen werden nicht oder nicht vollumfänglich in Anspruch genommen. (2) *Fehlender Rechtsanspruch*: Die Betroffenen haben keinen Anspruch auf staatliche Unterstützungsleistungen. (3) *Deckungslücken*: Nicht alle Lebenshaltungskosten werden durch die Bedarfzuschüsse gedeckt. (4) *Gekürzter Lebensbedarf*: Die Betroffenen haben lediglich auf einen Teil des Lebensbedarfs gemäss ELG Anspruch.

(Partieller) Nichtbezug: Staatliche Transferleistungen werden nicht (vollumfänglich) in Anspruch genommen

Sozialstaatliche Leistungen erreichen ihre Adressaten in der Regel nur über aktive Nachfrage, das gilt auch für die EL zur AHV. Längst nicht alle Anspruchsberechtigten beziehen die ihnen zustehenden Leistungen aber auch wirklich. Dieser Sachverhalt, welcher in der Armutsforschung gemeinhin als «verdeckte Armut» oder «Dunkelziffer der Armut» bezeichnet wird²⁴⁷, zeigt sich auch in der Beratungspraxis. PS ist zwar ebenfalls mit dem grundsätzlichen Problem konfrontiert, dass das Phänomen des Nichtbezugs gerade dadurch gekennzeichnet ist, sich im Verborgenen abzuspielen. Es entzieht sich weitgehend der Beobachtung. Allerdings betreut PS viele Senioren, die am Ende doch noch Unterstützung in Anspruch nehmen. Aus Gesprächen mit diesen Klienten wissen die Sozialarbeitenden einiges über die Motive für einen Verzicht auf staatliche Unterstützung.

Staatliche Unterstützungsleistungen als letzter Ausweg · Viele in Not Gera-tene, welche Hilfe bei PS suchen, haben sich davor bereits über einen längeren Zeitraum mehr schlecht als recht durchs Leben gebracht. Nicht selten stellt sich nachträglich heraus, dass sie seit Jahren Anspruch auf EL gehabt hätten. Im besten Fall konnten die Betroffenen bis dahin auf die Hilfe privater, informeller Unterstützungsnetze zählen. Im schlechtesten Fall haben sie während Jahren am Limit gelebt, dabei ihre ganzen finanziellen Reserven aufgebraucht und sich zuletzt sogar verschuldet. Grundsätzlich fällt auf, dass die meisten Betroffenen erst dann auf PS zugehen, wenn ihnen «das Wasser bis zum Hals steht».

Aus der EVE bzw. HABE weiss man, dass «informelle Transfers» bei der Gruppe der ärmeren Rentner einen nicht zu unterschätzenden Teil zum Haushaltseinkommen beisteuern.²⁴⁸ Die Erfahrungen aus der Beratungspraxis bei PS bestätigen die zentrale Rolle von Unterstützungsleistungen aus dem privaten Umfeld bei der Bewältigung finanzieller Notlagen im Alter. Bevor man sich an eine öffentliche Stelle wendet, leiht man sich beim Sohn oder der Tochter ein wenig Geld, pumpt einen guten Freund an oder wendet sich an seine Glaubensgemeinschaft. In vielen Fällen werden die *staatlichen Hilfen subsidiär* zu den informellen in Anspruch genommen, und nicht umgekehrt. Manche Leute haben das Glück, langfristig von einem gut funktionierenden Verwandten- und Bekanntenkreis unterstützt zu werden, und müssen gar nie auf staatliche Leistungen zurückgreifen. Man darf aber nicht vergessen, dass ein Leben aus den Taschen anderer für alle Beteiligten leicht zur Belastung werden kann und eine Menge Konfliktstoff birgt. Es handelt sich hier um eine sehr fragile Form der Absicherung, da sie wenig institutionalisiert ist. Bricht das private Unterstützungsnetz zusammen, geraten die Betroffenen unweigerlich in finanzielle Not.

Rentner, die weniger gut sozial eingebettet sind, nehmen tendenziell früher formelle Unterstützung in Anspruch. Doch auch sie wenden sich in aller Regel erst dann an PS, wenn «der Schuh wirklich drückt» und andere Bewältigungsversuche fehlgeschlagen sind. So kommt es, dass die Betroffenen zum Zeitpunkt des Erstkontakts mit PS grossmehrheitlich über *keinerlei finanzielle Reserven* mehr verfügen. Bereits kleinere unvorhergesehene Anschaffungen können das Budget dann überfordern. Dieser Befund widerspricht dem in der Diskussion um den Ausbau staatlicher Bedarfsleistungen oft gehörten Missbrauchsvorwurf. Klienten, welche «die hohle Hand machen», gibt es kaum – im Gegenteil: Viele verzichten oft jahrelang auf ihre Ansprüche und damit auf Leistungen im fünf- oder sechststelligen Frankenbereich.

Nichtbezug · Man weiss nicht genau, wie viele ältere Menschen in der Schweiz ihren Anspruch auf EL nicht wahrnehmen und darum dauerhaft unter dem Existenzminimum gemäss

²⁴⁷ Leu/Burri/Priester 1997, 171f.; Groenemeyer 1999, 307.

²⁴⁸ BFS 2003a, 29.

ELG leben. Die Schätzungen gehen auseinander, wie bereits angesprochen wurde.²⁴⁹ Könnte man von den PS-Klienten auf die gesamte Bevölkerung im Rentenalter schliessen, so müsste der Anteil an Nichtbezügern, die – zumindest solange wie möglich – auf EL verzichten, in der Schweiz beachtlich sein. Manche Klienten haben bewusst keinen Anspruch auf Bedarfsleistungen erhoben und wollen es auch weiterhin so halten. Andere «wurschteln» sich mit ihrer AHV durch, weil sie es nicht besser wissen. Dabei scheinen sich Männer mit der Inanspruchnahme von Zusatzleistungen der öffentlichen Hand schwerer zu tun als Frauen. Gründe für den Nichtbezug von EL gibt es ganz unterschiedliche.

Angehörigen der älteren Rentnergeneration ist gemeinsam, dass sie in der Kriegs- und Nachkriegszeit gross wurden und ein bescheidenes Leben gewohnt sind. Armut haben sie als kollektives Schicksal, als Normalität erlebt. Viele dieser Menschen haben sich die auferlegte *Genügsamkeit* auch im Alter bewahrt. Sie führen ein einfaches Leben, versuchen mit dem zurechtzukommen, was sie haben, ohne sich unbedingt um mehr finanzielle Einnahmen zu bemühen. Grosse Ansprüche hegen sie nicht, stattdessen haben sie gelernt, auf ihre Ausgaben zu achten. Sie stellen nicht ihre Bedürfnisse in den Vordergrund, sondern richten sich nach den Mitteln, die ihnen zur Verfügung stehen. Den Satz «Ich komm auch so zurecht» hört man bei PS oft.

Zu den Motiven für den Verzicht auf staatliche Unterstützung zählt zudem die Einstellung, es sei die Aufgabe jedes Einzelnen, selbst für seine Bedürfnisse aufzukommen. Für viele ältere Menschen gilt, «dass man Pflichten hat, bevor man Rechte einfordern kann. Und eine dieser Pflichten ist die eigene Vorsorge».²⁵⁰ Die Inanspruchnahme staatlicher Hilfe, so sehen es diese Menschen, ist für jene reserviert, die «wirklich» arm dran sind, kommt für sie selbst aber nicht in Frage. Stattdessen greift man auf Unterstützung aus dem privaten Umfeld zurück. Gerade in Migrantenkreisen ist es oftmals eine Frage der Ehre, sich um die Eltern zu kümmern und nicht den Staat zahlen zu lassen. In solchen Fällen sind *Pflichtbewusstsein* und *Selbstverantwortungsgefühl* Gründe für den Nichtbezug von EL.

Auch *Stigmatisierungsängste* können ältere Menschen davon abhalten, Zusatzleistungen der öffentlichen Hand in Anspruch zu nehmen. Wenn man einen Antrag auf EL einreicht, bedeutet dies zuzugeben, dass man nicht alleine über die Runden kommt. Ein Antragsverfahren bedingt zudem, dass man seine wirtschaftliche Situation offenlegt. Damit verbunden sind Schamgefühle und die Angst vor Herabsetzung und Blossstellung: «Wenn ich mich splitternackt ausziehen muss, um ein Gesuch zu stellen, dann möchte ich das nicht.» Die Betroffenen bleiben lieber autonom und verzichten auf Unterstützung. Kommt hinzu, dass viele Menschen, welche Hilfe bei PS suchen, nach wie vor der Meinung sind, EL seien ein Almosen und mit Sozialhilfeleistungen vergleichbar. Mit dem Sozialdienst wollen sie nichts zu tun haben, den Besuch bei PS empfinden sie als Bittgang, für den sie selbst keine Gegenleistung erbringen können. Und sie fürchten, ihre Angehörigen könnten zu Rückzahlungen verpflichtet werden. «Ich hatte schon Klienten bei mir, die total nass geschwitzt waren, weil sie Angst hatten, hierherzukommen», erzählt eine Mitarbeiterin.

Schliesslich zeigen die Erfahrungen aus der Beratungspraxis bei PS, dass gerade einkommensschwache Rentner schlecht über ihre Rechte informiert oder mit den komplizierten Verfahrenswegen im «Sozialversicherungsdschungel» überfordert sind. Bei Bedarfsleistungen herrscht das Hol-

Hungern fürs Auto

Der 79-jährige Herr K. ist EL-Bezüger und wohnt seit vielen Jahren in einem abgelegenen, alten Bauernhaus. Er hat das unabhängige Leben draussen in der Natur damals bewusst gewählt. Die Übersiedelung ins Altersheim kam nach dem Tod seiner Lebensgefährtin deshalb nicht in Frage, obwohl das Haus für ihn und seinen Hund alleine eigentlich zu teuer ist. Denn das alte Gebäude, das im Monat 1200 Franken kostet, ist schlecht isoliert und wird mit Holz geheizt. Die Energiekosten sind entsprechend hoch. Auch ist er aufgrund der besonderen Lage des Hauses auf ein eigenes Fahrzeug angewiesen. Weil er ganz bescheiden lebte, hat es trotzdem gerade so gereicht – bis sein klappriges altes Auto endgültig stehen blieb und er sich ein neues anschaffen musste. Für die Ratenzahlungen gingen monatlich weitere 300 Franken vom Haushaltsgeld ab. Herr K. sparte beim Essen, ass nur noch Kartoffeln und Rüebli und musste schliesslich wegen den Folgen seiner Mangelernährung stationär behandelt werden. An dem Punkt wurde Pro Senectute auf seinen Fall aufmerksam. Man finanzierte Herrn K. nach seiner Entlassung den Mahlzeiten-dienst und unterstützte ihn bei der Rückforderung der Kosten, die durch Spitalaufenthalt und Rehabilitation entstanden waren. Schon nach vier Wochen wollte Herr K. wieder selber kochen. Er fühlt sich freier, wenn ihm nicht geholfen wird. In wenigen Monaten wird er sein Auto zum Glück abbezahlt haben. Danach möchte er weiter in seinem «Höckli» wohnen bleiben, sagt er, solange es nur geht.

prinzip. Man braucht Sprachkompetenzen und Systemkenntnisse, um erfolgreich Ansprüche geltend zu machen – und dieses Wissen fehlt benachteiligten Personen mit ungenügender sozialer und kultureller Einbettung besonders oft. Die beschriebenen *Informations- und Verständnisdefizite* bei ärmeren älteren Personen sind offenbar massgeblich mitverantwortlich für den häufigen Nichtbezug von EL.

Teilbezug · Wer Anspruch auf EL hat, erhält neben der monatlichen Zusatzleistung theoretisch auch das Recht, sich Krankheitskosten rückerstatten zu lassen. Werden Rechnungsbelege ordnungsgemäss und rechtzeitig bei der Ausgleichskasse eingereicht, erhalten Anspruchsberechtigte Auslagen für zahnärztliche Behandlungen, Hilfe, Pflege und Betreuung zuhause oder in einer Tagesstätte, Transporte, Hilfsmittel, ärztlich angeordnete Kuren sowie die Kosten für die Krankenkasse (Franchise und Selbstbehalt) bis zu einem Maximalbetrag von 25'000 Franken jährlich zurück.²⁵¹ Auch die Gebühren für öffentliches Fernsehen und Rundfunk (billag) werden EL-Bezüglern auf Antrag erlassen. Leider nutzen längst nicht alle Betroffenen diese Möglichkeiten auch aus, wie Mitarbeitende von PS beinahe täglich feststellen müssen.

Die *Krankheitskostenrückerstattung* ist ein komplizierter und voraussetzungsvoller Vorgang. Nachdem man die Rechnungen zunächst selbst bezahlt hat, muss man die Belege im Original aufbewahren und schliesslich an die richtige Stelle senden. Die Betroffenen brauchen dafür Knowhow und einen langen Atem. Nicht selten kapitulieren ältere Menschen vor dem grossen administrativen Aufwand oder vergessen ganz, Rückforderungen geltend zu machen. Stattdessen bezahlen sie den Zahnarzt oder das Taxi zur Physiotherapie lieber selbst – mit einschneidenden Folgen: Auslagen für Krankheitskosten sind im Lebensbedarf gemäss ELG nicht vorgesehen, man kann sie im Bedarfsfall ja zurückfordern. Versäumt man dies aber, fehlt das Geld sofort an anderer Stelle. Und weil es sich bei Krankheitskosten schnell um grössere Summen handelt, sind die finanziellen Einschränkungen, welche die Betroffenen in anderen Lebensbereichen erfahren, in diesen Fällen oft massiv. «Es wäre aufschlussreich zu wissen, was es die EL kosten würde, wenn alle ihre Rückforderungen geltend machen würden», gibt ein Mitarbeiter zu bedenken.

Eine Frage der Gerechtigkeit · PS begegnet in ihrer Arbeit vielen älteren Menschen, die ihre Ansprüche auf Zusatzleistungen der öffentlichen Hand nur subsidiär (informellen Transfers nachgeordnet), partiell (Teilbezug) oder überhaupt nicht (Nichtbezug) geltend machen und deshalb dauerhaft unter dem Existenzminimum gemäss ELG leben. Sie verfügen in der Regel über keinerlei finanzielle Reserven und geraten leicht in wirtschaftliche Not.

Die Nichtinanspruchnahme von Bedarfsleistungen hat viele Ursachen. Die Annahme, dass diejenigen Menschen, welche auf ihre Leistungsansprüche verzichten, diese auch nicht wirklich brauchen, greift zu kurz. Hinter dieser These steckt die Vorstellung, dass wir alle gleich gut informierte, vernünftige und berechnende Bürger sind. Wer so argumentiert, lastet die Nichtinanspruchnahme einzig und allein den Betroffenen an. Dabei spüren die Rentner, welche ihren Leistungsanspruch nicht geltend machen, doch als Erste die Konsequenzen. «Die Idee einer grösseren Selektivität der Sozialen Sicherheit liegt im Trend», schreibt Isabelle Villard in ihrer Arbeit über den Nichtbezug von EL bei Rentnern im Kanton Freiburg²⁵² und wirft in diesem Zusammenhang zu Recht die Frage nach sozialer Gerechtigkeit auf zwischen jenen, die ihre Rechte im Holprinzip einfordern können, und solchen, denen dies – warum auch immer – nicht gelingt.

Fehlende Rechtsansprüche: Einkommensschwache Rentner ohne Anrecht auf Transfers

Die EL zur AHV wurden eingeführt, um auch in Haushalten mit kleinen Renten die wirtschaftliche Existenzsicherung im Alter zu gewährleisten. Grundsätzlich hat daher jede in der Schweiz wohnhafte Person im Pensionsalter Anrecht auf EL.

Dennoch gibt es in unserem Land eine grosse Zahl einkommensschwacher älterer Menschen, die trotz eines vorhandenen Bedarfs vom Bezug staatlicher Zusatzleistungen ausgeschlossen sind und deshalb unter dem Existenzminimum gemäss ELG leben müssen.

Knapp zu viel Einkommen – Schwelleneffekte bei den Ergänzungsleistungen · EL erhält, wer ein Einkommen ausweist, das unterhalb des im ELG festgelegten Existenzminimums liegt. Die Grenze wurde bei 1'560 Franken für den Lebensbedarf zuzüglich der Kosten für Wohnen und Krankenkasse festgesetzt.²⁵³ Wer ein höheres Monatseinkommen hat – und seien es auch bloss ein paar Franken mehr im Portemonnaie – verliert seinen Anspruch. Problematisch ist dieser Sachverhalt deshalb, weil Betroffene mit dem Wegfall des EL-Anspruchs gleichzeitig von einer ganzen Reihe weiterer *Vergünstigungen* ausgeschlossen und ausserdem *steuer- und betriebsrechtlich benachteiligt* werden.

Auch Rentner ohne EL-Ansprüche haben Anrecht auf die Rückerstattung von krankheitsbedingten Auslagen sowie der Kosten für Franchise und Selbstbehalt, sofern diese höher sind als der Einkommensüberschuss. Das Antragsverfahren ist allerdings äusserst kompliziert. Einkommensschwache Rentner ohne EL-Anspruch sind bei der Krankheitskostenrückerstattung gegenüber EL-Bezüglern deshalb – zumindest auf der Verfahrensebene – benachteiligt. Auch die Beiträge für Fernsehen und Rundfunk werden ihnen nicht erlassen. Des Weiteren werden kantonale oder kommunale Beihilfen in der Regel nur subsidiär zu den Zusatzleistungen des Bundes ausgerichtet. Will heissen: Wer kein Anrecht auf EL hat, darf von Kanton und Gemeinden ebenfalls keine Unterstützung erwarten.

Auch in Sachen Steuern sind einkommensschwächere Rentner, die mit ihrem Einkommen über der EL-Grenze liegen, benachteiligt. Weil EL nicht besteuert werden, AHV-Renten und Einkünfte aus der BV hingegen schon, ist die Steuerbelastung bei einkommensschwachen Rentnerhaushalten ohne EL ungleich höher. Die Erfahrung zeigt ausserdem, dass ein Steuererlass für EL-Bezüglern wesentlich einfacher zu erwirken ist als für Rentner ohne Anspruch.²⁵⁴

Benachteiligungen bestehen schliesslich auch im Schuldenfall: Gelder aus der zweiten Säule sind im Gegensatz zu AHV und EL betriebsrechtlich nicht geschützt. Personen, die knapp keinen Anspruch auf Bedarfsleistungen haben, verfügen meistens über eine kleine Pensionskassenrente. Kommt es zu einer Betreibung, wird diese gepfändet.

Nimmt man all die beschriebenen Benachteiligungen zusammen, müssen Personen, die knapp keinen Anspruch auf Bedarfsleistungen der öffentlichen Hand geltend machen können, am Ende nicht selten mit weniger Mitteln auskommen als EL-Bezüglern. Es besteht hier ein eigentlicher *«Schwelleneffekt»*.²⁵⁵ Er bewirkt, dass Angehörige einer bestimmten Einkommensklasse im Alter systembedingt unter das Existenzminimum gemäss ELG fallen und – wie die Beratungspraxis bei PS zeigt – aus diesem Grund besonders häufig in finanzielle Notlagen geraten.

Fiktive/hypothetische Vermögen und Einkommen · Für die Abklärung des Anspruchs auf EL sind neben Renten auch Einkünfte aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen sowie allfällige Erwerbseinnahmen massgeblich. Berechnungsgrundlage sind dabei nicht nur reale, sondern auch *fiktive Einkünfte*, die auf dem Papier zwar vorhanden sind, den Betroffenen aber nicht zur Verfügung stehen. Dieser Sachverhalt trägt dazu bei, dass manche Rentnerhaushalte ihr Anrecht auf staatliche Unterstützung und damit auf Existenzsicherung verlieren.

Grundsätzlich dürfen Eigentümer Mietern gegenüber als «Wohnprivilegierte» bezeichnet werden.²⁵⁶ Doch auch Wohneigentümer können in wirtschaftliche Notlagen geraten, wie die Erfahrung von PS zeigt. Eine Wohnung oder ein Haus sind in der Schweiz schnell mehrere 100'000 Franken wert. Zehn Prozent dieses Betrags werden jährlich von einem allfälligen Anspruch auf EL abgezogen (Vermögensverzehr). Einkommensschwache Rentner mit *Wohneigentum* haben daher oft kein Anrecht auf Zuschüsse vom Bund oder müssen Kürzungen ihrer monatlichen Leistungssumme um mehrere Hundert Franken verkraften. Obwohl diese Menschen Vermögen haben, reicht ihr Geld nicht aus zum Leben. Was sie besitzen, steckt im Haus, und «leider kann man Fensterläden nicht essen», erklärt eine Sozialarbeiterin. Nicht immer findet sich in solchen Fällen rasch ein Käufer oder eine Bank, die einem eine Hypothek gewährt. Gerade an wenig attraktiven, ländlichen Standorten muss PS daher immer wieder einspringen, wenn Klienten trotz Wohneigentum nicht alleine für ihre Existenz aufkommen können.

249 Vgl. u.a. Leu/Burri/Priester 1997, 171ff.; Villard 2001; Kehrl/Knöpfel 2006, 40.

250 Villard 2003, 30.

251 Art. 14 Abs. 3 Bst. a ELG.

252 Villard 2003, 32.

253 Informationsstelle AHV/IV 2009, 4. Stand am 1.1.2009.

254 In manchen Kantonen sind EL-Bezüglern sogar quasi vollständig steuerbefreit (z.B. BS oder GR).

255 Der Begriff «Schwelleneffekt» wurde in Zusammenhang mit der Kritik an falschen Anreizsystemen in der Sozialhilfe geprägt. Durch den Wegfall einer Bedarfsleistung und der mit ihr verbundenen Vergünstigungen ist das frei verfügbare Einkommen trotz höherer Einnahmen unterm Strich kleiner. Eine solche systembedingte Ungerechtigkeit wird als Schwelleneffekt bezeichnet. (Vgl. Knapfer/Bieri 2007.)

256 Virtueller Atlas über das Leben nach 50 (www.bfs.admin.ch). Vgl. dazu auch Leu/Burri/Priester 1997, 197ff.

Ein Haus und nichts zu essen

Die 65-jährige Frau B. meldete sich kurz vor Weihnachten bei Pro Senectute, weil sie nichts mehr hatte, womit sie sich Lebensmittel für die Feiertage hätte kaufen können. Die gebürtige Italienerin verlor vor zwei Jahren ihren Mann. Seither hat sich ihre finanzielle Situation zusehends verschlechtert. Frau B. besitzt zwei Immobilien. Am Haus, das die Eheleute gemeinsam gebaut haben, hängt sie sehr – nicht zuletzt, weil ihr Mann im Garten begraben liegt. Die Wohnung in der Stadt war als Altersvorsorge gedacht. Seit ihrer Pensionierung lebt Frau B. nun von einer AHV-Teilrente. Anspruch auf Ergänzungsleistungen oder die Rückerstattung von Krankheitskosten hat sie als Wohneigentümerin nicht. Erst bezahlte sie Hypothekarzinsen, Steuern und was zum Lebensunterhalt fehlte, aus den wenigen Ersparnissen. Als diese aufgebraucht waren, verkaufte sie das Auto und bezahlte die Krankenkassenprämien nicht mehr. So verlor sie ihren Versicherungsschutz. Schliesslich liess sie die Garage für sich in ein bewohnbares Zimmer umbauen und überliess das Haus einer Familie. Als dort kurz vor Weihnachten der Kochherd kaputtging und die Mieter mit der Rechnung vorbeikamen, wusste sie nicht mehr weiter. Pro Senectute unterstützt Frau B. nun bei der Suche nach einem Mieter für ihre Stadtwohnung. Mit dieser Aufgabe war Frau B., die sich in Französisch kaum verständigen kann, alleine überfordert. Ob sie mit den zusätzlichen Einnahmen künftig über die Runden kommen wird, bleibt abzuwarten.

Das Problem unbeweglicher Vermögenswerte bei einkommensschwachen Rentnern verschärft sich, wenn die fragliche Liegenschaft nicht (mehr) selbst bewohnt wird. In dem Moment fällt der Vermögensfreibetrag von 112'500 Franken weg.²⁵⁷ Zudem setzt das ELG – unabhängig davon, ob Haus bzw. Wohnung tatsächlich vermietet sind – eine hypothetische Mieteinnahme ein. Bei Rentnern mit Migrationshintergrund, die sich in der Heimat ein Haus gebaut haben, es aber nur während wenigen Wochen im Jahr als Feriendomizil nutzen, und bei älteren Eigentümern, die plötzlich ins Heim umziehen müssen, schnappt die «Immobilienfalle» besonders häufig zu. Letztere werden auf dem Papier quasi über Nacht um 100'000 Franken reicher, obwohl sie in Wirklichkeit keinen Rappen mehr besitzen. Trifft der neue EL-Bescheid ein, können die Betroffenen nicht verstehen, warum sie plötzlich keine Unterstützung mehr bekommen sollen.

Eine ähnlich negative Wirkung auf die Bemessung von Bedarfsleistungen haben Einkünfte, auf die verzichtet wurde. Sie werden nämlich ebenfalls zum hypothetischen Vermögen geschlagen. Vor allem im landwirtschaftlichen Umfeld, wo Schenkungs-, Abtretungs- und Nutznießungsvorgänge noch immer eine grosse Rolle spielen, begegnet PS immer wieder älteren Menschen, die Haus und Hof an ihre Kinder weitergegeben und deshalb nichts als eine kleine AHV-Rente zugute haben. Mit diesem schmalen Budget kommen sie nur dann über die Runden, wenn sie weiterhin bei ihrer Familie leben: eine Situation, die – wenn sie durch die Umstände auferlegt ist – für alle Beteiligten sehr belastend sein kann.

Mit der Zuschreibung fiktiver Vermögen muss ausserdem rechnen, wer in kurzer Zeit grosse Vermögensbeträge verbraucht und nicht belegen kann, wohin die Mittel geflossen sind. Das fehlende Kapital wird dann so behandelt, als sei es nach wie vor vorhanden. Hierbei ist zu unterscheiden, ob die Betroffenen das Geld bewusst beiseitegeschafft

haben oder ob sie es aufgrund äusserer Umstände verloren haben (z.B. Spielsucht, Demenz). Zum Glück sind bei PS nur wenige solche Fälle bekannt. Viel häufiger kommt vor, dass Leute ihre Ersparnisse vor der Pensionierung einfach nach und nach ausgeben – mit oder ohne Kalkül. Und dieses Entsparen wird bei der Berechnung des EL-Anspruchs nicht nachteilig berücksichtigt.

Schliesslich ist an in dieser Stelle noch eine letzte Problematik zu erwähnen: EL werden nur an Menschen im Pensionsalter ausgerichtet. Leben in einem Rentnerhaushalt Personen im Erwerbsalter, geht das ELG davon aus, dass diese ein eigenes Einkommen haben. Es gibt aber Fälle, in denen jüngere Angehörige keiner Arbeit nachgehen können. Diese Haushalte sind dann mit der Situation konfrontiert, dass sie zu zweit oder zu mehreren von einer Einzelrente leben müssen – ein unmögliches Unterfangen. Erfahrungsgemäss waren bisher vor allem einkommensschwache Haushalte mit pflegenden Angehörigen im erwerbsfähigen Alter (jüngere Ehefrau pflegt älteren Ehemann, Sohn sorgt für kranke Mutter) von dieser Problematik betroffen. Neuerdings beobachten Sozialarbeitende ein ähnliches Phänomen aber vermehrt auch in einem ganz anderen Milieu: Ältere Männer verheiraten sich mit jungen Frauen aus dem Ausland und gründen eine Familie. Hypothetisch könnten die Ehepartnerinnen ein *Erwerbseinkommen* haben. Die Realität sieht anders aus: Wenn sie nicht zuhause bleiben müssen, um die Kinder zu betreuen, sind sie aufgrund ungenügender Sprachkenntnisse auf dem Arbeitsmarkt chancenlos. Diesen Familien fehlt das Geld an allen Ecken und Enden.

²⁵⁷ Seit 1.1.2008 gilt in der ganzen Schweiz ein einheitlicher Vermögensfreibetrag für selbstbewohnte Liegenschaften. Die neue Regelung hat wesentlich zur Linderung des Problems unbeweglicher Vermögen bei einkommensschwachen Rentnern, die im eigenen Haus leben, beigetragen. (Vgl. Art. 11 Abs. 1 Bst. c ELG.)

Karenzfristen · Von vornherein vom Anspruch auf EL ausgeschlossen sind Personen ausländischer Herkunft, die noch nicht zehn Jahre in der Schweiz leben.²⁵⁸ Zuwanderer haben oft nur eine ganz bescheidene Rente und wären dringend auf zusätzliche Unterstützung angewiesen. Mit der Einführung der Bilateralen Verträge I am 1. Juni 2002 wurde die Karenzfrist zumindest für Angehörige von EU- und EFTA-Staaten abgeschafft. Allerdings haben Rentner aus EU- und EFTA-Staaten, die sich als Nichterwerbstätige in der Schweiz niederlassen wollen, über ein Einkommen und Vermögen zu verfügen, das den Anspruch auf EL ausschliesst. Andernfalls müssen Angehörige für ihren vollumfänglichen Unterhalt in der Schweiz bürgen. Ist die Familie nicht mehr in der Lage, Vater oder Mutter zu finanzieren, haben die Betroffenen natürlich Angst, ihre veränderte Situation den Behörden offenzulegen. «Niemand will das Risiko eingehen, die Schweiz verlassen zu müssen.» Man fristet stattdessen ein Leben unter dem Existenzminimum und erzählt es keinem.

Schweizer Rentner sind ebenfalls von Ausschlusszeiten betroffen. Der Regelung auf Bundesebene entsprechend gilt nämlich auch für kantonale und kommunale Beihilfen eine Karenzfrist von zehn Jahren. Die steigende Mobilität im Alter bringt mit sich, dass immer mehr Menschen auch noch nach ihrer Pensionierung umziehen. Wechseln sie dabei den Kanton, verlieren sie das Anrecht auf entsprechende Zusatzleistungen. Besonders in städtischen Zentren, wo das Leben teuer ist, hat PS deshalb immer wieder mit älteren Menschen zu tun, die bis zum Ablauf der Karenzfrist Überbrückungshilfe brauchen.

Staatlich garantierte Existenzsicherung und Rechtsgleichheit · Die Geschichten der PS-Klienten machen es deutlich: Nicht jede bedürftige Person im Pensionsalter hat auch Anspruch auf Bedarfsleistungen. Es gibt sie, jene, die «zwischen Stuhl und Bank fallen» – sei es, weil sie im Monat ein paar Franken zu viel einnehmen, Vermögen besitzen, auf das sie nicht zugreifen können, oder erst seit wenigen Jahren in der Schweiz leben. Dass PS auch Nicht-EL-Bezüglern finanziell unter die Arme greifen darf, solange das Subsidiaritätsprinzip gewahrt bleibt, ist deshalb umso wichtiger. Man sollte aber nicht vergessen, dass auf IF kein rechtlicher Anspruch besteht. Wenn man die Verantwortung für die soziale Sicherung in den beschriebenen Fällen ganz der privaten Sozialhilfe überlässt, setzt man damit das *Postulat der Rechtsgleichheit* aufs Spiel und nimmt in Kauf, dass armutsbetroffene alte Menschen im Einzelfall ungleich behandelt werden.

Das ELG unterscheidet drei Bedarfsbereiche: das Wohnen, die Gesundheit und den allgemeinen Lebensbedarf. In diesen drei Bereichen gesteht das Gesetz EL-Bezüglern Ausgaben zu. Während klar geregelt ist, worin die anerkannten Ausgabenposten für Wohnen und Gesundheit bestehen, handelt es sich beim Lebensbedarf um einen «Globalbetrag». Er soll das Existenzminimum sichern. Das Gesetz lässt dabei allerdings offen, was konkret zur Existenzsicherung gehört: Nahrung und Kleidung, das scheint klar. Doch was ist mit einer Brille, einer neuen Matratze oder Geschenken für die Enkel?

Bei PS macht man die Erfahrung, dass im Alltag von einkommensschwachen Rentnern zahlreiche Kosten anfallen, die im Existenzbedarf gemäss ELG so gar nicht vorgesehen sind. Den Betroffenen bleibt nichts anderes übrig, als diese «ausserplanmässigen Ausgaben» vom allgemeinen Lebensbedarf abzuzweigen und an anderer Stelle einzusparen. Der finanzielle Spielraum von EL-Bezüglern und Personen, die knapp keinen Anspruch auf Bedarfsleistungen haben, ist allerdings sehr begrenzt. *Ungedeckte Ausgabenposten* belasten das Budget von Betroffenen deshalb oft so sehr, dass sie trotz existenzsichernder Bedarfsleistung bzw. eines Einkommens, das leicht über der EL-Anspruchsgrenze liegt, auf IF angewiesen sind.

Ungedeckte Kosten für Wohnen und Energie · Das Alter stellt besondere Ansprüche ans Wohnen. Ältere Menschen verbringen mehr Zeit in den eigenen vier Wänden. Ihr Zuhause ist ihnen oft sehr wichtig, sie leben manchmal schon Jahrzehnte in der gleichen, lieb gewonnenen Wohnung. Mit dem Alter nimmt auch die Wahrscheinlichkeit zu, aufgrund

Deckungslücken bei den staatlichen Transferleistungen

²⁵⁸ Art. 5 Abs. 1 ELG.

von Mobilitätseinschränkungen auf gewisse Ausbaustandards angewiesen zu sein. Die gute Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln, ein Lift oder schwellenlose Bauweise werden so bei der Wohnungsauswahl zu zentralen Kriterien.

Während der letzten Jahre hat sich das Wohnen in der Schweiz massiv verteuert. Zwischen November 2003 und November 2007 stiegen die durchschnittlichen Mieten um 7,5%.²⁵⁹ Gleichzeitig explodierten die Preise auf dem Energiemarkt und haben *Heiz- und Nebenkosten* in die Höhe getrieben. Trotz dieser Entwicklung ist der Maximalbetrag für Wohnen im ELG seit 2001 unverändert geblieben.²⁶⁰ Kein Wunder, dass immer mehr EL-Bezüger Mühe haben, eine Wohnung im vorgegebenen finanziellen Rahmen zu finden, die den spezifischen Anforderungen an *altersgerechtes Wohnen* entspricht. Bei PS werden die Auswirkungen des Preisanstiegs auf dem Wohnungsmarkt besonders deutlich in Zentrumsregionen und Tourismusgebieten wahrgenommen, in denen das Mietniveau hoch ist, es aber trotzdem keine kantonalen und kommunalen Beihilfen gibt.

Veränderungen bei der Wohnsituation können ebenfalls Finanzierungsprobleme auslösen – wenn z.B. der Partner stirbt und man plötzlich die Miete ganz alleine aufbringen muss; oder wenn ein Vermieter seine Liegenschaft saniert und diese danach teurer anbietet. In vielen dieser Fälle können sich die Betroffenen ihre Wohnung eigentlich nicht mehr leisten, müssten sich eine günstigere Bleibe suchen. Das Zurücklassen der gewohnten Wohnumgebung und lang gepflegter Alltagsroutinen fällt ihnen aber oft sehr schwer. Ein Wohnungswechsel kann betagte Menschen völlig aus der Bahn werfen. Auch wenn Betroffene bereit sind wegzuziehen, ist ihr *Umzug* zunächst mit grösseren *Mehrkosten* verbunden, die das knappe Budget eines EL-Bezügers sprengen: Umzugsunternehmen, Wohnungsreinigung, Möbelentsorgung – das sind Dienste, welche ältere Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen teuer einkaufen müssen. Mietkautionen in der Höhe mehrerer Monatsmieten sind inzwischen ebenfalls Standard. Wo hernehmen, wenn keine Reserven vorhanden sind? Kommt hinzu, dass der Wohnungsmarkt mancherorts so ausgetrocknet ist, dass sich billiger Wohnraum – wenn überhaupt – nur nach aufwendiger Suche finden lässt.

Nach Einschätzung der befragten Sozialarbeitenden wächst derzeit die Anzahl der EL-Bezüger, die angesichts der Preisentwicklungen auf dem Wohnungs- und Energiemarkt nicht mehr in der Lage sind, ihre Ausgaben für Miete und Nebenkosten vollständig über den dafür vorgesehen maximalen Mietzinsbeitrag auszugleichen. Betroffene finanzieren den ungedeckten *Fehlbetrag* aus dem allgemeinen Lebensbedarf, sparen sich also – bildlich gesprochen – Lift und Heizung vom Mund ab. Dadurch wird ihr ohnehin schmales Haushaltsbudget noch knapper. Es braucht nur eine grössere Anschaffung ins Haus zu stehen, und schon geraten diese Menschen in eine finanzielle Notlage, aus der sie sich nicht mehr selbst heraushelfen können.

Finanzierungsprobleme bei Krankheits-, Betreuungs- und Pflegekosten · EL-Bezüger haben das Privileg, sich krankheits- und behinderungsbedingte Auslagen bis zu einer Höhe von 25'000 Franken jährlich zurückerstatten lassen zu können. Diese Regelung erscheint auf den ersten Blick als sehr grosszügig. Liest man allerdings das Kleingedruckte, zeigt sich, dass es zahlreiche Gesundheitskosten gibt, welche die EL nicht übernimmt, und die – wenn sie dennoch anfallen – vom Betroffenen selbst getragen werden müssen. Seit Inkrafttreten der NFA am 1. Januar 2008 liegt die Kompetenz für die Festschreibung der Krankheitskosten, die von den EL übernommen werden, bei den Kantonen. Entsprechend unterschiedlich wird die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten im Einzelfall je nach Kantonszugehörigkeit gehandhabt. Die nachfolgende Liste ist weder für die ganze Schweiz gültig noch vollständig.

Im Alter werden körperliche Einschränkungen wahrscheinlicher. Rentner haben in der Schweiz deshalb bei Bedarf Anspruch auf gewisse *Hilfsmittel*.²⁶¹ Allerdings gilt: Nur ein Teil der Geräte, welche ausgefallene Körperfunktionen ersetzen und so den Betroffenen Selbstsorge, Fortbewegung und den Kontakt mit der Umwelt erleichtern können, werden vom Staat bezahlt. Unverständlicherweise von einer Subventionierung ausgeschlossen sind u.a. Brillen, Rollatoren, Rollstuhlmotoren, Notrufsysteme oder bauliche Anpassungen in der Wohnung, denn es handelt sich hier um technische Hilfen, die nachweislich die Selbstständigkeit

älterer Menschen fördern und so dazu beitragen können, zeit- und kostenintensiven Pflegesituationen vorzubeugen.

EL-Bezüger haben Anrecht auf die obligatorische Krankenpflegeversicherung. Leistungen der *Alternativmedizin* – wie beispielsweise eine naturheilpraktische Therapie oder homöopathische Medikamente – müssen selbst bezahlt werden. Ebenso verhält es sich mit *Zahnbehandlungen*, die nicht «wirtschaftlich und zweckmässig» sind.²⁶² Schwierigkeiten bei der Finanzierung von Angeboten und Dienstleistungen gibt es auch in vielen anderen Bereichen der Gesundheitsversorgung. Diese Finanzierungslücken sind nicht der mangelnden Anerkennung wichtiger krankheits- und behinderungsbedingter Ausgaben durch den Bund geschuldet. Vielmehr resultieren sie aus der Differenz zwischen den im ELG festgelegten Qualitätskriterien für Leistungen im Gesundheitsbereich einerseits und der Angebotsrealität im Gesundheitswesen andererseits. Kosten für Pediküre sind beispielsweise nur anrechenbar, wenn die Behandlung von einer Fachkraft der *medizinischen Fusspflege* ausgeführt wurde. Leistungen im Bereich der *Hilfe und Betreuung* zuhause finanziert der Bund lediglich dann, wenn sie von einer anerkannten Spitex-Organisation übernommen wurden. Nicht in jeder Gemeinde gibt es entsprechende Angebote. Wenn Betroffene die Dienste von Personen und Organisationen in Anspruch nehmen müssen, die nicht anerkannt sind, gehen die Kosten hierfür zu ihren Lasten.

Auf ein Finanzierungsproblem bei Betreuungsangeboten für finanziell benachteiligte Rentner weist auch die Tatsache hin, dass es in der Schweiz bisher kaum staatlich subventioniertes «betreutes Wohnen» gibt. Im Gegensatz zur teuren Heimplatzierung, wo die Finanzierung grundsätzlich auch für Personen mit wenig eigenen Mitteln gewährleistet ist, müssen Rentner die Kosten für unterstützte Wohnformen in den meisten Fällen alleine aufbringen können. Mit einem EL-Budget ist das selten möglich. Je nach Modell ist *Betreutes Wohnen* im Alter in der Schweiz noch den Wohlhabenden vorbehalten. Denn vielerorts gibt es zu wenige ambulante Betreuungsdienste, die von der öffentlichen Hand anerkannt und bezahlt werden. Rentner mit geringen finanziellen Mitteln können sich oft nur zwischen den Alternativen «Daheim oder Heim»²⁶³ entscheiden.

Exkurs: Ungedeckte Kosten in der stationären Pflege · Mit steigender Lebenserwartung hat in unserer Gesellschaft auch das *Pflegerisiko* im Alter zugenommen. Stationäre Langzeitpflege ist hierzulande sehr teuer. Die Kosten übersteigen die finanziellen Kapazitäten vieler Betroffener, was auch damit zu tun hat, dass die Schweiz keine obligatorische Pflegeversicherung kennt. Stattdessen spielen EL bei der Finanzierung von Heimaufenthalten eine wichtige Rolle. Ende 2007 waren über 40'000 Heimbewohner im AHV-Alter auf EL angewiesen.²⁶⁴ Leider vermochte dieses «Schweizer Pflegefinanzierungsmodell» aber längst nicht in allen Fällen ausreichend vor der «Armutsfalle Pflege» zu schützen. PS-Mitarbeitende erlebten immer wieder, dass Klienten aufgrund ihrer Pflegebedürftigkeit fürsorgeabhängig wurden. Und bereits zeichnet sich ab, dass die Situation auch mit der Neuordnung der Heimfinanzierung im Rahmen der NFA nicht wesentlich verbessert werden konnte. Durch die *Kantonalisierung der EL* wurde das Problem mancherorts sogar verschärft.

Bis Ende 2007 sah das ELG für die Unterstützung von Personen im Heim einen jährlichen Maximalbetrag vor. Er betrug zuletzt 31'740 Franken.²⁶⁵ Mehr als 2'600 Franken Zu-

Schallplatten statt Opernbesuch

Obwohl Herr und Frau O. schon immer musik- und theaterbegeistert waren, haben sie seit Jahren keine kulturelle Veranstaltung mehr besucht. Den 89-jährigen ehemaligen Architekten und seine gleichaltrige, einst als Ski- und Tennislehrerin tätige Frau traf man früher oft in Zürcher Künstlerkreisen, bis er kurz vor seiner Pensionierung bei einem defizitären Bauprojekt im Ausland seine gesamten Ersparnisse verlor. Seither lebt das Ehepaar von der AHV und seiner bescheidenen Pension. Auf Ergänzungsleistungen haben die beiden Rentner gerade keinen Anspruch. Obwohl Herr O. jeden Monat 400 Franken für die Steuern zur Seite legen musste, kam das Paar mit dem bescheidenen Budget zurecht – nicht zuletzt, weil sie günstig mieten konnten. Doch dann verwüstete ein schweres Unwetter ihre Wohnung. Auf die Schnelle fand sich nur eine viel teurere und weniger zentral gelegene Bleibe. 6'000 Franken sollte der Umzug kosten, den Herr und Frau O. in ihrem Alter nicht mehr alleine bewältigen konnten. Woher das Geld nehmen? Die «Züglete» haben Herr und Frau O. dank der Unterstützung von Pro Senectute gut überstanden. Doch richtig eingelebt haben sie sich im neuen Zuhause nicht. Sie kennen die Umgebung schlecht, die Nachbarn sind Fremde und zum Einkaufen muss Herr O. jetzt immer den teuren Bus nehmen. Ein Opernbesuch kommt nun erst recht nicht mehr in Frage. Aber betteln wollen sie nicht. Und so hören Herr und Frau O. zuhause halt die alten Platten.

259 BFS 2008d, 43.

260 BSV 2007b, 21f. Das ELG sieht eine Monatsmiete von maximal 1'100 Franken für Allein-stehende und 1'250 Franken für Paare vor.

261 Informationsstelle AHV/IV 2007.

262 Art. 14 Abs. 2 ELG.

263 Höpflinger 2007, 6.

264 BSV 2008b, 4.

265 BSV 2007b, 21.

schuss im Monat konnte also niemand erhalten. Bei Personen mit sehr geringem eigenem Renteneinkommen und hohem Pflegebedarf kam es deshalb vor, dass Krankenkasse und EL die Heimkosten nicht mehr vollumfänglich zu decken vermochten. Diesen Menschen blieb nur der Gang zur *Sozialhilfe*. Im Zuge der Einführung der NFA wollte man diesen Missstand ausräumen und hob darum die generelle Höchstbegrenzung von EL-Beiträgen im ELG auf. Gleichzeitig wurde die Finanzierung der EL für Personen im Heim stärker zu den Kantonen verlagert. Aufgrund des Wegfalls gewisser Bundesbeteiligungen mussten die Kantone ab 1. Januar 2008 mit einem Anstieg ihrer Ausgaben rechnen. Einzelne Kantone trafen deshalb Vorkehrungen, die das Entstehen von Mehrkosten im Bereich der Bedarfsleistungen verhindern sollten. Sie begrenzten die maximal anrechenbaren *Heimtagestaxen* auf Kantonsebene so weit, dass am Ende der Ausfall der Gelder aus der Bundeskasse kompensiert war – und zwar auf Kosten der Heimbewohner. Dabei wurden weder der tatsächliche Unterstützungsbedarf seitens der Betroffenen noch die Pflegekostenrealität in den Heimen berücksichtigt.

Im Kanton Thurgau musste PS die negativen Folgen der neuen Regelung bereits wenige Wochen nach Inkrafttreten der NFA beobachten. Zahlreiche ältere Leute wandten sich hilfesuchend an PS, weil die Zuschüsse von Bund und Kanton zur Bezahlung der Heimrechnung auf einmal nicht mehr ausreichten. Die drohende Fürsorgeabhängigkeit dieser Menschen löste auch in der breiteren Öffentlichkeit eine Welle der Empörung aus. Nicht zuletzt auf Druck der Gemeinden wurden die anrechenbaren Tagestaxen im Kanton Thurgau inzwischen leicht nach oben korrigiert. Noch immer aber besteht ein grosser Unterschied zum Nachbarkanton: Während St. Gallen im Bedarfsfall pro Tag Heimkosten von bis zu 360 Franken anerkennt, sind im Kanton Thurgau höchstens 270 Franken anrechenbar. Welche Ungerechtigkeit dies darstellt, verdeutlicht folgendes Gedankenexperiment: A und B beziehen EL. Die beiden Heimbewohnerinnen sind in derselben hohen Pflegestufe. Für die Betreuung im Heim werden ihnen identische 360 Franken pro Tag in Rechnung gestellt. Einziger Unterschied: Das Heim von Frau A steht im Kanton Thurgau, jenes von Frau B im Kanton St. Gallen. Frau A erhält für ihren Heimaufenthalt täglich 90 Franken weniger vom Staat. Das macht im Monat 2'700 Franken. Wenn sie nicht selbst noch ein wenig Ersparnis hat oder Kinder, die sie unterstützen können, muss sie Sozialhilfe beantragen und sich beim Staat verschulden.

Wenig Spielraum bei den Lebenshaltungskosten: Budget statt Sélection

1'560 Franken werden EL-Bezügern monatlich zur Deckung ihres allgemeinen Lebensbedarfs zugestanden. Das muss reichen! – wofür genau? Der Gesetzgeber macht zur Zusammensetzung des Warenkorbs, der diesem Richtwert zugrunde liegt, keine weiteren Angaben. Die Leistungsbezüger können selbst entscheiden, ob sie ihr Geld neben Nahrungsmitteln, Kleidern und der Hausratsversicherung auch für ein Zeitungsabonnement, einen Coiffeurbesuch oder Katzenfutter ausgeben wollen. Innerhalb des vorgegebenen Rahmens können sie theoretisch beliebig einteilen. In der Praxis ist es mit dem finanziellen Handlungsspielraum und der Wahlfreiheit von EL-Bezügern jedoch nicht weit her. Viele selbstverständlich gewordene Dinge des täglichen Bedarfs können sie sich nicht leisten. Und für unvorhergesehene Sonderauslagen fehlen ganz einfach die Reserven. EL ist Budget und nicht Sélection.

Mache stossen aufgrund besonderer Umstände schon bei der Befriedigung ihrer *Grundbedürfnisse* (Nahrung und Kleidung) an erste finanzielle Grenzen. Das trifft beispielsweise auf Leute zu, die abgelegen wohnen, den Supermarkt nicht gleich um die Ecke haben und stattdessen im teuren Dorflädeli einkaufen müssen. Oder auf Personen – es sind vor allem Männer – die nicht (mehr) selbst kochen können und deshalb auf Fertigprodukte, einen Mahlzeitendienst oder die Gastronomie angewiesen sind. Auch bei der Kleidung kann es eng werden, besonders dann, wenn Erkrankungen eine massive Gewichtszu- oder -abnahme zur Folge hatten und von der alten Garderobe gar nichts mehr passt. Aber selbst eine neue, warme Winterjacke liegt nicht immer ohne weiteres drin.

Wenn es dann um die Befriedigung *sozialer und kultureller Bedürfnisse* geht, ist die Diskrepanz zwischen Bedarf und Bedürfnis oft gewaltig. Der knapp bemessene allgemeine

Lebensbedarf gemäss ELG steht einer Gesellschaft gegenüber, die immer mehr Bedürfnisse zu befriedigen vermag und so auch ständig neue Ansprüche und Formen der Lebensgestaltung schafft. Ein Auto lässt sich mit EL kaum finanzieren. Dabei ist der Verzicht auf den eigenen Wagen für Rentnerhaushalte mit schlechter Verkehrsanbindung oftmals gleichbedeutend mit sozialem Rückzug. In Basel fährt einen das Trämli überall hin! In manchen Bergdörfern hingegen kommt der Bus einmal am Tag vorbei. Überhaupt ist Mobilität in der Schweiz sehr teuer. Unter den PS-Klienten sind viele, die sich genau überlegen müssen, ob sie mit dem Bus zur Gemeindeversammlung ins Dorf fahren oder mit dem Zug ans Familienfest nach Genf reisen können. Viel zu oft müssen sie aus finanziellen Gründen zuhause bleiben. Unter diesen Umständen leiden Familienbande und Freundschaften, zumal soziale Kontaktpflege weitere Kosten mit sich bringt. Beim Treffen mit den Freundinnen will man schön sein, auf die Stammtischkollegen einen guten Eindruck machen. Coiffeurbesuche und Konsumationen verschlingen aber einfach zu viel Geld. Noch trauriger macht viele Betroffene, dass sie ihren Enkeln nichts mehr zu Weihnachten schenken können. An Ferien oder Erholung ist erst recht nicht zu denken. Es müssen ja nicht gleich Badeurlaub oder Wellness-Wochenende sein. Pflegenden EL-Bezügern im AHV-Alter wäre bereits geholfen, wenn sie ihren Partner an einem Tag pro Woche in einer Tageseinrichtung unterbringen könnten, um währenddessen selbst wieder Kraft zu schöpfen. Doch selbst diese kleinen Entlastungsangebote sprengen den finanziellen Rahmen eines EL-Budgets. Auch Haustiere

Gliederung des EL-Lebensbedarfs nach Pro Senectute

Lebensbedarf für Einzelpersonen		pro Jahr 18'720.—	pro Monat 1'560.—
Ausgabenkategorie	Teilbetrag	Gesamtbetrag	
Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren		530.—	
Nahrungsmittel	445.—		
Getränke, Tabakwaren	85.—		
Bekleidung und Schuhe		100.—	
Wohnen und Energie (ohne Miete)		80.—	
Einrichtung und laufende Haushaltsführung		80.—	
Einrichtung (Möbel, Geschirr, Bettzeug etc.)	55.—		
Haushaltsführung (Wasch- und Reinigungsmittel)	25.—		
Gesundheitspflege (nicht kassenpflichtige Medikamente, Geräte)		115.—	
Verkehr und Kommunikation (ÖV, Telefon, Post, Internet)		160.—	
Freizeit und Kultur (Fernsehen, Kino, Zeitung, Bücher, Kursgelder)		140.—	
Sonstige Waren und Dienstleistungen		355.—	
Körperpflege (Toilettenartikel, Coiffeur, Schönheitspflege)	60.—		
Persönliche Gebrauchsgegenstände	25.—		
Gastgewerbe, Ferien	115.—		
Sachversicherungen	40.—		
Gebühren	15.—		
Verschiedenes, Vereinsbeiträge, Spenden, Reserve	100.—		
Total Lebensbedarf		1'560.—	

und die Kosten, welche sie verursachen (Tierarzt, Tierheimaufenthalte), haben im allgemeinen Lebensbedarf keinen Platz. Dabei sind tierische Gefährten für viele ältere Menschen sehr wichtig: Sie bringen Freude und Abwechslung ins Leben, trösten über Einsamkeit hinweg und halten Körper und Geist fit. Das kann man im Übrigen auch über Bewegungs-, Informations-, Kultur- und Bildungsangebote sagen. Ohne Unterstützung durch Organisationen wie PS müssen EL-Bezüger auf Malkurs, Internetanschluss oder Theaterbesuch aber oftmals verzichten.

Fragwürdige Besteuerung des Existenzminimums · Soziale und kulturelle Bedürfnisse kann man bei knapper Kasse zurückstellen. Der Verzicht ist schmerzhaft und folgenreich, grundsätzlich aber möglich. Anders liegt der Fall bei den Steuern. Hier handelt es sich um Zwangsausgaben. Die *Besteuerung des Existenzminimums* wiegt deshalb schwer. In der Schweiz müssen Rentner, die am oder unter dem Existenzminimum gemäss ELG leben, Steuern bezahlen. Das schweizerische Steuerrecht geht vom betriebsrechtlichen Existenzminimum aus. Zwar sind EL selbst nicht steuerbar, AHV-Renten und Einkommen aus der BV hingegen schon. Das Geld für die Steuerrechnungen müssen Betroffene vom Lebensbedarf abzweigen. Für viele einkommensschwache Rentnerhaushalte stellen Steuern darum eine enorme finanzielle Belastung dar.

Massive Ungleichheiten in der Steuerpraxis der einzelnen Kantone und bei der steuerrechtlichen Behandlung verschiedener Alterseinkommen führen dazu, dass innerhalb der beschriebenen Grundproblematik zudem grosse Ungerechtigkeiten bestehen. Studien konnten zeigen, dass tiefe Einkommen in der Schweiz verhältnismässig stark besteuert werden. Die kantonalen und kommunalen *Steuersätze* variieren dabei stark.²⁶⁶ Je nach Wohnort haben ärmere Rentnerhaushalte bei gleichem Einkommen eine ganz unterschiedliche Steuerlast zu tragen. Hinzu kommt, dass EL-Bezüger dank grosszügiger *Steuererlasspraxis* mancherorts quasi steuerbefreit sind, während ein Gesuch an anderer Stelle keine Chance hat. Die Entscheidungsgewalt liegt oft bei einzelnen Personen und ist nicht institutionell verankert. «Das ist doch reine Willkür!», kommentiert eine Sozialarbeiterin.

Ungerechtigkeiten entstehen auch aufgrund der unterschiedlichen *Zusammensetzung von Alterseinkommen*. Eine Anschauungshilfe: Herr X, Herr Y und Herr Z haben identische Einkommen von monatlich je 3'000 Franken. Bei Herrn X setzt es sich aus einer AHV-Teilrente von 1'200 Franken und einer EL von 1'800 Franken zusammen. Weil EL nicht versteuert werden, fällt sein Einkommen unter die steuerbare Grenze. Er bezahlt keine Steuern. Herr Y hat eine AHV-Rente von 2'000 Franken und bezieht 1'000 Franken EL. Sein steuerbares Jahreseinkommen von 24'000 Franken ergibt einen monatlichen Steuerbetrag von 100 Franken. Herr Z schliesslich ist nicht EL-Bezüger. Er bezieht eine AHV-Maximalrente von 2'280 Franken und erhält 720 Franken von seiner Pensionskasse. Er muss ein Jahreseinkommen von 36'000 Franken versteuern, was ihn monatlich fast 300 Franken kostet. Dabei hat er nicht einen Rappen mehr im Portemonnaie als seine beiden Freunde. Das ist ungerecht und bedroht Menschen wie Herrn Z in ihrer Existenz.

Der Notgroschen fehlt · Rentner, die am Existenzminimum leben, müssen gut haushalten. Von dem Geld, das ihnen eigentlich zum Leben zur Verfügung stehen sollte, fliessen nicht selten grössere Beträge in die Miete, ins Gesundheitssystem und in Form von Steuern zurück an den Staat. Für soziale und kulturelle Bedürfnisse bleibt kaum etwas übrig. Einen Notgroschen für schlechtere Zeiten beiseite legen, das können die wenigsten. Dabei gäbe es für EL-Bezüger ja eine Vermögensfreigrenze.

Solange das Leben keine Überraschungen bereithält, mag ein solches Budget auch ohne Reserve gerade so aufgehen. Sobald aber grössere Summen auf einmal fällig werden oder unvermutete Sonderauslagen anfallen, läuft das Fass unweigerlich über, und die Betroffenen geraten in Zahlungsrückstand. Eine finanzielle Überforderung stellen deshalb grundsätzlich alle Situationen dar, in welchen einkommensschwache Rentnerhaushalte Geld vorschliessen müssen und es erst zu einem viel späteren Zeitpunkt zurückerhalten. Der klassische Fall sind Krankheitskosten, die erst ein paar Monate darauf vom Staat zurückbezahlt werden.²⁶⁷ Man vergisst aber gerne, dass auch Mieterdepots über Jahre hinaus grö-

266 Vgl. u.a. Knuifer/Bieri 2007.

267 So festgestellt bei PS AI, BE und FR.

sere Summen blockieren können. Solche *Vorschusszahlungen* können ein gerade noch ausgeglichenes Haushaltsbudget langfristig destabilisieren.

Beispiele für *ausserordentliche* Ausgaben gibt es so viele, wie das Schicksal Launen hat. Die nachfolgende Auswahl bildet die tatsächliche Bandbreite nur andeutungsweise ab. Es kann sich dabei um Schäden an Auto, Heizung oder Haus handeln. Auch Neuanschaffungen von Geräten und Einrichtungsgegenständen kommen oftmals unerwartet: der Herd geht kaputt, der Kühlschrank steigt aus, die Waschmaschine will nicht mehr, der Fernseher bleibt schwarz oder das Bett klappt zusammen.

Eine ganz besonders grosse Belastung stellen ausserordentliche Ausgaben dar, wenn sie in Zusammenhang mit einem Todesfall (Todesanzeige, Beerdigungskosten, Leichenmahl) stehen. Einen lieben Menschen zu verlieren, ist allein schon kaum auszuhalten. Wenn einen dann auch noch finanzielle Sorgen plagen, sind die Grenzen des Bewältigbaren oftmals überschritten. In solchen Fällen ist rasche und unbürokratische Hilfe mitunter lebenswichtig.

Existenzminimum ist unter Druck · Die Geschichten von Rentnern, die trotz des Bezugs sogenannt existenzsichernder Transferleistungen vom Staat nicht über die Runden kommen, sind keine Einzelfälle. Allein im Jahr 2007 musste PS schweizweit 15'000 Personen – Tendenz steigend²⁶⁸ – zusätzlich mit einer IF unterstützen, einem Instrument also, das eigentlich für die Nothilfe konzipiert wurde. Offenbar gerät das gesetzlich gewährleistete Existenzminimum für ältere Menschen zunehmend unter Druck. Diese Entwicklung sollte beunruhigen. Denn mit ihr ist auch das hart erkämpfte Gut eines für alle finanziell gesicherten, würdigen Lebens im Alter gefährdet.

Wenn Altersarmut auch in Zukunft der Ausnahmefall bleiben soll, muss über steuerpolitische Massnahmen zum Schutz des Existenzminimums nachgedacht und sollten Anpassungen beim Bedarf für Wohnen, Gesundheit und Lebensgestaltung vorgenommen werden. Denn Bedürfnisse wandeln sich. Die Schere zwischen gesetzlich festgelegtem Bedarf und gesellschaftlich geprägten Bedürfnissen öffnet sich weiter. Man wird nicht darum herumkommen, die Diskussion über ein angemessenes Existenzminimum für das Alter stets wieder neu zu führen.

Das gesetzlich gewährleistete Existenzminimum im Alter gerät derzeit aufgrund steigender Kosten für Zwangs- und spezielle Ausgaben zunehmend unter Druck. Dieser Befund bestätigt den statistisch nachgewiesenen Trend, wonach die verfügbaren Einkommen in den ärmeren Schweizer Rentnerhaushalten während der letzten Jahre geschrumpft sind. Besonders prekär wird die Situation von auf Bedarfsleistungen angewiesenen älteren Menschen dann, wenn die ungedeckten Kosten auf der Ausgabenseite zusätzlich einer *Kürzung des Lebensbedarfs*, also einer Einbusse auf der Einkommensseite, gegenüberstehen. In dieser Lage befinden sich EL-Bezüger im Heim sowie Personen, gegen welche ein Betreibungsverfahren läuft.

Nachtransferarmut infolge eines gekürzten Lebensbedarfs

Hauptsache: warm, satt, sauber! · EL-Bezüger im Heim erhalten statt des allgemeinen Lebensbedarfs einen kantonal festgesetzten «Betrag für persönliche Auslagen».²⁶⁹ Dieser liegt weit unter dem anerkannten Lebensbedarf für Personen, die noch zuhause leben – weil Kost und Logis in der Heimtaxe ja inbegriffen sind, so das Argument. Die Festlegung der Höhe des «Sackgeldes» für Heimbewohner mit EL ist Sache der Kantone. Entsprechend gross ist die Spannweite: Die reichen Kantone Zug und Zürich sehen unabhängig von der Pflegestufe 504 Franken im Monat vor. Im Tessin sind es nur gerade 190 Franken. In einer Mehrheit der Kantone gilt zudem die Praxis: Je höher die Pflegestufe, desto weniger *Taschengeld*.²⁷⁰

Heimbewohner mit EL haben nicht mehr als ein paar Hundert Franken, um Kleider, Toilettenartikel, Pediküre, Freizeitaktivitäten, Geschenke, Zeitschriften, Steuern usw. zu bezahlen. Wer mit diesen knappen Ressourcen zurechtkommen will, ist entweder auf die Grosszügigkeit anderer angewiesen oder muss verzichten. Viel zu oft begegnet PS Menschen im Heim, die sich aufgrund ihrer schwierigen finanziellen Situation aus der Ge-

268 Pro Senectute Schweiz 2008a, 9.

269 Art. 10 Abs. 2 Bst. b ELG.

270 BSV 2008c.

Pleitegeier im Anflug

Frau F. ist eine aufgestellte Person, die ihre Nachmittage am liebsten bei einem Kaffee im Migros-Restaurant verbringt. Dabei hat es das Leben mit ihr nicht eben gut gemeint. Als geschiedene und alleinerziehende Frau brachte sie sich und ihre zwei Kinder mit Hilfsarbeiten in einer Mensa gerade so durch. Die Tochter hat mittlerweile selbst vier Kinder von drei verschiedenen Männern. Der Sohn lebt nicht mehr. Ihr Mann bezahlte während all der Jahre nur sehr unregelmässig Unterhalt. Ausser einem kleinen Pensionskassensparguthaben konnte Frau F. keinerlei Reserven fürs Alter ansparen. Seit einem Schlaganfall leidet die 71-Jährige unter Lähmungserscheinungen. Schon länger plagen sie ausserdem ein chronisches Psoriasisleiden (Schuppenflechte) sowie starkes Rheuma. Die Auslagen für die vielen Spezialbehandlungen und Therapiefahrten werden nicht vollständig durch die EL abgedeckt. Zwar konnte PS ihr kürzlich einen Kuraufenthalt am Meer ermöglichen und erwirken, dass sie heute regelmässig Alimente erhält. Doch seit ihre Wohnung renoviert wurde und neu statt 800 satte 1'135 Franken im Monat kostet, hat sie Schwierigkeiten, die Steuerraten pünktlich zu bezahlen. Jetzt droht Frau F. eine Betreibung und damit die Pfändung ihrer Pensionskassenrente. Wo sie die 250 Franken einsparen soll, die ihr künftig monatlich fehlen werden, weiss Frau F. nicht. Finanziell sei sie immer zu kurz gekommen, sagt Frau F. Aber ihre vier Enkel, die machten ihr Freude. Und das sei das Wichtigste.

Schulden einbehalten wird, fehlt dort zur Begleichung laufender Rechnungen. So geraten manche PS-Klienten immer weiter in Zahlungsrückstand und deshalb unter enormen psychischen Druck. Denn mit jeder Mahnung, die ins Haus flattert, werden sie erneut an das eigene Versagen erinnert. Immer wieder begegnen Mitarbeitende von PS älteren Menschen, welche aus lauter Angst vor dem nächsten Zahlungsbefehl die Post gar nicht mehr öffnen.

Erfahrungsgemäss sind Schuldensanierungen im Alter in den seltensten Fällen erfolgreich. Ein Schuldenabbau ist aufgrund der meist geringen Einkommen nur langsam möglich. Unverhältnismässig grösser ist die einschneidende Wirkung, welche Pfändungen auf das Leben der betroffenen Rentner haben. Sie müssen oft während Jahren mit sehr geringen finanziellen Mitteln auskommen und gelangen doch auf keinen grünen Zweig. Bei der Betreibung von älteren Menschen, die bereits am Existenzminimum leben, stellt sich daher generell die Frage nach der Verhältnismässigkeit dieser Massnahmen.

meinschaft zurückziehen. Beim Nachmittagsschwatz in der Cafeteria fehlen sie ebenso wie beim jährlichen Sommerausflug. Und manche schämen sich sogar, auf ihrem Zimmer Besuch zu empfangen, weil sie nichts anzubieten haben oder schon seit Wochen nicht beim Coiffeur waren.

Obwohl einkommensschwache Personen im Heim stark von *Nachtransferarmut* betroffen sind und finanzielle Unterstützung besonders dringend nötig hätten, durfte PS bis Ende 2008 an Heimbewohner keine *Individuelle Finanzhilfe* (IF) aus Bundesmitteln ausrichten. Im Rahmen der Revision des Reglements Individuelle Finanzhilfe (RIF) konnte PS nun eine Lockerung dieser Beschränkung erwirken. Zu einem würdigen Leben im Alter gehören auch im Pflegeheim mehr als ein warmes, sauberes Zimmer und drei Mahlzeiten täglich. Das wird niemand bestreiten wollen.

Betreibungen · In der Schweiz haben immer mehr ältere Menschen Schulden. Wenn sie offenen Zahlungsforderungen nicht mehr nachkommen können, droht ihnen die Pfändung eines Teils ihres Einkommens und damit die Kürzung des allgemeinen Lebensbedarfs. Weiter oben wurde darauf hingewiesen, dass AHV-Renten und EL als unpfändbare Vermögenswerte gelten, Pensionskassengelder hingegen betreibungsrechtlich nicht «immun» sind. Daraus ergibt sich eine grosse Benachteiligung für Schuldner im Rentenalter, die am Existenzminimum gemäss ELG leben, dabei aber über ein kleines Einkommen aus der zweiten Säule verfügen. Im Schuldenfall werden davon monatlich bis zu 400 Franken gepfändet.

Rentner, die von einer Pfändung betroffen sind und deshalb unter das im ELG festgelegte Existenzminimum fallen, müssen nicht nur plötzlich mit viel weniger Haushaltsgeld zurechtkommen. Aus der Beratungspraxis bei PS weiss man, dass die Pfändung bei einigen sogar eine eigentliche Schuldenspirale auslöst: Das Geld, welches hier zur Tilgung von

Bis hierher wurde das Phänomen der Altersarmut von einem *objektiven Standpunkt* aus beleuchtet, indem die typischen Situationen untersucht wurden, in welchen Rentnerhaushalte

trotz der Existenz bundesrechtlicher Bedarfsleistungen unter der für sie sozialpolitisch festgelegten Armutsgrenze – nämlich dem Existenzminimum gemäss ELG – leben müssen. Wie bei der Bewertung verschiedener Armutskonzepte eingangs festgestellt wurde, lässt sich

Armut jedoch nicht unabhängig vom Empfinden der Betroffenen selbst betrachten. In der Tat erleben die PS-Mitarbeitenden täglich, dass Armutsbetroffene ihre Lebenssituation sehr individuell wahrnehmen und in ganz unterschiedlichem Ausmass unter dieser leiden. «Die einen fühlen sich arm, obwohl sie eine kleine Pensionskassenrente beziehen. Und dann gibt es auch solche, die wirklich nur ganz wenig zur Verfügung haben, ihre Situation aber ganz anders wahrnehmen.» Im folgenden Abschnitt soll es nun darum gehen, Faktoren zu beschreiben, welche erfahrungsgemäss den Leidensdruck finanziell benachteiligter älterer Menschen erhöhen können. Die Gliederung der dargelegten Faktoren ist nicht zufällig, sondern geht sozusagen von aussen nach innen – von den beeinträchtigten Möglichkeiten, das eigene Äussere zu pflegen, bis hin zum Verlust der Hoffnung auf ein annehmbares Leben und ein würdiges Sterben und damit zur Infragestellung der Identität der Betroffenen in ihrem innersten Kern.

«Du bist, was du hast!», «Kleider machen Leute!» – der Volksmund macht es deutlich: Wir alle definieren uns und unsere Mitmenschen stark über die Dinge, die wir besitzen und die wir uns leisten können. Wir messen den Wert eines Menschen nicht nur an seinen Fähigkeiten, Einstellungen und Gewohnheiten, sondern auch über äusserlich sichtbare Statussymbole. Menschen mit sehr knappen finanziellen Mitteln haben nur beschränkte Möglichkeiten, beim Spiel der Selbstinszenierung und Imagepflege mitzutun. Das belastet sie. Ganz besonders dann, wenn sie vorherrschende *gesellschaftliche Rollenerwartungen* und *Konventionen* nicht (mehr) erfüllen können.

Statusverlust und Statusinkonsistenz

Identitätsverunsicherung · Für die meisten PS-Klientinnen ist ein gepflegtes Äusseres sehr wichtig. Sie leiden darunter, wenn das Geld für anständige Kleider und den Coiffeurbesuch fehlt und sie deswegen «anderen Menschen nicht mehr als Frau begegnen» können. Bei Einwanderern stellen Sozialarbeitende immer wieder tiefe Ängste vor einem Statusverlust in der alten Heimat fest. Niemand will zugeben, in der Fremde gescheitert zu sein. Ebenfalls schmerzhaft ist für viele armutsbetroffene ältere Menschen die Erfahrung, dass sie ihrer Rolle als Eltern und Grosseltern nicht vollumfänglich gerecht werden können. Sie würden den Kindern gerne das Haus oder ein Erbe hinterlassen und ihren Enkeln gegenüber mit Geschenken nicht geizen müssen. Eine grosse psychische Belastung ergibt sich für sie auch aus der Tatsache, nicht immer pünktlich bezahlen zu können, wie sich das eigentlich gehört. Schulden passen nicht zum Rollenverständnis dieser Generation. Eine Betreibung wird als Schande betrachtet.

Im Alter rücken Leben und Sterben näher zusammen. Die Auseinandersetzung mit dem eigenen Tod wird wichtiger. Das gilt nicht nur für armutsbetroffene ältere Menschen. PS macht die Erfahrung, dass das Sparen für die eigene Beerdigung für viele einkommensschwache Klienten unglaublich wichtig ist. Vor allem in traditionsbewussten Gegenden scheint es für Betroffene eine grosse Sorge zu sein, den gesellschaftlichen Konventionen am Lebensende nicht nachkommen zu können. Ein würdevoller Abschied ohne Erdbestattung, Leichenschmaus und die Gedenkgottesdienste an Allerheiligen ist einfach undenkbar. «Solange ich das Geld dafür nicht beisammen habe, kann ich nicht sterben», sagen viele. Denn wenn man nur im Amtsblättli aufgeführt werde und ins Gemeinschaftsgrab komme, sei man ja niemand mehr.

Armut im Alter wird von den Betroffenen also unter anderem dann subjektiv als schwierige Lebenslage erlebt, wenn sie aufgrund ihrer finanziellen Einschränkungen gesellschaftlich Rollenerwartungen und Konventionen nicht erfüllen können. Die Erfahrung des Nichtgenügens beschädigt das Selbstwertgefühl und verunsichert die *Identität* von älteren Menschen mit finanziellen Sorgen. Sie fühlen sich wertlos und unnütz – und deshalb auch arm.

Wenn die Gewohnheiten und die Möglichkeiten auseinanderdriften · Ob eine armutsbetroffene Person sich tatsächlich arm fühlt, scheint auch eine Frage der Gewohnheit zu sein. Im Zusammenhang mit den möglichen Motiven für einen Nichtbezug

Armutserfahrungen

von Transferleistungen war weiter oben schon einmal die Rede von erlernter Genügsamkeit. PS macht die Erfahrung, dass es Menschen, die ihr Leben lang in bescheidenen Verhältnissen gelebt haben, leichter fällt, finanzielle Einschränkungen im Alter auszuhalten. Ein viel grösserer Leidensdruck ist bei Rentnern zu beobachten, die früher die Möglichkeiten hatten, einen anderen Lebensstil zu pflegen. Auf einmal stehen die knappen Finanzen im Widerspruch zur familiären Herkunft, der ehemaligen beruflichen Stellung, dem erworbenen Bildungsstand und der gewohnten Lebensgestaltung – kurz: sie passen nicht zur eigenen Identität. Diese innere Kluft in der sozialen Stellung wird in der Soziologie auch *Statusinkonsistenz* genannt.²⁷¹

Die meisten dieser «gefallenen Rentner» verwenden viel Kraft und Energie darauf, nach aussen hin den Schein zu wahren und die finanziellen Schwierigkeiten vor ihrem Umfeld und bisweilen sogar vor der eigenen Familie zu verbergen. Manchmal dauert es Jahre, bis sie mit ihrer veränderten Situation zurechtkommen und zu einem neuen Selbstverständnis finden. Vor dem Hintergrund eines früheren, guten Lebens erleben Betroffene die neuen finanziellen Einschränkungen als besonders einschneidend.

«Neue Altersarmut» · Vieles spricht dafür, dass PS in Zukunft vermehrt mit Klienten zu tun haben wird, die nicht schon immer arm waren. Denn während früher nur ganz bestimmte Personengruppen am unteren Rand der Gesellschaft von Armut betroffen waren, beobachtet die Fachwelt seit Beginn der 1980er Jahre eine Entgrenzung des Phänomens. Die sogenannte Neue Armut durchdringt heute den ganzen Sozialkörper.²⁷² Sie kann fast jeden treffen, auch gut ausgebildete, gesunde Menschen. Gleichzeitig sind das Wohlstandsniveau und der allgemeine Lebensstandard in unserer Gesellschaft stetig gestiegen. Unsere Ansprüche und Bedürfnisse sowie die Möglichkeiten zu ihrer Befriedigung haben sich gewandelt. Wir leben heute in einer Schweiz, in der das Risiko für einen *sozialen Abstieg* und gleichzeitig die mögliche *Fallhöhe* grösser geworden sind. Es ist anzunehmen, dass diese Entwicklung auch einen Einfluss darauf haben wird, wie Menschen in finanziellen Notlagen ihre Situation subjektiv bewerten. Wenn es stimmt, dass das Erleben eines sozialen Abstiegs und die damit verbundene Statusinkonsistenz Erfahrung das subjektive Armutsempfinden verstärken, ist zu befürchten, dass der Leidensdruck bei den «neuen armen Alten» künftig in vielen Fällen ein grösserer sein wird.

Diskriminierungs- und Ausschluss Erfahrung

Menschen mit geringen finanziellen Ressourcen sind in ihren Möglichkeiten sehr beschränkt. Sie haben wenig Verfügungsspielraum, wenn es um die Befriedigung ihrer Bedürfnisse geht. Besonders bewusst wird ihnen ihre Benachteiligung dann, wenn sie erleben müssen, dass sie aufgrund ihrer schlechten ökonomischen Lage zu «Menschen zweiter Klasse» degradiert werden. Solchen *Diskriminierungen* sind armutsbetroffene ältere Menschen auf allen Ebenen des Lebens ausgesetzt, insbesondere im Bereich des Wohnens und der Gesundheitsversorgung sowie in Form von Einschränkungen bei der Teilnahme am öffentlichen Leben, wie man bei PS aus der Beratungspraxis weiss. Die Herabwürdigung der eigenen Person, welche Betroffene im Falle solcher Ungleichbehandlungen erleiden, leistet subjektiven Armutsgefühlen Vorschub.

Menschen zweiter Klasse · Für ältere Menschen bestimmt die Wohnsituation in der Regel die Lebensqualität massgeblich. Wo sie wohnen, entscheidet sich aber nicht zufällig. In der Schweiz gibt es eine deutliche sozialräumliche Segregation. Das heisst: Sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen konzentrieren sich in Wohnquartieren, in welchen das Wohnumfeld eher schwierig und die Bausubstanz sanierungsbedürftig ist. In der Tendenz gilt dies auch für einkommensschwache Rentner.²⁷³ Tatsächlich kommt es immer wieder vor, dass schlechte Wohnverhältnisse in Beratungsgesprächen als Ort von Diskriminierungserfahrungen thematisiert werden. Lärm, Enge und die schlechte Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr sind häufig genannte Benachteiligungsfaktoren. Am meisten macht den betroffenen Klienten aber zu schaffen, wenn sie aufgrund ihrer begrenzten Mittel in Quartieren mit «schlechtem Ruf» leben müssen, welche von Haushalten, die es sich leisten kön-

271 Vgl. u.a. Hradil 2005.

272 Carigiet/Mäder/Bonvin 2003, 36.

273 Vgl. Wanner et al. 2005, 103ff.

nen, verlassen oder von vornherein gemieden werden. Sie leiden darunter, dass ihre Nachbarschaft mehr und mehr von einer sozial schlecht integrierten Bewohnerschaft bevölkert wird. Umziehen können sie nicht, weshalb sie als «Fremdkörper im Ghetto» schliesslich doppelt marginalisiert werden.

Auch im Gesundheitswesen erleben Rentner mit geringen finanziellen Ressourcen *Ungleichbehandlungen*. Sie finden u.a. im zahnmedizinischen und im Bereich der stationären Pflege statt. Zahnsanierungen werden bei vielen älteren Menschen irgendwann notwendig. EL-Bezüger werden die Behandlungskosten zurückerstattet. Allerdings müssen sie der Behörde einen Kostenvoranschlag einreichen. Anspruch besteht nur auf die zweckmässige Minimalvariante. Die betroffenen Klienten akzeptieren diese Regelung für gewöhnlich. Aber dem Zahnarzt gegenüber offenlegen zu müssen, dass man Zusatzleistungen bezieht und darum nur gerade das Notwendigste machen lassen kann, das empfinden viele als Demütigung. Sie fühlen sich dabei zum Patienten mit minderem Wert herabgesetzt.

Im stationären Pflegebereich spüren armutsbetroffene Rentner die Benachteiligung ganz unmittelbar. Die Türen vieler Pflegeeinrichtungen sind ihnen verschlossen. Sie sind bei der Wahl ihres Pflegeplatzes eingeschränkt. Es gibt noch immer Standorte, an denen Betroffene aus Kostengründen auf ein Einzelzimmer verzichten und stattdessen im Mehrbettzimmer wohnen müssen. Und der Spardruck im Gesundheitswesen lässt für die Zukunft nicht Gutes hoffen. Es ist zu befürchten, dass man im Zuge von Sparmassnahmen die Betreuungsdensität für Grundversicherte weiter reduziert und sich Pflege und Betreuung im stationären Bereich künftig mehr am Versicherungsstandard als am individuellen Bedarf des Patienten orientieren werden. Die Unterscheidung zwischen verschiedenen Pflegekategorien würde das Problem der «Zweiklassenpflege» weiter verschärfen. Die Gefahr ist real, dass Pflegebedürftige mit begrenzten Mitteln künftig mit einer qualitativ schlechteren Pflege vorliebnehmen müssen.

Dabei sein wäre alles · Abgesehen von den ganz offensichtlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Wohnraum und Gesundheitsversorgung leiden viele der armutsbetroffenen Klienten vor allem darunter, weitgehend von der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen zu sein. Das hat damit zu tun, dass der Verzicht auf den Vereinsausflug, einen Ausstellungsbesuch oder den Nachmittagskaffee im Einkaufszentrum nicht bloss einen Verzicht auf Güter oder Dienstleistungen darstellt, er schliesst die Betroffenen gleichzeitig von der Partizipation an Gemeinschaften aus. Soziale Beziehungen sind wechselseitig, sie funktionieren nach dem Geben-und-Nehmen-Prinzip. Und dieser Mechanismus diskriminiert Menschen mit geringer finanzieller Ressourcenausstattung.

Natürlich kann man gesellschaftliche Teilhabe nicht kaufen, aber Beziehungen erhalten sich auch nicht von selbst. Die Pflege sozialer Kontakte kostet, das spüren viele PS-Klienten sehr deutlich. Reisen zu Freunden und Verwandten – vor allem wenn sie im Ausland wohnen – liegen nicht drin. Die Einladung der Nachbarn kann man nicht annehmen, weil man weder die Mittel noch die schöne Wohnung hat, um zu einem späteren Zeitpunkt eine Gegeneinladung auszusprechen. Ohne gute Schuhe wird man beim Seniorenwandertag krumm angeschaut, und ausserdem kostet die Zugfahrt ein kleines Vermögen. Selbst kleine Aufmerksamkeiten, ein Mitbringsel, ein Telefonat, eine Postkarte – nichts von alledem ist umsonst zu haben. Die begrenzten Partizi-

Im Heim «versorgt»

Seit einem schweren Verkehrsunfall ist Frau H. gehbehindert. Bereits mit 65 Jahren war die ehemalige IV-Bezügerin ganz auf den Rollstuhl und die Betreuung in einem Pflegeheim angewiesen. Den teuren Aufenthalt konnte sie von ihrer bescheidenen Rente und den EL alleine nicht bezahlen. Sie musste Sozialhilfe beantragen und wurde mit einer schwerstbehinderten Person in einem engen, dunklen Doppelzimmer in einer Einrichtung am Hang etwas ausserhalb des Stadtzentrums untergebracht. Im abschüssigen Gelände konnte sie sich alleine nicht mehr fortbewegen. Sie fühlte sich dort völlig isoliert. Frau H. legt Wert auf ein gepflegtes Ausseres. Wenn sie schon im Rollstuhl sitzen müsse, wolle sie wenigstens hübsch sein, sagt sie. Als Sozialhilfebezügerin erhielt sie im Monat aber nur 150 Franken Taschengeld. Das reichte gerade für den monatlichen Coiffeurbesuch und einen Termin bei der Fusspflegerin, deren Dienste sie krankheitsbedingt in Anspruch nehmen musste. Zu gerne hätte sie sich ab und an ein Buch gekauft oder ihre Freundin, die hin und wieder zu Besuch kam, auf einen Kaffee eingeladen. Es war immer umgekehrt. Auf Intervention von PS konnte Frau H. inzwischen in ein Pflegeheim im Stadtzentrum umziehen, wo sie mobiler und selbständiger ist. Mit IF aus Bundesgeldern durfte sie bis anhin nicht unterstützt werden. Sie erhält daher eine periodische Leistung von monatlich 100 Franken aus stiftungseigenen Mitteln. Dieser Zustupf macht nun jene kleinen Freiheiten möglich, auf die Frau H. so schmerzlich verzichten musste.

pationsmöglichkeiten und ihr «Handicap» bei der Beziehungspflege belasten viele Betroffene mehr als die Unterversorgung mit materiellen Dingen, wie es in der Beratungspraxis bei PS immer wieder festgestellt werden kann. *Ausschlusserfahrungen* und die Angst vor *sozialer Isolation* tragen ganz wesentlich dazu bei, dass finanziell benachteiligte ältere Menschen sich selbst arm fühlen.

Soziokultureller Grundbedarf · Armutsbetroffene Rentner spüren ihre Benachteiligung subjektiv besonders stark in jenen Lebensbereichen, die im Alter zunehmend wichtig werden: beim Wohnen und in der Gesundheitsversorgung. Eine «Zweiklassenmedizin», wie sich derzeit in der Schweiz zu entwickeln droht, würde armutsbetroffene ältere Menschen in Zukunft noch stärker diskriminieren. Bereits heute sind deshalb Überlegungen zu den Qualitätsanforderungen an eine menschenwürdige Pflege im Alter nötig.

Darüber hinaus zeigen die Erfahrungen aus der Beratungspraxis bei PS, dass die gesellschaftliche Teilhabe für viele Klienten nicht etwa ein sekundäres Anliegen – im Sinne der Maslow'schen Bedürfnispyramide²⁷⁴ – ist, welches sie in der Hierarchie hinter die Befriedigung körperlicher Bedürfnisse zurückstellen, sondern von ihnen als lebenswichtiges Gut angesehen wird. Das Fehlen von Möglichkeiten zur *Partizipation* und *Beziehungspflege* lässt die Betroffenen ihre Armut deutlicher spüren. Massnahmen zur Armutsbekämpfung im Alter müssen der Befriedigung soziokultureller Bedürfnisse darum besonderes Augenmerk schenken.

Verlust der Selbstständigkeit und Selbstbestimmung

Ein Leben wie ferngesteuert · Als moderne Menschen halten wir Werte individueller Autonomie und persönlicher Unabhängigkeit sehr hoch. Armut bildet gewissermassen

eine «Kontrafolie» dazu. Denn neben materieller Einschränkung bedeutet arm zu sein vor allem ein Mehr an Zwängen bzw. ein Weniger an Wahlfreiheiten. Diese Erfahrung löst bei vielen Betroffenen Gefühle der Minderwertigkeit und Würdelosigkeit aus, wie Beratende in Gesprächen mit Klienten immer wieder feststellen müssen. Das Erleben von *Abhängigkeiten* und *Fremdbestimmung* trägt offenbar ganz wesentlich zur Herausbildung eines starken subjektiven Armutsempfindens bei. Wem es vorkommt, als werde sein Leben nur noch von anderen gesteuert, der fühlt sich eher arm als derjenige, der trotz knapper finanzieller Ressourcen die Erfahrung machen darf, eigene und freie Entscheidungen treffen zu können.

«Ich will doch nicht immer betteln gehen!» · Informelle Transfers im familiären Rahmen schaffen genauso Abhängigkeitssituationen wie die Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen der öffentlichen Hand. Denn ob man bei den eigenen Kindern Geld leiht, bei PS um IF ersucht oder Sozialhilfe beantragen muss – immer ist man auf den Goodwill und die Grosszügigkeit anderer angewiesen. Bereits wurde darauf hingewiesen, dass selbst die EL, auf welche ein rechtlicher Anspruch besteht, für viele ältere Menschen den bitteren Beigeschmack eines Almosens tragen. Die finanzielle Abhängigkeit von anderen Menschen und Institutionen löst in den Betroffenen Gefühle von Ohnmacht und des Nichtgenügens aus. Doch damit nicht genug: Viele Betroffene müssen diese Erfahrung immer und immer wieder machen.

Die Ursache dafür liegt nicht zuletzt bei den spezifischen Verfahrensweisen im System der Schweizer Alterssicherung. Wer staatliche Zusatzleistungen beanspruchen will, muss einen Bedarf ausweisen – nicht einmal, sondern alle Jahre wieder. Und jedes Mal geht der Kampf ums Geld von vorne los. Das ist für die Betroffenen mitunter sehr entwürdigend. Auch die Praxis der IF kann zur *Perpetuierung* solcher *Abhängigkeiten* beitragen. Um ihren ausschliesslichen Nothilfe-Charakter zu unterstreichen, wird IF normalerweise als einmaliger Unterstützungsbeitrag in einer ganz konkreten Notlage gesprochen. Dies hat zur Folge, dass sich finanzschwache Klienten bei jeder weiteren ausserordentlichen Auslage erneut mit einem Unterstützungsgesuch an PS wenden müssen. Bittgang reiht sich so an Bittgang. Wenn man die Statistiken zur IF bei PS anschaut, zeigt sich tatsächlich, dass manche Klienten fünf, zehn, fünfzehn Mal bei PS anknöpfen. Jedes Gesuch bringt ihnen erneut zu Be-

274 Die Bedürfnispyramide nach Maslow ordnet die menschlichen Bedürfnisse hierarchisch. Die niedrigste Stufe bilden die körperlichen Bedürfnisse. Es folgen Sicherheit, soziale Beziehungen und soziale Anerkennung. Zuoberst schliesslich ordnet er die Selbstverwirklichung an.

wusstsein, nicht in der Lage zu sein, selbst für ihren Lebensunterhalt aufzukommen. Einzelnen Klienten mag der Kontrollcharakter dieser Praxis angemessen sein. Andere gewinnen mit einer periodischen Leistung, deren Zweck sie weitgehend selbst bestimmen können, gefühlsmässig viel Autonomie und damit auch Selbstwertgefühl zurück. Dennoch geht PS mit regelmässigen Unterstützungsleistungen sehr sparsam um. Wenn man in Zukunft ganz auf sie verzichten will, müsste eine Lösung auf Gesetzesebene gefunden werden, die im ELG einen angemessenen Lebensbedarf sichert.

Wer bezahlt, befiehlt · Staatliche und private Unterstützungsleistungen sind in aller Regel an Bedingungen geknüpft. Für einen Anspruch müssen gewisse Voraussetzungen erfüllt sein. Antragssteller müssen einen Bedarf nachweisen und ihre finanzielle Situation gänzlich offenlegen. Werden Gelder gesprochen, dann sind sie meistens zweckgebunden und im Umfang begrenzt, das heisst, es steht von vornherein fest, wofür und in welcher Höhe der Empfänger sie verwenden darf. Über ihren Verbleib muss er Rechenschaft ablegen. Wohnbeiträge und Beiträge an Heimkosten werden von den EL beispielsweise nur ausgerichtet, wenn entsprechende Belege eingereicht werden, und nur bis zu einem gesetzlich festgelegten Höchstbetrag. Auf finanzielle Unterstützung angewiesen zu sein heisst also, sich hineinreden lassen zu müssen. Je weniger man selbst hat, desto kleiner wird der eigene Entscheidungsspielraum. Oft gilt: «Wer bezahlt, befiehlt!»

Der Verlust von Selbstbestimmung, welcher sich aus einer ungenügenden Ausstattung mit eigenen finanziellen Mitteln ergeben kann, wird von PS-Klienten in Beratungsgesprächen sehr häufig als belastende Erfahrung beschrieben. Für sie stellen die Auflagen von Geldgebern nicht selten einen groben Eingriff in die persönliche Autonomie dar. Zwei Beispiele sollen verdeutlichen, wie sehr Momente der *Fremdbestimmung* den Leidensdruck bedürftiger älterer Menschen erhöhen können: (1) Nehmen wir an, eine EL-Bezügerin ist aufgrund einer fortschreitenden Arthrose zunehmend auf Hilfe und Betreuung angewiesen. Sie würde gerne in eine Alterswohnung ziehen, wo sie einige Dienste in Anspruch nehmen, weiterhin aber selbst für sich kochen kann. Man teilt ihr mit, dass in ihrem Kanton keine subventionierten Wohnplätze frei seien. Stattdessen schlägt man ihr die Übersiedelung in ein Altersheim an einem anderen Ort vor. Die schönen Einzelzimmer im Neubautrakt sind teuer. Sie übersteigen die vom Kanton festgelegte anrechenbare maximale Tagestaxe. Man findet für sie aber ein freies Bett in einem Doppelzimmer im Altbautrakt. Die Zimmernachbarrin ist eine Unbekannte, die Einrichtungsgegenstände gehören dem Haus. Essen gibt's immer um zwölf. Den Speiseplan macht die Heimküche. Sie hat sich das so nicht ausgesucht. Andere haben entschieden. Es kommt ihr vor, als habe man ihr das Leben aus der Hand genommen. (2) Wenn ein älterer Mensch sozialhilfeabhängig wird, dann hat das sogar Konsequenzen auf die Entscheidungsfreiheit der Angehörigen. Von Klienten wird berichtet, dass Fürsorgestellen von bedürftigen Heimbewohnern fordern, in ein günstigeres Pflegeheim umzuziehen. Solche Zwangsverlegungen missachten das Selbstbestimmungsrecht von älteren Menschen natürlich radikal. Darüber hinaus belastet die Betroffenen aber vor allem der Gedanke, dass ihre Kinder zur Mitfinanzierung (Verwandtenunterstützung) verpflichtet werden können. Bei den meisten betroffenen PS-Klienten löst die Feststellung, dass aufgrund ihrer prekären Lage nun auch die Angehörigen einer *Bevormundung* ausgesetzt sind, tiefe Schuld- und Schamgefühle aus. In dem Moment fühlen sie ihre Armut ganz unmittelbar.

Kleine Freiheiten · Das Gefühl, ein selbstständiges und selbstbestimmtes Leben zu führen, scheint Armutsbetroffenen die Bewältigung ihrer schwierigen Situation erleichtern zu können. Wer sich hingegen immer wieder neu in Abhängigkeiten begeben, Rechenschaft ablegen und sich nach den Regeln seiner «Helfer» richten muss, gerät automatisch in die Rolle des Hilfsbedürftigen. Hilfe in Anspruch nehmen zu müssen, löst in einem gesellschaftlichen Umfeld wie dem unseren, wo Autonomie und Unabhängigkeit ganz zentrale Werte darstellen, tiefe Gefühle des Selbstzweifels und der Wertlosigkeit aus.

Niederschwellige Unterstützungsformen, welche den Empfängern einen gewissen Mitbestimmungs- und Entscheidungsspielraum zugestehen, können subjektiven Armutsgefüh-

len entgegenwirken. In Ermangelung eines entsprechenden sozialstaatlichen Instruments setzt PS in einzelnen Fällen periodische IF-Leistungen für nicht weiter bestimmte soziale und kulturelle Bedürfnisse ein und lässt Klienten selbst über den Einsatz dieser Mittel entscheiden. Mittel- und langfristig kann es jedoch nicht Aufgabe der Nothilfe sein, die Lebensqualität armutsbetroffener älterer Menschen mit solchen «kleinen Freiheiten» zu verbessern. Das Prinzip der weitestmöglichen Selbstbestimmung bedürftiger Rentner muss stattdessen über einen entsprechenden Ausbau der bundesrechtlichen Bedarfsleistungen in der sozialstaatlichen Grundsicherung verankert werden.

Überforderung und Verlust von Perspektiven

Statusverlust-, Statusinkonsistenz-, Diskriminierungs-, Ausschluss-, Abhängigkeits- und Fremdbestimmungserfahrungen können das subjektive Armutsempfinden von einkommensschwachen älteren Menschen verstärken. Darüber hinaus wird die ungenügende Ausstattung mit finanziellen Ressourcen von Betroffenen selbst aber offensichtlich auch dann besonders stark wahrgenommen, wenn die finanziellen Sorgen so ins Zentrum des Alltags rücken, dass sie den Blick auf andere Lebensthemen und in die Zukunft ganz verstellen.

Existenzsorgen als zentrales Lebensthema · Die meisten PS-Klienten sind sich ihrer schwierigen finanziellen Lage nicht nur dann bewusst, wenn auch tatsächlich eine akute Notsituation besteht. In vielen Fällen sind die Existenzsorgen ein ständiger Begleiter, nicht selten werden sie sogar zum zentralen Lebensthema. Jeden Tag sind einkommensschwache ältere Menschen mit der Frage konfrontiert: «Kann ich mir das leisten?» Wie ein Damoklesschwert hängt die Armut über ihren Köpfen. Schon alleine die Vorstellung, man könne die nächste Rechnung vielleicht nicht rechtzeitig bezahlen, löst bei vielen Betroffenen tief sitzende Ängste aus. Die Belastung ist in manchen Fällen so gross, dass sie Schlafstörungen und Depressionen verursacht, wie aus Beratungsgesprächen hervorgeht. Das Eintreffen von Rechnungen oder Mahnungen kann vor diesem Hintergrund zum extremen Stressmoment werden. Bei einer hohen Arztrechnung oder einer Steuerveranlagung sind oftmals schon nur die astronomischen Zahlen ein Schock, auch wenn sich die Finanzierung eigentlich über Bedarfsleistungen regeln liesse.

Den Betroffenen fehlt nicht selten das Wissen um die Hilfsangebote der öffentlichen und privaten Hand, das sie entlasten und beruhigen könnte. Überdies sind nicht wenige mit zunehmendem Alter mit administrativen Aufgaben überfordert. Das verunsichert die Betroffenen zusätzlich. Bei PS macht man die Erfahrung, dass es in der Regel eine grosse Erleichterung bringt, wenn diese Menschen ihre Finanzen in andere Hände geben können.

Wenn armutsbetroffenen älteren Menschen die Information über Unterstützungsangebote fehlt und sie mit der Verwaltung ihrer Finanzen überfordert sind, drohen die existenziellen Sorgen zum Lebensmittelpunkt zu werden. Armut manifestiert sich unter diesen Umständen nicht bloss in akuten Notlagen, vielmehr wird sie als *ständige Bedrohung* wahrgenommen. Die Erfahrung, laufend von einer Krise in die nächste zu stolpern und sich dabei von Rechnung zu Rechnung zu hangeln, macht den Betroffenen Angst und verstärkt das subjektive Armutsempfinden.

Verlust der Planungssicherheit · Den Alltag mit knappen Ressourcen zu meistern ist anstrengend und vereinnahmend. Darf ich mir heute einen Kaffee in der Stadt gönnen? Reicht das Geld für neue Schuhe? Und wovon werde ich Ende Jahr die Heizkostenrechnung bezahlen? Bisweilen nimmt das ständige Kalkulieren und Improvisieren so viel Raum ein, dass daneben kein Platz für anderes bleibt. Manche Betroffene stecken ihre ganze Kreativität und Energie allein in die Bewältigung der täglichen Sorgen und haben keine Kräfte für die Auseinandersetzung mit anderen wichtigen Lebensthemen mehr frei. «Warum sollte man auch Pläne machen und Wünsche äussern, wenn man doch weiss, dass das Geld gerade so für die laufenden Kosten reicht?», so der trockene Kommentar einer Sozialarbeiterin.

Tatsächlich wird in der Sozialberatung bei PS beobachtet, dass es vielen armutsbetroffenen Menschen im Alter schwerfällt, ihre persönlichen Bedürfnisse und Wünsche betreffend

die Lebensgestaltung zu artikulieren. Sie haben sie ganz einfach zurückgestellt oder vergessen, weil ihnen die Portion Unbeschwertheit fehlte, die es braucht, um Pläne zu schmieden, Träume zu träumen und Neues in Angriff zu nehmen. Ein «gutes Alter» beruht aber ganz wesentlich auf der Zukunftsorientierung im Handeln älterer Menschen, wie man aus 30 Jahren Forschung nach dem Berner Ansatz zur Gerontologie heute weiss.²⁷⁵ Im Gegensatz zu Menschen, die das Gefühl haben, nicht mehr gebraucht zu werden, fällt es solchen, die Ziele entwickeln und ihr Leben aktiv planen, leichter, mit Krisen umzugehen. Oder anders formuliert: Altersarmut ist wahrscheinlich dann mit einem besonders grossen subjektiven Leidensdruck verbunden, wenn die Alltagsorgen so weit in den Vordergrund rücken, dass eine zukunftsgerichtete Lebensplanung den Betroffenen nicht mehr möglich erscheint.

Es kann nur noch schlimmer werden · Alterseinkommen haben – zumindest in den unteren Einkommensklassen, wo sie grossmehrheitlich aus Renteneinkünften bestehen – die Eigenschaft, sehr stabil zu sein. Jeden Monat fliesst gleich viel Geld aufs Konto, darauf ist Verlass. Das bedeutet allerdings auch, dass tiefe Alterseinkommen für gewöhnlich tief bleiben. Mit dem Eintritt ins Pensionsalter fallen die Erwerbseinnahmen endgültig weg. Arbeit im Alter ist in erster Linie ein Privileg der Wohlhabenden. Auch Erbschaften sind ab einem gewissen Alter unwahrscheinlich. Beim ärmeren Teil der Bevölkerung sowieso! Für das Gros der Klienten, die wegen finanzieller Sorgen den Rat und die Unterstützung von PS suchen, gilt also: Ihre Einkommenssituation wird sich – vorausgesetzt, alle sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche wurden bereits geltend gemacht – nicht mehr verbessern. An dieser Tatsache können sie selbst nichts ändern.

Die *Endgültigkeit* ihrer Situation macht vielen Betroffenen sehr zu schaffen. «Das geht so weit, dass die Leute sagen: ich will so nicht mehr leben. Ich sehe kein Ende. Ich weiss nicht, wie sich meine Situation je ändern soll. Es kann doch eigentlich nur noch schlimmer werden.» Solche und ähnliche Resignationsbekundungen werden PS-Mitarbeitern gegenüber immer wieder ausgesprochen. Gerade für Menschen im Altersheim, welche im schlechtesten Fall mit einem EL-Taschengeld von monatlich weniger als 200 Franken auskommen müssen, ist die Vorstellung, für den Rest ihres Lebens jeden Franken dreimal umdrehen zu müssen, traurig und entwürdigend. Die Betroffenen haben «zu wenig zum Leben, aber zu viel zum Sterben», wie der Volksmund treffend sagt.

Was im Alter für die Einkommenssituation gilt, trifft in der Regel auch auf eine allfällige Verschuldung zu. Die Erfahrung zeigt, dass Schuldensanierung bei der einkommensschwachen Klientel in vielen Fällen nicht mehr möglich ist. Sie verfügt über eine zu geringe Sparquote, als dass grössere Forderungen innert eines überschaubaren Zeitraums zurückbezahlt werden könnten. Die Betroffenen sind also mit der Aussicht konfrontiert, ihre Schulden nie mehr tilgen zu können. Ein Leben mit Schulden, die bleiben, stellt für den Grossteil der PS-Klienten eine grosse psychische Belastung dar. Nebst der Tatsache, dass Schulden nicht zum Selbstverständnis dieser Generation passen und einen beinahe täglich an das eigene Versagen erinnern, leiden Betroffene vor allem unter der Vorstellung, den Kindern oder dem Partner nichts als offene Rechnungen hinterlassen zu können. Noch schwerer erträglich als ein Leben mit Schulden scheint das Sterben mit Schulden zu sein.

Ein Jahr für die Katz

Herr und Frau M. waren bereits hoch verschuldet, als sie Kontakt zu PS aufnahmen. Einige Jahre zuvor hatte Herr M. sein Pensionskassenguthaben ausgelöst und sich selbständig gemacht. Das Geschäft lief nicht. Die Eheleute mussten Konkurs anmelden. Sie verloren ihr Haus und waren gezwungen, einen Grossteil ihres Besitzes zu versteigern. Um die verlorene Altersvorsorge ihres Mannes wenigstens teilweise zu ersetzen, war Frau M. noch so lange wie möglich als Lehrerin tätig. Trotzdem reichte das Geld nach ihrer Pensionierung nicht. Die Steuerrechnungen blieben unbezahlt. Zu den alten Schulden kamen neue hinzu. Abklärungen von PS ergaben, dass das Paar gerade keinen Anspruch auf EL hat. Hätte sich Frau M. ein Jahr eher zur Ruhe gesetzt, läge der Fall anders. Wegen eines Einnahmenüberschusses von monatlich 35 Franken haben Herr und Frau M. kein Anrecht auf Hilfe vom Bund. Vor allem aber können sie auch bei der Gemeinde keine Unterstützung geltend machen. Das macht im Jahr mehrere Tausend Franken aus. Um ihren Eltern die Schmach einer Betreibung zu ersparen, haben die Kinder nun das Geld für die Steuerschulden zusammengekratzt. Und weil die Eheleute regelmässig ihre Enkelin hüten und sich die alleinerziehende Tochter im Gegenzug an den Mietkosten der beiden beteiligt, können sie – zumindest vorerst – in ihrer Wohnung bleiben. Herr und Frau M. müssen sich sehr stark einschränken, aber dank der Beratung und dem Beistand von PS sehen sie, wie sie selbst sagen, nun wieder einen Weg vor sich.

²⁷⁵ Vgl. u.a. Kalbermatten 2004 und 2008.

Wenn die Hoffnung zuletzt doch stirbt · Es ist bekannt, dass es in der Schweiz viele Personen gibt, die mit weniger Geld zurechtkommen müssen als Rentner mit EL: junge Auszubildende beispielsweise, oder kinderreiche Familien. Die Lebenssituation dieser armutsbetroffenen Menschen unterscheidet sich aber in einem Punkt von der Lage, in der sich ältere Menschen mit ungenügenden finanziellen Ressourcen befinden. Erstere können annehmen, dass sich ihre Lebenssituation wieder einmal ändern wird, dass vor ihnen auch bessere Zeiten liegen – sei es, weil sie mit einer Ausbildung in der Tasche auf einen erfolgreichen Berufseinstieg hoffen dürfen oder wissen, dass ihre Kinder irgendwann grösser und selbständiger sein werden. Nach der Pensionierung hingegen wird eine wesentliche Verbesserung der finanziellen Lebensbedingungen sehr unwahrscheinlich, ausserdem steigt mit zunehmendem Alter das Risiko für Einschränkungen auch in anderen Lebensbereichen. Der «endgültige Charakter» von Altersarmut wird von den meisten Betroffenen sehr bewusst wahrgenommen. Diese *Perspektivenlosigkeit* erzeugt Gefühle der Hoffnungslosigkeit und trägt ganz wesentlich zu einer Verstärkung des subjektiven Armutsempfindens von älteren Menschen bei.

Perspektiven eröffnen · Nicht nur tatsächliche Notlagen, sondern auch Ängste, die aus Unwissenheit und Überforderung erwachsen, nähren das subjektive Armutsempfinden. Die ständigen Geldsorgen verstellen – selbst wenn sie unbegründet sind – den Blick auf andere wichtige Lebensthemen. Kommt hinzu, dass die Chancen für eine wesentliche Verbesserung der finanziellen Lage im Alter klein sind. Das Wissen darum, dass sich ihre schwierige Lebenssituation nicht mehr ändern wird, lässt viele Betroffene resignieren.

In der Beratungspraxis bei PS zeigt sich, dass nicht alle Menschen mit Geldsorgen den hohen administrativen Anforderungen, welche ihre schwierige Lebenssituation an sie stellt, gewachsen sind. Diesen Betroffenen kann man grosse Erleichterung verschaffen, wenn man ihnen administrative Aufgaben abnimmt und sie ermuntert, ihr Leben mit den frei werdenden Kräften aktiv zu gestalten. Treuhänderische und lebensplanerische Massnahmen beseitigen alleine zwar keine objektiven Notlagen, sie können jedoch den subjektiven Leidensdruck armutsbetroffener älterer Menschen lindern helfen.

Unterstützungsleistungen von Pro Senectute

Die *unentgeltliche, professionelle* Beratung und Begleitung von Senioren und deren Angehörigen in allen Fragen der Lebensgestaltung im Alter stellen eines der zentralen Tätigkeitsfelder von PS dar.²⁷⁶ Der Betreuung von Rentnern mit fi-

nanziellen Schwierigkeiten kommt dabei besondere Bedeutung zu.²⁷⁷ Rund 200 Sozialarbeitende leisten bei PS täglich wertvolle Unterstützungsarbeit für ältere Menschen, die mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln nicht über die Runden kommen. Sie liefern damit einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der materiellen Existenz und zur Verbesserung der Lebensqualität im Alter. Doch was ist eigentlich *Soziale Arbeit* bei PS, und welchen konkreten Nutzen stiftet sie hinsichtlich der Bekämpfung von Altersarmut in der Schweiz?

Sozialarbeiterisches Selbstverständnis · Vorübergehende oder dauerhafte Mangelsituationen im Alter sind das Resultat von komplexen Wirkungszusammenhängen sowohl struktureller wie auch individueller Art. Ein Hauptmerkmal der Problemsituationen, mit denen PS konfrontiert wird, ist ihre Mehrschichtigkeit und Multidimensionalität. PS betreibt darum *polyvalente Sozialarbeit*, das heisst: sie befasst sich nicht nur mit der wirtschaftlichen Existenzsicherung älterer Menschen, sondern übernimmt darüber hinaus für die Klienten auch administrative Tätigkeiten und vertritt ihre Interessen gegenüber Dritten und der Gesellschaft. Vor allem aber bietet sie gleichzeitig auch persönliche Beratung und Hilfestellung in ganz verschiedenen Lebensbereichen an. Die Sozialberatung bei PS zeichnet sich durch eine ganzheitliche Sicht auf die Problemlagen finanziell benachteiligter Rentner aus und versucht alle relevanten Aspekte in den Problemlösungsprozess mit einzubeziehen – selbstverständlich unter der bestmöglichen Mobilisierung der vorhandenen individuellen Ressourcen des Klienten und seines Umfelds. Der Klient wird nicht in wirtschaftliche,

²⁷⁶ Pro Senectute Schweiz 2007b.

²⁷⁷ Pro Senectute Schweiz 2008a, 16.

psychische, soziale oder rechtliche Subjekte mit je unterschiedlichen Leistungserbringern «aufgespalten», sondern erhält die Hilfe weitestgehend aus einer Hand. PS definiert ihre Aufgabe im Leistungskatalog denn auch wie folgt: «Sozialarbeit mit Einzelnen oder Gruppen bezweckt die Herstellung bzw. Wiederherstellung und die Erhaltung der Handlungsfähigkeit des Klientensystems (Betroffene und Umfeld) bei sozialen, persönlichen und finanziellen Problemsituationen. Schwerpunkte der Sozialberatung von PS sind dem entsprechend Intake (Triage), Vernetzungs- und Koordinationsarbeit sowie Beratung und Unterstützung bei der Bewältigung kumulativer Problemsituationen.»²⁷⁸

Im Gegensatz zur gesetzlichen Sozialarbeit funktioniert die Sozialberatung bei PS nach dem *Prinzip der Freiwilligkeit* und ist *niederschwellig*. Niemand kann verpflichtet werden, sich von PS beraten zu lassen. Massnahmen und Handlungsstrategien zur Problemlösung werden nicht verordnet, sondern als Vorschlag unterbreitet. Der Klient entscheidet selbst, ob und welche Unterstützung er in Anspruch nehmen will. Dieser Grundcharakter beeinflusst Setting und Compliance in der Beratung positiv. Denn erstens ist die Beziehung zwischen Sozialarbeiter und Klient hier nicht von vornherein durch ein Autoritätsungleichgewicht geprägt. Das fördert die Selbstbestimmung der Klienten. Zweitens ist mit der Freiwilligkeit in der Regel auch die Bereitschaft zur Mitarbeit seitens der betroffenen Senioren sehr hoch. Sie geben bereitwilliger Auskunft, sind kooperativer und beteiligen sich stärker selbst an der Lösungsfindung. Mitarbeitende machen die Erfahrung, dass sie in der freiwilligen Sozialarbeit «ungewöhnlich nahe an die Klienten herankommen».

PS kann auf ein vielschichtiges Problem vielseitig reagieren · PS erhält aufgrund des niederschweligen Zugangs und der freiwilligen Beratungssituation einen weitgehend «unverstellten» Blick auf die Lebenslagen armutsbetroffener älterer Menschen und verfolgt mit der polyvalenten Sozialarbeit ein Beratungsmodell, das «ganzheitlichen» Lösungsansätzen den Vorrang gibt. Das sind beste Voraussetzungen für eine wirksame Bekämpfung wirtschaftlicher Notlagen im Alter.

Es gibt allerdings äussere Bedingungen, welche die Reichweite und Wirksamkeit der Sozialarbeit bei PS beschneiden. Im engen Finanzierungsrahmen der Leistungsverträge mit Bund, Kantonen und Gemeinden stösst die Sozialberatung an ihre Kapazitätsgrenzen. Besonders im Bereich der Beratung und Betreuung von bedürftigen Menschen in stationären Einrichtungen ist das Leistungsvermögen von PS aufgrund ungenügender Subventionsvereinbarungen mit der öffentlichen Hand sehr beschränkt.²⁷⁹ Der grosse Bedarf für Sozialberatung in Heimen ist heute leider nur teilweise gedeckt.

Wer nicht über seine Rechte und die verschiedenen Unterstützungsangebote für Rentner in wirtschaftlichen Notlagen Bescheid weiss oder niemanden hat, der ihn darauf aufmerksam macht, ist auch nicht in der Lage, sich entsprechende Hilfe zu holen. Hinsichtlich ihres Beitrags zur Bekämpfung des Armutsrisikos im Alter gehört *Informations- und Aufklärungsarbeit* daher zu den Kernaufgaben der Sozialberatung bei PS. Informationstätigkeiten finden dabei auf drei Ebenen statt: auf der gesellschaftlichen in Form von Öffentlichkeitsarbeit, auf der institutionellen über die Vernetzung mit anderen Akteuren im Altersbereich und auf der individuellen in den Beratungsgesprächen mit einzelnen Klienten.

Aufklärungs- und Vernetzungsarbeit «ausser Haus» · Die regionalen PSO nutzen vielfältige Kanäle, um eine breitere Öffentlichkeit für das Thema Altersarmut zu sensibilisieren und auf die Unterstützungsangebote für bedürftige Senioren aufmerksam zu machen. Inzwischen ist neben die klassischen Infobroschüren überall der Internetauftritt getreten. Und natürlich dient auch die Presse als «Fenster zur Öffentlichkeit». Viele der Sozialarbeitenden bei PS leisten neben der individuellen Beratung von Klienten und ihrem Umfeld auch *Aufklärungsarbeit «ausser Haus»*: Sie führen beispielsweise Informationsveranstaltungen in Quartiervereinen oder bei Migrantenorganisationen durch, halten Referate an Informationsabenden der Gemeinden oder organisieren Podiumsdiskussionen. Obwohl PS um die grosse Bedeutung dieser Öffentlichkeitsarbeit weiss, muss sie in der Praxis

Informations- und Vernetzungsarbeit

²⁷⁸ Pro Senectute Schweiz 2008c.

²⁷⁹ Für die Jahre 2007 bis 2009 wird die Sozialberatung in Heimen vom Bund nur bis zu einem maximalen Anteil von acht Prozent am Total aller deklarierten Sozialberatungsleistungen abgegolten. Leistungen, die über diese Limite hinausgehen, müssen anderweitig finanziert werden. 2006 waren es noch 15%. (Vgl. Pro Senectute Schweiz 2008c.)

oft zurückstehen. «Ich habe eine 50%-Stelle und weiss einfach nicht, wo ich da die Öffentlichkeitsarbeit unterbringen soll. Zumal solche Aktionen ja mehr Klienten und damit noch mehr Arbeit generieren würden. Darum sehe ich zwar einen grossen Handlungsbedarf, bin aber gleichzeitig zu meinem eigenen Schutz ein wenig zurückhaltend», schildert eine Sozialarbeiterin ihr grundsätzliches Dilemma.

Längst nicht alle Leute finden auf eigene Initiative hin den Weg zu PS. Ein Grossteil der Klienten wird von anderen Stellen an die Stiftung vermittelt. Manche erhalten den entscheidenden Tipp von ihrer Physiotherapeutin, andere vom Steuerberater oder der Sachbearbeiterin bei der Gemeinde. Weil dieser institutionelle Zugangsweg offensichtlich eine wichtige Rolle spielt, bemühen sich die PSO um eine gute Vernetzung mit anderen staatlichen und privaten Akteuren im Altersbereich. Sie pflegen Kontakte zur Spitex, den Spitälern und einzelnen Ärzten, sie arbeiten eng mit den AHV-Zweigstellen, den Vormundschafts- und Steuerbehörden zusammen und stehen in Verbindung zu privaten Sozialwerken wie beispielsweise Pro Infirmis, Caritas oder kirchlichen Hilfsorganisationen.

Der Institutionalisierungsgrad solcher Kooperationen ist ganz unterschiedlich. Von der unverbindlichen einseitigen Information bis hin zum formellen Zusammenschluss in «Regionalen Koordinationsstellen» mit fest definierten Schnittstellen²⁸⁰ scheint alles möglich. Die Investition in *Vernetzungs-* und *Koordinationsarbeit* lohnt sich in zweifacher Hinsicht: Sie vermehrt einerseits die Anlaufstellen zur Sozialberatung von PS und vergrössert damit

den Kreis der potenziellen Nutzniesser des Unterstützungsangebots. Und sie schafft andererseits die Grundlage für gute interinstitutionelle Zusammenarbeit (Triage) und ein erfolgreiches Case Management und ist insofern Voraussetzung für die Entwicklung wirksamer Problemlösungsstrategien.

Wissenstransfer im individuellen Fall · Im Sprichwort «Wissen ist Macht» steckt eine Menge Wahrheit. Wenn Menschen Informationen über die Prozesse haben, die sie betreffen, dann besitzen sie ein wichtiges Element auf dem Weg zur Befähigung, auf diese Prozesse im Sinne ihrer eigenen Interessen einzuwirken. Das Wissen um Handlungsmöglichkeiten im Umgang mit wirtschaftlicher Not im Alter sichert den Betroffenen den Zugang zu Unterstützungsangeboten und hilft ihnen, persönliche Wege zu finden, ihre schwierige Lebenssituation zu bewältigen. Selbstverständlich können Informationen nur dann genutzt werden, wenn sie für die Empfänger verständlich daherkommen. In der Sozialberatung bei PS wird daher nicht nur *Informations-*, sondern ebensoviel *Aufklärungsarbeit* geleistet.

Das Schweizer System der Alterssicherung ist komplex. Viele ältere Menschen sind mit den vierteiligen institutionellen Strukturen überfordert, kennen sich im Wirrwarr der Sozialversicherungen schlecht aus und sind nur ungenügend über ihre Rechte informiert. PS klärt in diesen Fällen auf. «Ich zeige das den Leuten immer mit Bauklötzen. Die AHV ist ein Stein, die EL ein anderer, die Sozialhilfe ein dritter usw. Und ich erkläre ihnen, dass hinter jedem Klotz eine Verwaltung steht, mit der man zusammenarbeiten muss», so ein Sozialarbeiter.

In der Sozialberatung erhalten Betroffene und ihre Angehörigen einen Überblick über staatliche und private Unterstützungsangebote und Informationen über die Dienstleistungen von PS und anderen Stellen. Sie werden auf ihre Rechte aufmerksam gemacht und über die jeweiligen Anspruchsvoraussetzungen orientiert.

Fassadenarbeit

Frau G. stammt aus einer angesehenen Fabrikantenfamilie. Sorgen ums Geld musste sich die heute 75-Jährige eigentlich nie machen, darum haben sich immer andere gekümmert. Beim Tod ihres Mannes vor 20 Jahren erbte sie ein stattliches Vermögen und die alte Familienvilla samt Umschwung. Die kinderlose Witwe pflegte dort gemeinsam mit ihrer Mutter weiterhin einen präziösen Lebensstil. Man war selbstverständlich privat krankenversichert und speiste auswärts. Als die Mutter zunehmend auf Betreuung angewiesen war, brachte Frau G. sie in einer teuren Altersresidenz unter und bezog selbst eine grosszügige Wohnung in der Stadt. Irgendwann war vom vielen Geld nichts mehr übrig. Heute ist Frau G. Ergänzungsleistungsbezügerin. An ihre neue Situation konnte sie sich nur sehr schwer gewöhnen. Am schlimmsten war für sie, dass sie ihre Wohnung aufgeben und die alten Bilder und Möbel der Familie verkaufen musste. Ihrem Bekanntenkreis gegenüber hält sie weiterhin die gutbürgerliche Fassade aufrecht. Das GA spart sie sich vom Essen ab, damit sie mit ihren Freundinnen wie früher ausfahren kann. Und weil ihr die Mitgliedschaft im Kammerchor sehr wichtig ist, bekommt sie dafür von Pro Senectute eine finanzielle Unterstützung. Mit anderen Leuten sieht man sie immer nur auswärts. Zu sich nach Hause lädt sie niemanden ein. Ihren Sozialberater trifft sie in losen Abständen. Er hat ein Auge darauf, dass ihr das Geld nicht wieder zwischen den Fingern verrinnt. Und er ist auch derjenige, dem Frau G. ihre Sorgen anvertraut.

Wissen so zu vermitteln, dass es die Empfänger verstehen und nutzen können, ist eine anspruchsvolle Aufgabe, besonders dann, wenn die Verständigung – wie das bei älteren Menschen mit Migrationshintergrund oftmals der Fall ist – durch *Sprachbarrieren* zusätzlich erschwert ist. «Die Verständigung, die Anteilnahme, die Empathie ist bei Leuten, die unsere Sprache nicht beherrschen, einfach viel schwieriger herzustellen. Selbst die Darstellung eines einfachen Sachverhalts ist oft sehr zeitaufwendig.» Ausländische Rentner haben das Beratungsangebot von PS bisher unterdurchschnittlich genutzt. In vielen PSO beobachtet man nun aber eine Zunahme der Zahl fremdsprachiger Klienten. Und es ist wahrscheinlich, dass die beschriebenen «Kommunikationsprobleme» in Beratungsgesprächen in Zukunft weiter zunehmen. Allein werden sie diese zusätzlichen «Kulturvermittlungsaufgaben» nicht bewältigen können, da sind sich die Sozialarbeitenden einig. Man wird vermehrt mit Dolmetschern bzw. Assistenzpersonen arbeiten müssen.

Mit Vernetzungsarbeit und Wissensvermittlung gegen wirtschaftliche Not im Alter

Die gezielte *Informations-* und *Vernetzungsarbeit* mit anderen sozialen Einrichtungen, Behörden und Ämtern hilft in doppelter Weise wirtschaftliche Not im Alter zu lindern. Sie multipliziert die Anlaufstellen für das niederschwellige Beratungsangebot von PS und legt Kanäle an für eine gute Triage und damit für wirksame Problemlösungsstrategien.

In der Sozialberatung bei PS nimmt die angemessene *Vermittlung von System- und Prozesswissen* über die Existenzsicherung im Alter viel Raum ein. Diese Arbeit leistet einen direkten Beitrag zur Verminderung des Armutsrisikos im Alter, weil sie Menschen in wirtschaftlichen Notlagen Handlungsmöglichkeiten aufzeigt, ihnen Unsicherheiten und Ängste nehmen kann und sie zur aktiven Teilnahme am Bewältigungsprozess befähigt.

Neben ihrer Rolle als Vernetzer und Wissensvermittler übt PS auch eine *anwaltschaftliche Funktion* aus. «Wir appellieren im Namen finanziell benachteiligter älterer Menschen an die Hilfsquellen der Gesellschaft und verschaffen den Betroffenen Zugang zu Ressourcen», umschreibt ein Sozialarbeiter sein Engagement. Die Sozialberatung bei PS beinhaltet zu einem wichtigen Teil die Geltendmachung sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche, die Erschliessung von weiteren Finanzquellen und Vergünstigungen sowie die Aktivierung von materiellen und nicht materiellen Ressourcen im Umfeld des Klienten.

Ressourcenerschliessung und Triage

Erschliessen von Sozialversicherungs- und Zusatzleistungen · Vorausgesetzt, der Klient ist einverstanden, werden im Rahmen der Sozialberatung bei PS sämtliche Ansprüche gegenüber der AHV sowie bundesrechtlichen und kantonalen bzw. kommunalen *Zusatzleistungen* geltend gemacht. Standard ist die provisorische Berechnung des EL-Anspruches und eine allfällige Anmeldung des Klienten bei der AHV-Zweigstelle. Dasselbe gilt für Beihilfen von Stadt oder Kanton. Liegt eine körperliche Einschränkung vor, prüft man, ob ein Anrecht auf HE oder Hilfsmittelfinanzierung besteht. Besonderes Augenmerk wird ausserdem auf die Durchsetzung von Krankheitskostenrückerstattungen gelegt. In der Regel handelt es sich bei der Abklärung und Geltendmachung solcher Rechtsansprüche um Routinearbeiten mit klar festgelegten Verfahrenswegen, die – wie es eine Mitarbeiterin formuliert – «sozialarbeiterisch keine Riesenherausforderung» darstellen, allerdings fundierte sozialversicherungsrechtliche Kenntnisse voraussetzen. Es gibt aber auch die komplizierten Fälle. Wenn Schenkungen und Abtretungen im Spiel sind, gestaltet sich die EL-Berechnung oft so schwierig, dass die Sozialarbeitenden an ihre Grenzen stossen. «Da ich selbst keine Juristin bin, muss ich mir da immer sehr viel Informationen extern beschaffen. Und wenn ich meine Klienten dann an andere Rechtsdienste vermitteln muss, stellt dies für sie meistens ein finanzielles Problem dar.» Aufgrund der wachsenden Zahl von Klienten mit Migrationshintergrund gewinnen in der Sozialberatung heute ausserdem *ausländische Rentenansprüche* an Bedeutung. Das ist mit administrativem Mehraufwand verbunden. Über eine deutsche Klientin erzählt ein Sozialarbeiter: «Wir mussten Unterlagen aus der Kriegszeit kommen lassen. Es hat funktioniert, war aber ein komplexer sozialversicherungstechnischer Prozess.»

²⁸⁰ So gesehen z.B. in der «Sozialregion Surselva» (GR) oder beim Projekt «IG aktives Alter Olten» (SO).

Geltendmachen von Rechtsansprüchen gegen Dritte · Nebst der Erschliessung staatlicher Unterstützungsleistungen kümmert sich die Sozialberatung bei PS auch um die Geltendmachung von Ansprüchen gegenüber privaten *Versicherungen* und die Einforderung von *Alimenten*. Die Sozialarbeitenden setzen sich z.B. für die ordentliche Leistungserbringung von Kranken-, Unfall-, Hausrat-, Haftpflicht- oder Lebensversicherungen ein. Bei geschiedenen Klientinnen kommt es immer wieder vor, dass Alimente nicht pflichtgemäss ausgerichtet werden. Auch in diesen Fällen intervenieren die Sozialarbeitenden von PS und verhelfen den Betroffenen nach Möglichkeit zu ihrem Recht. «Der Ehemann hatte die Alimente während Jahren unregelmässig oder nur zur Hälfte bezahlt. Wir konnten schliesslich erwirken, dass die Alimente über einen Anwalt direkt von der AHV-Rente des Exmanes an die Frau überwiesen werden. Seither hat sich ihre finanzielle Lage deutlich entspannt», schildert eine Sozialarbeiterin einen ihrer Fälle.

Erschliessen von Vergünstigungen · Einkommensschwache Rentner und EL-Bezüger im AHV-Alter können von gewissen Vergünstigungen profitieren. Zu den Leistungen der Sozialberatung bei PS gehören deshalb auch die Beantragung von *Prämienverbilligungen*, das Schreiben von Gesuchen für den Erlass von Radio- und Fernsehgebühren (*billag*) oder die Bestellung eines *Zeitupe-Gratis-Abos*.

Auf die grosse finanzielle Belastung, welche Steuern für Rentnerhaushalte mit schmalen Budget darstellen, wurde an anderer Stelle bereits hingewiesen. Um ihren Klienten Steuererleichterungen zu verschaffen, wenden die Sozialberater bei PS sehr viel Zeit und Energie auf. Sie schreiben Steuer(teil)erlassgesuche und handeln mit den Behörden tragbare monatliche Steuerraten aus. Da die Schweiz keine gesetzliche Regelung zur Steuerbefreiung des Existenzminimums gemäss ELG kennt, sind sie beim *Steuererlass* ganz auf das Entgegenkommen der Steuerbehörden angewiesen. Während der Erlass in manchen Kantonen und Gemeinden institutionell geregelt ist und standardisiert abläuft,²⁸¹ hängt der Bescheid an anderen Orten vom zuständigen Steuerbeamten ab. Dieser Willkür gegenüber fühlen sich die Sozialarbeitenden ohnmächtig. «Eine grosszügige Praxis beim Steuererlass kann bei einem personellen Wechsel gefährdet sein. Die Lösungen sind nicht sauber auf der Systemebene verankert», dies die Erfahrung eines Mitarbeitenden. «Die Steuerbehörde hat Spielraum. Es kommt ganz darauf an, mit welcher Person man verhandelt und ob man gut begründet hat. Das kann aber doch nicht sein, oder? Diese ganze Steuergeschichte beschert uns wahnsinnig viel Arbeit, die nicht sein müsste», ärgert sich ein anderer. Eine einheitliche und formelle Regelung im Bereich der Steuererleichterungen ist ein Anliegen, das alle teilen, die bei PS mit der Beratung von älteren Menschen in wirtschaftlichen Notlagen zu tun haben.

Triage und Aktivierung informeller Hilfsquellen · Die Lebenslagen von finanziell schwachen Rentnern sind oft durch Mehrfachproblematiken gekennzeichnet. Und das Beratungs- und Unterstützungsangebot für ältere Menschen hat sich in den letzten Jahren weiter diversifiziert. Triage stellt daher neben der Geltendmachung von Rechtsansprüchen und der Beantragung von Vergünstigungen einen weiteren wichtigen Pfeiler der Sozialberatung bei PS dar. Die Mitarbeitenden fungieren nicht nur als Berater, sondern treten auch als *Moderatoren* auf. Sie klären die Bedürfnisse ihrer Klienten ab, koordinieren das eigene Unterstützungsangebot mit jenem anderer Stellen und stellen so einen Versorgungszusammenhang über institutionelle und professionelle Grenzen hinweg sicher. Die Klienten werden einerseits an PS-interne Dienstleistungsangebote weitervermittelt (z.B. Mahlzeiten, Treuhand oder Besuchsdienst), andererseits stellt man Kontakte zu anderen Fachstellen und Sozialorganisationen her und ermutigt die Betroffenen, diese Hilfen auch in Anspruch zu nehmen. PS übernimmt also auch Case-Management-Aufgaben. Mit diesem Engagement hilft PS zu verhindern, dass armutsbetroffene Klienten von einem Ort zum nächsten geschickt werden. «Wenn ich eine Person weiterleiten muss», erklärt eine Sozialarbeiterin, «dann versuche ich vorher Abklärungen zu machen, ob ich sie auch wirklich an die richtige Stelle verweise, damit sie nicht hundertmal hin- und hergeschoben wird. Leute, die Sorgen haben oder Hilfe brauchen, sollte man nicht von Institution zu Institution schicken.»

281 Im Kanton GR können Rentner mit weniger als 25'000 (Einzelperson) bzw. 40'000 (Ehepaar) Franken Vermögen ihr Steuererlassgesuch direkt mit der Steuererklärung einreichen (Notveranlagung). Im Kanton BS erhält die Steuerbehörde einen Datenabgleich vom Amt für Sozialbeiträge. Steuererlassgesuchen von EL-Bezügern wird schnell und unbürokratisch stattgegeben. Auch in der Stadt St. Gallen kennt man eine grosszügige Lösung. Bis zur Grenze von 2'000 Franken werden Steuern nach einem einfachen Antrag per E-Mail erlassen.

Über die institutionelle Vernetzung hinaus unterstützt PS ihre Klienten ganz individuell bei der Erschliessung von Hilfsquellen in ihrem näheren Umfeld. In Absprache mit den Betroffenen kümmern sich die Sozialarbeitenden um die *Mobilisierung informeller Unterstützung* im Rahmen der Familie, im Freundeskreis und in der Wohnumgebung. Sie organisieren Nachbarschaftshilfe, begleiten pflegende Angehörige, leiten private Beistandschaften in die Wege, um nur einige Beispiele zu nennen. Kurz: Wo entsprechende Ressourcen vorhanden sind, versucht PS die «Selbsthilfekräfte» im Umfeld der armutsbetroffenen Personen zu aktivieren. «Wenn möglich binde ich das persönliche Umfeld meiner Klienten in den Prozess der Problembewältigung mit ein. So wirke ich auch der Gefahr einer einseitigen Abhängigkeit von PS entgegen», beschreibt eine Mitarbeiterin den doppelten Nutzen, welchen der Einbezug des Klientenumfelds bei der Linderung wirtschaftlicher Notlagen im Alter haben kann.

In eine ähnliche Richtung zielen die Anstrengungen von PS im Bereich der *Gemeinwesenarbeit* (GWA). Sie bezweckt die kollektive Erhaltung und Verbesserung der Lebensbedingungen älterer Menschen, indem sie die *Selbsthilfe- und Selbstorganisationskräfte* der Menschen stützt und aktiviert. In Ergänzung zu den Einzellösungen, die in der Sozialberatung erarbeitet werden, versucht die GWA Problemstellungen im Altersbereich auf einer kollektiven Ebene zu begegnen.

Ein Beispiel für die positive Rolle, welche GWA bei der Vorbeugung von Armutsrissen im Alter spielen kann, ist das Projekt «Quartiers Solidaires» im Kanton Waadt, welches 2002 ins Leben gerufen wurde.²⁸² Es dient der Förderung der nachbarschaftlichen Solidarität zwischen älteren Menschen und verfolgt das Ziel, ihnen die Integration im eigenen Wohnquartier zu erleichtern. Die kleinen Solidaritäten, welche im Rahmen dieser Initiative entstanden sind, stellen gerade für finanziell benachteiligte Rentner eine grosse Hilfe dar.

Zu Recht und gesellschaftlichen Ressourcen verhelfen · Die Palette an staatlichen und privaten Unterstützungsangeboten für bedürftige ältere Menschen ist in der Schweiz glücklicherweise breit – aber auch unübersichtlich. Sie reicht von den Sozialversicherungen über private Hilfsorganisationen bis hin zum Solidaritätspotenzial in Familie und Nachbarschaft. Die wenigsten dieser gesellschaftlichen Hilfsquellen erschliessen sich von alleine: man muss sie einfordern und pflegen. Unter den armutsbetroffenen Rentnern gibt es viele, die mit dieser Aufgabe überfordert sind.

Für diese Klienten übernimmt PS die Erschliessung gesellschaftlicher Ressourcen. Sie macht für sie sozialversicherungsrechtliche Ansprüche geltend, setzt finanzielle Forderungen gegenüber Dritten durch und verhilft ihnen zu finanziellen Vergünstigungen. Ausserdem vermittelt die Sozialberatung bei PS Kontakte zu weiteren PS-Dienstleistungen sowie zu Unterstützungsangeboten anderer Fachstellen. Und schliesslich unterstützt PS ihre Klienten bei der Aktivierung ihrer Selbsthilfekräfte, indem sie schlummernde Solidaritäten im Umfeld der Betroffenen nach Möglichkeit aktiviert und am Problemlösungsprozess beteiligt.

Finanzielle Notlagen im Alter können nicht immer durch sozialstaatliche Hilfestellungen gelindert werden. Und nicht überall besteht ein privates Umfeld, welches die Versorgungslücken auffangen kann oder will. Im Auftrag des Bundes²⁸³ hat PS über das Instrument der *Individuellen Finanzhilfe* (IF) in diesen Fällen die Möglichkeit, betroffenen AHV-Rentnern schnell und unbürokratisch zu helfen. IF ergänzt die Leistungen der AHV und EL im Einzelfall. Sie hat das Ziel, vorübergehende materielle Notlagen zu beseitigen.

Die Gewährung von IF trägt der individuellen Lebenssituation und den spezifischen Problemen der Betroffenen Rechnung (*Bedarfsprinzip*). Sie erfolgt subsidiär zu gesetzlichen Ansprüchen (*Subsidiaritätsprinzip*), kann aber auch an Personen ausgerichtet werden, die keinen Anspruch auf EL haben. Und sie verpflichtet die Antragssteller, sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten an der Finanzierung zu beteiligen (*Partizipationsprinzip*). Auf Leistungen der IF besteht kein klagbarer Rechtsanspruch. Während die EL also dem Gerechtigkeitsgrundsatz: «Jedem das Gleiche!» folgen, richtet sich die IF nach dem Billigkeitsprinzip: «Jedem das Seine!»

Individuelle Finanzhilfe

282 Vgl. Pro Senectute Vaud 2007; Genton/Boggio/Cherpit 2008.

283 Der Auftrag stützt sich auf Art. 17 und 18 ELG sowie auf Art. 43 bis 51 und Art. 53 ELV.

Alle Jahre wieder

Frau W. ist, wie früher auch ihr Mann schon, regelmässig auf die Unterstützung von Pro Senectute angewiesen. Die 72-jährige EL-Bezügerin kommt eigentlich gut zurecht. Sie hat einen grossen Bekanntenkreis und bewältigt ihren Alltag problemlos alleine. In finanzielle Schwierigkeiten gerät sie nur, wenn ausserordentliche Ausgaben anfallen – wie damals, als ihr Mann verstarb. Die Beerdigungskosten konnte sie nicht bezahlen. Schon allein die Todesanzeige schlug mit 1'400 Franken zu Buche. Ein schönes Inserat war Frau W. eben sehr wichtig. Pro Senectute half mit einer einmaligen IF-Leistung aus und unterstützte Frau W. bei der Regelung des Nachlasses. Sie lebt noch immer in der gemeinsamen Wohnung, welche für eine Person allein eigentlich zu teuer ist. Aber die vertraute Umgebung hilft ihr, den Verlust des Mannes besser zu verkraften. Sie spart lieber woanders. Ihre neue Brille hätte sie alleine allerdings nicht finanzieren können, und bei den Steuern wird es fast immer knapp. Sie ist froh, dass sie die Stundungs- und Erlassgesuche gemeinsam mit ihrem Sozialberater schreiben kann. Seit die Energiepreise so gestiegen sind, braucht sie nun auch zur Begleichung der Heiz- und Nebenkostenrechnungen einen finanziellen Zustupf. Im Moment ist gerade alles ruhig. Spätestens dann, wenn wieder einmal unvorhergesehene Kosten anfallen oder die neue Steuerveranlagung eintrifft, wird Frau W. aber erneut auf Unterstützung angewiesen sein – daran wird sich auch im nächsten Jahr nichts ändern.

2007 unterstützte PS schweizweit über 15'000 Menschen mit insgesamt fast 13,5 Mio. Franken aus Bundesmitteln. Der Einsatz dieser öffentlichen Gelder ist an rechtliche Auflagen und Absprachen zwischen den Vertragspartnern geknüpft. An Heimbewohner konnte bis Ende 2008 beispielsweise grundsätzlich keine IF aus Bundesmitteln ausgerichtet werden.²⁸⁴ Auch sind die Finanzierung von Steuern, Schuldenamortisation und Beiträge an den Kauf eines Autos oder an soziale und kulturelle Bedürfnisse in der Praxis nur begrenzt möglich. Zusätzlich zu den Geldern aus der AHV ergänzen viele PSO die IF daher mit eigenen Mitteln und arbeiten mit anderen privaten Stiftungen zusammen.

Sofort- und Überbrückungshilfen · Viele Rentner wenden sich erst dann an PS, wenn ihnen das Wasser bis zum Hals steht – darauf wurde bereits an anderer Stelle hingewiesen. Ihre Ersparnisse sind in der Regel aufgebraucht, sie wissen nicht mehr, womit sie die Rechnungen bezahlen sollen. PS kann hier im Sinne einer unbürokratischen *Soforthilfe* intervenieren, indem sie offene Rechnungen begleicht und kleinere Zahlungsrückstände regelt, bevor die Betroffenen in eine Verschuldungssituation geraten. Die Klienten können so erst einmal wieder Boden unter den Füßen gewinnen und in einem nächsten Schritt gemeinsam mit ihrem Sozialarbeiter Massnahmen vereinbaren, die einer neuerlichen Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Lage vorbeugen. Für die Amortisation bestehender Schulden setzt PS jedoch grundsätzlich keine IF-Mittel ein.

Einkommensschwache Rentnerhaushalte ohne Vermögen stossen an ihre finanziellen Grenzen, wenn sie grössere Summen vorschliessen müssen. Bei PS wirkt man diesem Armutsrisiko entgegen, indem man über IF-Mittel u.a. auch Einlagen in Mieterspardepots finanziert oder Vorschusszahlungen auf Krankheitskosten leistet, die später über EL zurückerstattet werden. Derselbe *Überbrückungsgedanke* steht hinter der Praxis, Klienten, die zwar Anspruch auf kan-

tonale und kommunale Beihilfen hätten, jedoch die erforderlichen Karenzfristen noch nicht erfüllen, vorübergehend mit periodischen Leistungen zu unterstützen.

Einmalige Leistungen · Die grosse Mehrheit der IF erfolgt in Form einmaliger Geldleistungen zur Finanzierung *ausserordentlicher Auslagen*: eine neue Brille, ein Rollstuhlmotor, eine homöopathische Behandlung oder Therapiefahrten, ein Mahlzeitendienst, die Reparatur eines Boilers, Umzugskosten, ein Fernseher, ein Beitrag ans GA, die Seniorenreise, Autopneus, das Kursgeld für ein Computerseminar, ein Museumspass, ein Toupet usw. Obwohl es hier um die Befriedigung ganz zentraler menschlicher Bedürfnisse geht, ist allen diesen Kostenpunkten gemeinsam, dass sie im EL-Lebensbedarf nicht vollumfänglich abgedeckt sind und das Budget von älteren Personen am Existenzminimum sprengen. Mit der IF leistet PS einen Beitrag zur Abfederung dieser sozialversicherungsrechtlichen Deckungslücken. Die Bundesmittel sind dabei in erster Linie für die Sicherung der Grundversorgung vorgesehen. Ihre stiftungseigenen IF-Mittel setzt PS in Ergänzung dazu vor allem für ungedeckte Gesundheitskosten und die *Förderung sozialer und kultureller Teilhabe* ein. Mit aussergewöhnlichen Anliegen wendet sich PS an die Hatt-Bucher-Stiftung. Die Stiftung verfolgt nicht nur das Ziel, Not zu lindern, sondern will bedürftigen älteren Menschen darüber hinaus auch *Freude* bereiten. «In einem Fall haben wir einen pensionierten Uniprofessor unterstützt. Er war an einen Kongress nach Rumänien eingeladen, konnte die Reise

284 Was die Unterstützung von Personen im Heim angeht, so wurden die Auflagen mit dem neuen Reglement Individuelle Finanzhilfe (RIF) per 1.1.2009 etwas gelockert. (Vgl. Pro Senectute Schweiz 2009.)

von seiner EL aber nicht bezahlen. Ein anderes Mal bat ein Musiker um Hilfe, weil er gerne eine seiner Kompositionen drucken lassen wollte. Beides hat die Hatt-Bucher-Stiftung finanziert», erinnert sich ein Sozialberater.²⁸⁵

Periodische Leistungen · Periodische Leistungen zur Sicherung des individuellen monatlichen Lebensbedarfs werden in der IF-Praxis bei PS viel seltener ausgerichtet.²⁸⁶ Wenn immer möglich, wird einmaligen Zuwendungen Vorrang gegeben. Dafür gibt es gute Gründe. IF-Mittel speisen sich zu etwa 90% aus öffentlichen Geldern. PS muss sie gezielt und effizient einsetzen und über ihre Verwendung jederzeit Rechenschaft ablegen können. Das ist bei periodischen Leistungen schwierig.

Hinter dem Credo «So wenig periodische IF wie möglich» steckt aber auch noch eine zweite, viel entscheidendere Überlegung. Die Existenzsicherung im Alter sollte grundsätzlich und dauerhaft durch AHV und EL gewährleistet sein. Die IF kann in Einzelfällen kurzfristig einspringen und wirtschaftliche Notlagen lindern, ist jedoch nicht als Dauerlösung gedacht. Wird ein älterer Mensch über einen längeren Zeitraum von IF abhängig, deutet dies auf ein Problem bei der Grundversorgung durch die Sozialversicherungen hin. Solche Lücken mit «Pflasterlipolitik» auf der Ebene der IF zu füllen, ist keine nachhaltige Lösung – zumal auf IF kein Rechtsanspruch besteht.

Wenn PS-Klienten periodische IF-Leistungen erhalten, dann sind es meistens Mietzuschüsse oder Pauschalbeträge für die Befriedigung *soziokultureller Bedürfnisse*. Bei letzteren kann der Empfänger selbst entscheiden, wie er diese einsetzen will. So überträgt man ihm Verantwortung. Das kann für das Selbstwertgefühl ganz wichtig sein. In einzelnen Fällen finanziert PS über das Instrument der periodischen Leistungen auch Entlastungsdienste für pflegende Angehörige, eine Putzhilfe oder Medikamente, die von der Kasse nicht übernommen werden. Im Kanton AR, wo es im landwirtschaftlichen Umfeld viele Rentner gibt, die zwar Haus oder Hof besitzen, dabei jedoch sehr kleine Alterseinkommen ausweisen, bietet PS im Rahmen der IF Festschuldungen aus stiftungseigenen Mitteln an. Die Betroffenen erhalten eine fixe monatliche Leistung, die im Grundbuch eingetragen wird. Im Zuge einer späteren Nachlassregelung fliessen diese Gelder zurück an PS.

Schnelle und unbürokratische Finanzhilfe aus der «Notkasse» · Mit dem Instrument der IF unterstützt PS bedürftige ältere Menschen darin, materielle Notlagen zu bewältigen. Die IF vermag Sozialversicherungsleistungen nicht zu ersetzen, ergänzt sie jedoch in einer sinnvollen Weise und trägt so dazu bei, die Lebensqualität finanziell benachteiligter Rentner – namentlich was die Befriedigung sozialer und kultureller Bedürfnisse betrifft – noch stärker zu verbessern. Man darf allerdings nicht aus den Augen verlieren, dass der regelmässige Einsatz von IF im Rahmen der Sozialberatung bei PS und die steigende Zahl von IF-Bezügern nur auf den ersten Blick eine Erfolgsgeschichte darstellen. Denn jedes IF-Gesuch bestätigt im Grunde nur die Lücken im schweizerischen System der Alterssicherung.

Eine Mehrheit der finanziell benachteiligten Klienten von PS hat grosse Erfahrung im Haushalten mit knappen Mitteln. Sie wissen genau, wie viel sie monatlich für Nahrungsmittel ausgeben, wie hoch ihre Telefonrechnung ist und ob sie sich einen neuen Radioapparat leisten können. In die Sozialberatung kommen aber auch Personen, die früher auf grösserem Fuss leben konnten, gar nie gelernt haben, Geld zu verwalten, oder diese Fähigkeit im Alter zusehends wieder verlieren. Diesen Menschen bietet PS eine individuelle *Budgetberatung* an. Sie beinhaltet die Dokumentation der aktuellen Einnahmen-, Vermögens- und Ausgabensituation, das Erstellen einer Prioritätenliste der persönlichen Bedürfnisse des Klienten sowie allenfalls die Vereinbarung von Optimierungsmassnahmen im Bereich der Einnahmen (Geltendmachung von Rechtsansprüchen oder IF) sowie bei den Auslagen (z.B. Umzug in eine günstigere Wohnung, Kündigung von Krankenzusatzversicherungen, Verkauf des Autos usw.). Am Ende einer erfolgreichen Beratung verfügt der Klient über ein ausgeglichenes Budget und ist in der Lage, dieses im Alltag fortan einzuhalten.

Budgetberatung

285 Vgl. www.hatt-bucher-stiftung.ch.

286 In manchen Kantonen wird von periodischer Finanzhilfe ganz abgesehen, so z.B. in GR und SO.

Mit dem Einkommen auskommen lernen · Mit dem Engagement im Bereich der Budgetberatung führt PS ältere Menschen zu einem bewussten Verhalten in finanziellen Belangen und zeigt ihnen, wie sie ihr Einkommen nachhaltig verwalten und optimal einteilen können. Die Betroffenen erhalten Klarheit über ihre finanzielle Situation, sie lernen, wofür sie wie viel ausgegeben können und wo Einsparungen möglich sind. Mit dieser Arbeit leistet PS einen Beitrag zur *Schuldenprävention* im Alter.

Längerfristige Betreuung und Unterstützung

Wer am Existenzminimum lebt, bewegt sich «auf dünnem Eis».²⁸⁷ Das gilt ganz besonders für ältere Menschen, denn im Alter ist die Wahrscheinlichkeit für Mehrfachbenachteiligungen grösser. Schon kleinere Krisen in anderen Lebensbereichen können die materielle Situation von Rentnern wieder aus der Balance werfen und sie erneut in eine wirtschaftliche Notlage stossen. Betreuung über einen längeren Zeitraum kann ganz entscheidend mit dazu beitragen, die Lebenslagen von finanziell benachteiligten Personen im Alter zu stabilisieren. PS bietet deshalb nicht nur punktuelle Beratungen an, sondern begleitet Betroffene nötigenfalls auch über einen längeren Zeitraum.

Schon kleinere Krisen in anderen Lebensbereichen können die materielle Situation von Rentnern wieder aus der Balance werfen und sie erneut in eine wirtschaftliche Notlage stossen. Betreuung über einen längeren Zeitraum kann ganz entscheidend mit dazu beitragen, die Lebenslagen von finanziell benachteiligten Personen im Alter zu stabilisieren. PS bietet deshalb nicht nur punktuelle Beratungen an, sondern begleitet Betroffene nötigenfalls auch über einen längeren Zeitraum.

Administrative Hilfen · Im Briefkasten findet sich täglich eine Menge Papier, das gelesen, bearbeitet und beantwortet werden will: Briefe, Rechnungen, Abstimmungsunterlagen, Steuerformulare, Werbung usw. Unter den wirtschaftlich benachteiligten Klienten von PS gibt es viele, die mit der Bewältigung dieser administrativen Aufgaben überfordert sind. Das fängt schon an bei kleingedruckten, in Amtssprache formulierten Schreiben, die mühselig zu lesen und noch schwerer zu verstehen sind. Darüber hinaus müssen Fristen eingehalten und Belege aufbewahrt werden. Kurz: Die Verwaltung des eigenen Lebens ist viel Arbeit – nicht selten zu viel.

Neben der Erschliessung finanzieller Ressourcen stellen *administrative Hilfen* deshalb einen weiteren wichtigen Leistungsbereich der Sozialberatung bei PS dar. Für Rentner, die ihre administrativen Angelegenheiten nicht mehr selbständig zu regeln vermögen und darin auch nicht von ihrem privaten Umfeld unterstützt werden können, erledigt PS Aufgaben im Bereich der Finanzverwaltung und des Zahlungsverkehrs, übernimmt stellvertretend Behördenkontakte und kümmert sich um den Briefverkehr und das Ausfüllen der Steuererklärung. «Ich besuche meine Klientin einmal im Monat zuhause. Ihre Unterlagen liegen immer schon auf dem Buffet bereit, wenn ich komme», erzählt eine Sozialarbeiterin. «Gemeinsam sortieren wir die Post der letzten Wochen und besprechen, was zu erledigen ist. Die Rechnungen zahlt sie selbst ein. Alles Rechtliche und den Schreibkram nehme ich ihr ab.»

Die administrative Begleitung älterer Menschen ist zeitaufwendig. Um das Kerngeschäft der Sozialberatung zu entlasten, haben etliche PSO in den letzten Jahren deshalb damit begonnen, ergänzende *Treuhand- und Steuerklärungsdienste* mit sachkundigen Freiwilligen aufzubauen. Die bisherigen Erfahrungen mit dem «gesplitteten Betreuungsmodell» sind positiv. Den Betroffenen ermöglicht die Begleitung durch einen Freiwilligen, länger selbst den Überblick über ihre finanzielle Situation zu behalten. Und PS hat auf diese Weise immer «einen Fuss in der Tür». Die administrativen Helfer bekommen regelmässig Einblick in die Papiere ihrer Klienten, erkennen, wenn sich eine allfällige Verschlechterung der finanziellen Situation abzeichnet, und können entsprechend frühzeitig intervenieren. Das hilft akuten wirtschaftlichen Notlagen vorzubeugen.

Beistandschaftliche Massnahmen · Natürlich sind der freiwilligen Sozialarbeit im Bereich der administrativen Begleitung auch Grenzen gesetzt. «Wenn ich in der Beratung merke, dass sich bei einer Person, die ich seit längerem bei der Verrichtung administrativer Tätigkeiten unterstütze, Veränderungen in der Urteilsfähigkeit vollziehen, dann muss ich vormundschaftliche Massnahmen einleiten», so eine Mitarbeiterin. In diesen Fällen wird eine Gefährdungsmeldung gemacht, und der Klient erhält einen Beistand. Nur in wenigen PSO werden solche Mandate direkt von der Organisation übernommen.²⁸⁸ Denn die gesetzliche Sozialarbeit steht im Widerspruch zum Prinzip der Freiwilligkeit, welches der Sozialberatung bei PS zugrunde liegt. PS engagiert sich daher vor allem im Bereich der Ver-

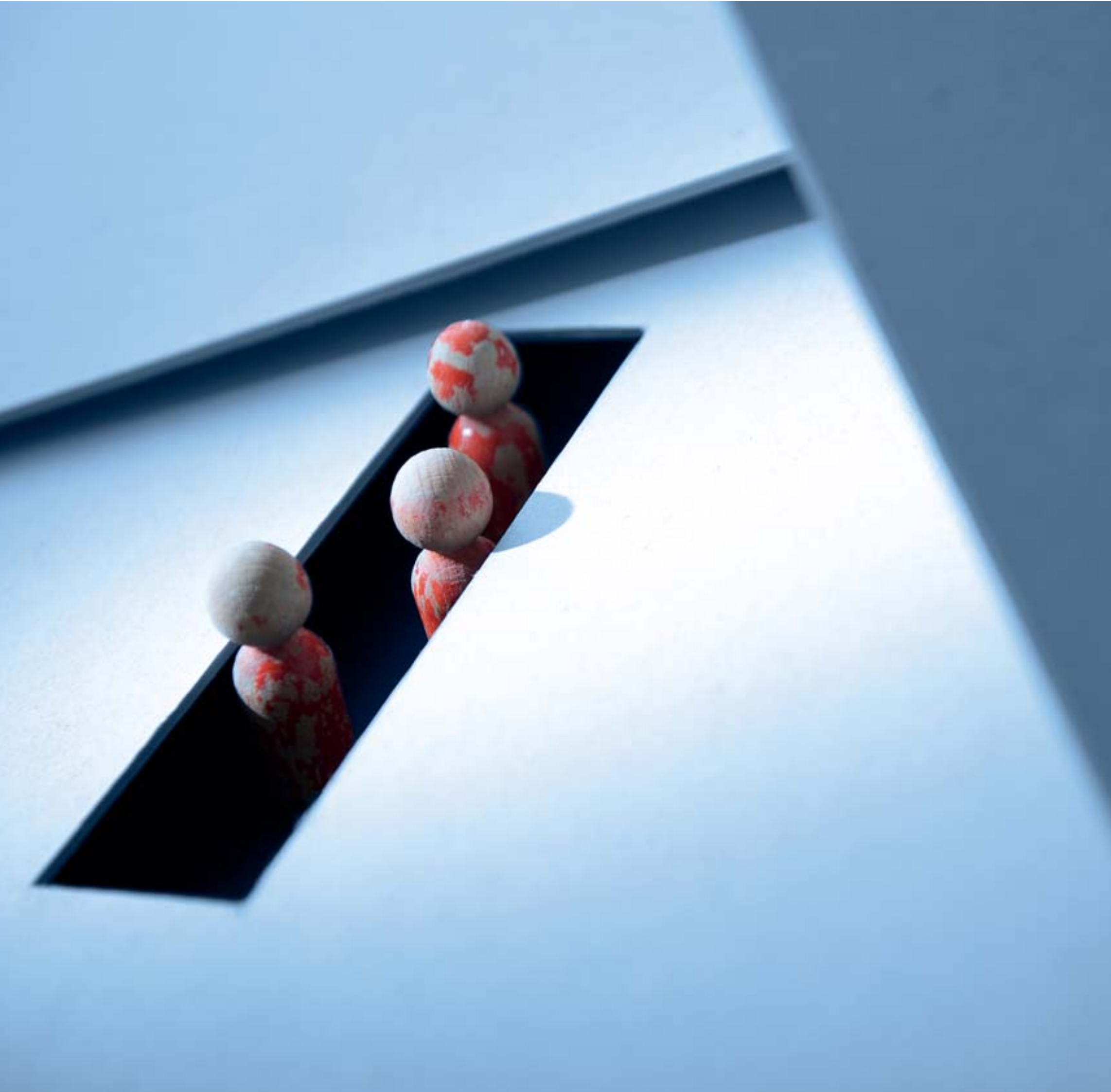
mittlung von privaten Beiständen und in der Betreuung von Angehörigen, welche eine Beistandschaft übernommen haben. Mit dem Inkrafttreten des neuen *Erwachsenenschutzrechts* ab 2012 werden sich die gesetzlichen Rahmenbedingungen für beistandschaftliche Massnahmen aber entscheidend verändern. Das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) sieht neu eine ganze Reihe unterschiedlicher Beistandschaftsformen vor, die sich im Grad der beim Betroffenen verbleibenden Handlungsfähigkeit stark unterscheiden und so auf deren individuelle Bedürfnisse und Selbstbestimmungsrecht Rücksicht nehmen. Die Möglichkeit einer vermehrten Übernahme von sogenannten «Begleit-, Vertretungs- oder Mitwirkungsbeistandschaften» durch Mitarbeitende von PS wird unter den veränderten Voraussetzungen neu beurteilt werden müssen.²⁸⁹

Bewältigungshilfe bei persönlichen Lebensschwierigkeiten · Nicht selten betreuen Sozialarbeitende von PS ihre Klienten über mehrere Jahre hinweg und beraten sie nicht nur bei administrativen, sondern auch bei anderen persönlicheren Problemen. Sie unterstützen sie bei der *Bewältigung kritischer Lebensereignisse* (Heimeintritt, Verlust eines Angehörigen, traumatische Erlebnisse etc.), vermitteln bei Beziehungsproblemen und *Konflikten* innerhalb der Familie und stehen ihnen in *Fragen der Lebensgestaltung* mit Rat und Tat zur Seite. Der regelmässige Kontakt zu einer neutralen Vertrauensperson wird von den Betroffenen sehr geschätzt. In der Sozialberatung können sie über Sorgen sprechen, sie können ihre Ängste deponieren und auch einmal Dampf ablassen, ohne Konsequenzen befürchten zu müssen. Hier werden sie aufgefordert, ihre Wünsche zu artikulieren, und dürfen laut über die Zukunft nachdenken. Auf die professionelle Beziehung zum Sozialarbeiter ist jederzeit Verlass. Die Tür steht immer offen. Das vermittelt Menschen in finanziell unsicheren Verhältnissen ein gewisses Mass an Verlässlichkeit. Und gleichzeitig kann PS mit der intensiveren, längerfristigen Betreuung ihrer Klienten sicherstellen, rechtzeitig und kompetent auf Risiken und Gefahren zu reagieren, und so neuerliche Armutsgefährdungen abwenden.

²⁸⁷ Walser/Knöpfel 2007.

²⁸⁸ Im Kanton SH leistet PS im Auftrag der Gemeinden auch gesetzliche Sozialarbeit im grösseren Stil. Im Kanton SO übernehmen Sozialarbeitende in Einzelfällen Beistandschaften.

²⁸⁹ Art. 393 bis Art. 398 ZGB.



Teil IV:

Herausforderungen,
Strategien, Lösungen –
Ausgewählte Mass-
nahmenvorschläge für
die Bekämpfung von
Altersarmut

Forderungen an die Sozialpolitik

Gesetzliche Massnahmen: Ausbau kollektiver Entlastungs- und Hilfsinstrumente

Armut im Alter ist nicht nur vom Einkommen abhängig, sondern eine spezifische Lebenslage, die sich dadurch auszeichnet, dass Betroffene in ihren Handlungsmöglichkeiten zur Bedürfnisbefriedigung eingeschränkt sind. Sie zeigt sich durch eine Unterversorgung in ganz verschiedenen Lebensbereichen und wird individuell unterschiedlich wahrgenommen.

Für die Bekämpfung von Altersarmut braucht es daher mehr als Geld. Sie ist eine Querschnittsaufgabe, die neben sozialversicherungspolitischen Lösungsansätzen u.a. auch gesundheitspolitisches, steuerpolitisches und bildungspolitisches Handeln von Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten erfordert. Über die naheliegenden finanziellen Interventionen hinaus müssen dabei auch administrative, psychologische und Massnahmen im Bereich der Wissensgewinnung ins Auge gefasst werden.

Steuergesetzgebung – Steuerbefreiung des Existenzminimums gemäss ELG

· Steuerverpflichtungen stellen eine grosse Belastung für das Budget einkommensschwacher älterer Menschen dar. Sie gehören zu den häufigsten Risikofaktoren für Nachtransferarmut im Alter. Kommt hinzu, dass die geltende Steuergesetzgebung Rentnerhaushalte je nach Wohnort und Einkommenszusammensetzung sehr ungleich behandelt. Eine einheitliche Regelung zur Steuerentlastung von Rentnerhaushalten mit tiefen Einkommen wäre deshalb dringend nötig.

Diese Forderung ist keineswegs neu. Der Bundesrat schlug die Steuerbefreiung aller EL-Bezüger bereits in der Vorbereitung der Einführung des ELG in den 1960er Jahren vor. Im EL-Lebensbedarf wurde aus diesem Grund gar nie ein Abzug für Steuern eingesetzt. In der entsprechenden Botschaft heisst es: «Kein Abzug ist für die Steuern vorgesehen in der Meinung, dass Kantone und Gemeinden bestrebt sein werden, Bezüger von Ergänzungsleistungen nicht mit Steuern zu belasten.»²⁹⁰ Die heutige Besteuerungspraxis kommt diesem Postulat nicht nach. Und die Einführung eines variablen Steuerabzugs im EL-Bedarf würde ihm ebenfalls widersprechen. Vorzuschlagen wäre stattdessen die gesamtschweizerische Steuerbefreiung des Existenzminimums gemäss ELG (gültig für Personen jeden Alters). Der Vorteil dieser Regelung ist, dass einkommensschwache Rentnerhaushalte unabhängig von der Zusammensetzung ihrer Einkünfte von der Entlastung profitieren könnten. Auch Personen, die gerade keinen Anspruch auf EL haben, wären steuerbefreit. Die ungerechten Schwelleneffekte in der geltenden Steuergesetzgebung würden so abgebaut.

Anpassung der Höchstsätze der anrechenbaren Mietkosten im ELG · Steigende Mieten und die massive Verteuerung von Energiekosten während der letzten Jahre führten dazu, dass immer mehr EL-Bezüger ihre effektiven Wohnkosten nicht mehr vollumfänglich über die EL finanzieren können. Den Fehlbetrag müssen die Betroffenen aus den ohnehin knappen Mitteln decken, die ihnen für die Bestreitung der allgemeinen Lebenshaltungskosten zur Verfügung stehen. Eine Regelung, die der Preisentwicklung auf dem Wohnungs- und Energiemarkt sowie den besonderen Bedürfnissen älterer Menschen im Bereich Wohnen angemessen Rechnung trägt, ist lange überfällig.

Notwendig wäre daher eine dreistufige Anpassung der Wohnzuschüsse im ELG: In einem ersten Schritt sind die Maximalbeträge für den Mietzins²⁹¹, die im ELG seit 2001 unverändert geblieben sind, so weit anzuheben, dass die durchschnittliche Teuerung der Mieten und Energiepreise der letzten Jahre ausgeglichen wird.²⁹² Weil die Wohnkosten in der Schweiz je nach Region sehr stark variieren²⁹³, sollten die Höchstsätze der anrechenbaren Mietkosten im ELG in einem zweiten Schritt – analog zur Regelung bei der Krankengrundversicherung («Prämienregionen»²⁹⁴) – indexiert werden. Für die Stadt Genf würden so andere Sätze gelten als für Delémont im Kanton Jura. In einem dritten Schritt schliesslich gilt es, an einzelnen Standorten den Ausbau kantonaler und kommunaler Beihilfen zu prüfen. Das gilt vor allem für peripher gelegene Tourismusgemeinden, in welchen die Mietkosten während der letzten Jahre überdurchschnittlich stark gestiegen sind und Beihilfen im Gegensatz zu den städtischen Ballungszentren bisher unüblich waren.

290 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 21. September 1964, 13.

291 Art. 10 Abs. 1 Bst. b ELG sieht die Anerkennung des Mietzinses (inkl. Nebenkosten) bis zu einer maximalen Höhe von jährlich 13'200 Franken (Alleinstehende) resp. 15'000 Franken (Ehepaare) vor.

292 Gemeinsam mit Pro Infirmis und Integration Handicap hat PS dieses Anliegen dem BSV bereits im Juli 2008 schriftlich vorgelegt.

293 Vgl. z.B. homegate.ch-Angebotsmietindex. (www.homegate.ch.)

294 Art. 10 Abs. 3 ELG; Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2008 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen vom 24. Oktober 2007.

Einführung eines soziokulturellen Grundbedarfs im ELG statt individualisierter Hilfe

· Behinderungs- und krankheitsbedingte Kosten werden im ELG gegenüber sozialen und kulturellen Auslagen privilegiert behandelt. Darin spiegelt sich ein Altersbild wider, das Alter mit Krankheit und sozialem Rückzug gleichsetzt. Doch so pauschal gilt das schon lange nicht mehr. Die meisten Rentner nehmen heute ganz selbstverständlich am öffentlichen Leben teil und bleiben bis ins hohe Alter sehr mobil. Sie gehören nicht zum «alten Eisen». Wer jedoch am Existenzminimum lebt, hat wenig Mittel übrig für die Befriedigung sozialer und kultureller Bedürfnisse. Viele Betroffene leiden unter ihren begrenzten Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Teilhabe mehr als unter der Unterversorgung mit materiellen Dingen.

Heute sind einkommensschwache ältere Menschen weitgehend auf IF oder die Unterstützung privater Organisationen angewiesen, wenn sie einen besonderen Bedarf in den Bereichen Bildung, Kultur, Kommunikation oder Mobilität haben. Auf diese Leistungen besteht allerdings kein Rechtsanspruch. Es fehlt ein *soziokultureller Grundbedarf* im ELG, der analog zur Regelung bei den Krankheitskosten einen «Katalog» mit anrechenbaren einmaligen «Sozialkosten» enthalten würde. In diesem Katalog könnten Auslagen wie Heizkostennachzahlungen, Umzugskosten, das Halbtax bzw. Kosten für einen regionalen Verkehrsverbund, Vereinsbeiträge, Ausgaben für Haustiere, Kursgelder etc. enthalten sein. Die Einführung eines solchen gesamtschweizerisch geltenden soziokulturellen Grundbedarfs würde auch das in manchen Kantonen ganz gravierende Problem des tiefen Taschengelds für EL-Bezüger im Heim lösen können. Und noch etwas spricht für eine verstärkte Berücksichtigung soziokultureller Bedürfnisse durch das ELG: Gesellschaftliche Teilhabe fördert die Selbstbewältigungskräfte armutsbetroffener Menschen. Wirksamer kann eine Massnahme zur Bekämpfung von Altersarmut kaum sein.

Ergänzung des Hilfsmittelkatalogs im ELG

· Die IF ist nur als Notunterstützung gedacht. In der Regel sollten AHV und EL die Existenz im Alter – dazu gehört auch die ausreichende Versorgung mit Hilfsmitteln – sichern können. Leider ist es aber so, dass sich ein beachtlicher Teil der zwischen 12'000 und 15'000 IF-Gesuche, welche PS jährlich bewilligt, auf die Anschaffung von Geräten beziehen, welche nachweislich die Fortsetzung einer selbständigen Lebensführung bei einer Reihe von alterstypischen Einschränkungen ermöglichen, jedoch nicht staatlich subventioniert sind. Es handelt sich dabei um Brillen, Rollstuhlmotoren etc. Angesichts der Häufigkeit, mit welcher diese Hilfsmittel über die IF finanziert werden müssen, ist hier offenbar versäumt worden, einen effektiven Bedarf sozialversicherungsrechtlich abzudecken. Eine Überarbeitung des Hilfsmittelkatalogs im ELG wäre dringend nötig. Die systematische Auswertung der Unterlagen zu den IF-Gesuchen bei PS könnte wertvolle Hinweise auf Deckungslücken liefern.

Aufstockung der Bundesmittel für Individuelle Finanzhilfe

· Die IF ist Teil der als Bundesaufgabe definierten materiellen Existenzsicherung im Alter. Sie hat die Funktion einer schnellen und wirksamen Nothilfe und ergänzt die Sozialversicherungsleistungen optimal. Aus dem Schweizer System der Alterssicherung ist sie nicht wegzudenken. Seit einigen Jahren steigen die Gesuchszahlen in der IF bei PS deutlich an. 11'000 unterstützte Personen waren es 2002, 2004 nahmen 13'800 Rentner finanzielle Einzelhilfe in Anspruch, und mit 15'200 Klienten in der IF wurde im Jahr 2007 eine neue Rekordzahl erreicht.²⁹⁵ In der Vergangenheit musste PS die vom Bund vorgesehenen Beiträge an die IF nie vollständig ausschöpfen.²⁹⁶ Das wird sich ändern, wenn die Gesuchszahlen weiter steigen. Schon allein die Tatsache, dass gemäss neuem RIF künftig zu Recht auch finanziell benachteiligte ältere Menschen in Alters- und Pflegeeinrichtungen in den Genuss von IF kommen sollen, macht diese Entwicklung wahrscheinlich. Es ist daher wichtig, dass das BSV den Budgetposten für IF-Mittel im Lauf der nächsten Jahre schrittweise dem im ELG definierten Maximalbeitrag von 16,5 Mio. annähert. Ausserdem stellt sich für die Zukunft die grundsätzliche Frage, ob die periodische Anpassung dieses Höchstbetrags an die Teuerung²⁹⁷ die tatsächliche Bedarfsentwicklung in der IF widerspiegelt, oder ob hierfür nicht auch demographische Überlegungen herangezogen werden müssten.

295 Pro Senectute Schweiz 2003, 5; 2005, 7; 2008a, 9.

296 Vgl. Art. 17 Abs. 1 Bst. a ELG.

297 Art. 17 Abs. 2 ELG.

Gesundheitspolitische Massnahmen: Weg von der «Zweiklassenpflege»

Garantie gegen Fürsorgeabhängigkeit aufgrund von Pflegebedürftigkeit im Alter · Die Finanzierung der Langzeitpflege stellt in der Schweiz, wo man keine obligatorische Pflegeversicherung kennt, einen wunden Punkt dar.

Nicht in allen Fällen lässt sich der Pflegeheimaufenthalt vollumfänglich über die EL finanzieren. Gemäss Schätzungen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) wurden 2002 gesamtschweizerisch 100 Mio. Franken für die Sozialhilfe in Alters- und Pflegeheimen aufgewendet.²⁹⁸ Das erhöhte Sozialhilferisiko für schwer pflegebedürftige Rentner mit geringen finanziellen Mitteln ist auch nach Einführung der NFA nicht vollständig verschwunden.

Um die «Ehrenfolgen» der Fürsorgeabhängigkeit für die Betroffenen möglichst klein zu halten, spricht der Kanton Luzern seit 2003 nicht mehr von wirtschaftlicher Sozialhilfe, sondern von «Taxausgleich».²⁹⁹ Die Gelder stammen aus derselben Kasse und werden unter denselben Bedingungen gesprochen, allein die Bezeichnung ist neu. Mit dieser «psychologischen Massnahme» hat man positive Erfahrungen gemacht. Sie löst allerdings nicht das Grundproblem: Noch immer schieben sich Krankenkassen und Kantone den schwarzen Peter für die Finanzierung der Pflege gegenseitig zu – auf Kosten der Betroffenen. Die Kantone sollten deshalb im Rahmen der Neuordnung der Pflegefinanzierung zur verbindlichen Ausrichtung von Bedarfsleistungen an pflegebedürftige, arme Rentner verpflichtet werden.³⁰⁰ Denkbar wäre ein Gesetzesartikel, wie er im Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) für Personen mit einer Behinderung bereits verankert wurde: «Die Kantone beteiligen sich so weit an den Kosten des Aufenthalts in einer anerkannten Institution [in unserem Fall: Alters- oder Pflegeheim], dass keine invalide Person [in unserem Fall: keine Person im AHV-Alter] wegen diesem Aufenthalt Sozialhilfe benötigt.»³⁰¹

Förderung ambulanter Betreuungsangebote · Für ältere Menschen heisst Leben zu einem guten Teil Wohnen. Die meisten Senioren wünschen sich, so lange wie möglich in den eigenen vier Wänden bleiben zu können. Dazu braucht es aber ein gutes und vor allem auch ein zahlbares ambulant Pflege- und Betreuungsangebot. In der Theorie gilt der gesundheitspolitische Grundsatz «ambulant vor stationär» in der Schweiz schon länger – nicht zuletzt, weil er eine kostengünstigere Leistungserbringung verspricht. In der Praxis gibt es aber erstens immer noch zu wenige ambulante Angebote, zweitens werden sie oftmals nicht – wie es bei der stationären Pflege grösstenteils der Fall ist – vollumfänglich über die Sozialversicherungen finanziert und sind folglich für einkommensschwache Rentner zu teuer. So werden falsche Anreize für stationäre Pflegelösungen gesetzt, die weder im Sinn der Betroffenen noch wirtschaftlich sind.

Der Ausbau ambulanter Pflege- und Betreuungsangebote und die Überarbeitung der geltenden Anerkennungsbestimmungen müssen daher ein vorrangiges Anliegen sein. Investiert werden sollte dabei in die eigentliche Betreuung (Betreuungswerk) und nicht primär in Infrastrukturen zur Betreuung (Alterswohnsiedlungen). Sinnvoll wären Angebote im Bereich des «betreuten Wohnens» zuhause (Haushaltshilfen), Entlastungsdienste für pflegende Angehörige und Tagesbetreuungsstrukturen. Für ältere Menschen mit geringen finanziellen Mitteln muss die Finanzierung über die AHV geregelt sein. Und die grosse Arbeit, welche Angehörige bei der Pflege und Betreuung, gerade in ärmeren Rentnerhaushalten, leisten, sollte endlich angemessen abgegolten werden. Im Rahmen der Neuordnung der Pflegefinanzierung wurde mit dem Entscheid für die Einführung einer HE leichten Grades in der AHV ein erster Schritt zur Entlastung der Bezüger von Spitex-Leistungen zuhause unternommen.³⁰² Zu prüfen wäre, ob pflegebedürftige AHV-Rentner, die nicht in einer Institution leben, künftig nicht eine doppelte HE erhalten sollten, wie es für Menschen mit einer Behinderung im Zuge der 4. IV-Revision bereits eingeführt wurde.³⁰³ Diese Regelung würde das Prinzip «ambulant vor stationär» finanziell deutlich unterstreichen und pflegebedürftige AHV-Rentnern mit begrenzten Mitteln ein selbstbestimmteres Leben ermöglichen.

Garantierter Krankenversicherungsschutz · Nach Schätzungen der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) gibt es in der Schweiz rund 120'000 bis 150'000 Personen,

die ihre Krankenkassenprämien nicht mehr bezahlen. Darunter sind auch viele ältere Menschen.³⁰⁴ Wenn das Geld knapp ist, bleiben im Zweifelsfall am Monatsende die immer teureren Prämienrechnungen liegen. Denn unbezahlte Krankenkassenprämien tun im Moment nicht weh. Die Zahl der Betreibungen in diesem Bereich hat sich gegenüber früher vervielfacht.³⁰⁵ Seit Anfang 2007 sistieren die Krankenversicherer ihre Leistungen, wenn der oder die Versicherte wegen ausstehender Prämien in ein ordentliches Betreibungsverfahren verwickelt ist, das heisst: Die Krankenkasse zahlt bis zur Begleichung der Prämienausstände keine Rückerstattungen mehr aus.³⁰⁶ Dies hat zur Folge, dass die von einer *Leistungssistierung* betroffenen Personen ihre Arzt- und Medikamentenrechnungen nicht mehr bezahlen können. Manche trauen sich deswegen nicht mehr zu ihrem Hausarzt, sondern steuern die anonymen Notfallstationen der Spitäler an. Andere lassen sich gar nicht mehr behandeln.

Gerade ältere Menschen mit einer Krankheit oder Behinderung sind aber dringend auf medizinische Versorgung angewiesen. Um die Situation zu entschärfen, bedarf es einer Regelung, die auch im Schuldenfall ein *Weiterbestehen des Versicherungsschutzes* garantiert. Der Passus zur Leistungssistierung im Krankenversicherungsgesetz (KVG) und der entsprechenden Verordnung (KVV) sollte dahingehend geändert werden, dass die öffentliche Hand – sprich Kantone und Gemeinden – die Übernahme oder die pauschale Abgeltung uneinbringlicher Prämien, Verzugszinsen und Betreibungskosten in allen Fällen und überall in der Schweiz garantiert. Zudem sollte geprüft werden, ob die direkte Auszahlung von Beiträgen aus der Prämienverbilligung oder von Durchschnittsprämien der EL an die Krankenkassen zur Entschärfung der Situation beitragen könnte und ob eine gewisse «Bevormundung» der Betroffenen unter diesen Umständen zu rechtfertigen wäre.

Ergänzungsleistungen nach dem Bringprinzip

· Wenn das Renteneinkommen zum Leben nicht reicht, garantieren in der Schweiz EL ein Auskommen im Alter. Auf sie besteht ein rechtlicher Anspruch. Anspruchsprüfung und Auszahlung erfolgen jedoch nicht automatisch, sondern nur auf schriftliches Gesuch hin. Die Existenzsicherung im Alter funktioniert in der Schweiz also nach dem Holprinzip. Anerkanntermassen machen längst nicht alle Anspruchsberechtigten von ihrem Recht Gebrauch. Zu den Gründen für den Nichtbezug zählen u.a. mangelnde Information und administrative Hürden.

Es stellt sich daher die Frage, inwieweit nicht eine Vereinfachung des Bezugssystems die Nichtbezugsquote im EL-Bereich senken könnte. Auf dem Weg zu einer solchen Vereinfachung wären drei Ziele ins Auge zu fassen: Erstens eine einfachere Ermittlung der Bezugsberechtigung auf der Basis eines Abgleichs mit Steuerdaten, zweitens eine automatische Benachrichtigung der Bezugsberechtigten und drittens eine Vereinfachung der periodischen Überprüfung zu bezahlender EL. Gemäss Nachforschungen des BASS wird ein ähnliches Verfahren in einzelnen Kantonen bei der Auszahlung von Krankenkassenprämienverbilligungen bereits erfolgreich angewandt.³⁰⁷ Der administrative Mehraufwand auf Seiten der Behörden würde sich wahrscheinlich in Grenzen halten, zumal diese auch heute schon alle Angaben der Gesuchsteller überprüfen müssen. Die automatische Anspruchsprüfung und Auszahlung von EL wäre in jedem Fall gerechter und käme einem – im wahrsten Sinn des Wortes – garantistischen Existenzsicherungsmodell im Alter viel näher.

Mit «System» zu mehr Lebensqualität · In vielen Fällen wirtschaftlicher Not im Alter liegen Mehrfachproblematiken vor. Und doch sind die Betroffenen meist auf sofortige Hilfe angewiesen. Um auch auf komplexe Problemsituationen rasch reagieren zu können, braucht es ein koordiniertes Miteinander aller öffentlichen und privaten Akteure im Bereich der Altershilfe. Die fortlaufende Verbesserung der Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen muss daher eine ständige Bemühung von PS bleiben. Die Vernetzungsanstrengungen sind dabei auf drei Bereiche zu fokussieren: Erstens sollten genügend Ressourcen für die vermehrte interinstitutionelle *Kontaktpflege und Information* eingesetzt werden. Denn Unkenntnis über die Auf-

Massnahmen auf der Verfahrensebene

Handlungsmöglichkeiten für die Altershilfe

Massnahmen auf der Ebene der Sozialberatung

298 Vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 16. Februar 2005, 2053.

299 Kanton Luzern 2007, Anhang 9.

300 Art. 10 Abs. 2 Bst. a ELG verpflichtet die Kantone lediglich dazu, «in der Regel» dafür zu sorgen, dass Pflegebedürftigkeit im Alter keine Sozialhilfeabhängigkeit nach sich zieht. Diese Formulierung lässt zuviel Interpretationsspielraum zu.

301 Art. 7 Abs. 1 IFEG.

302 Vgl. den entsprechenden Vorschlag der GDK 2005.

303 Art. 42ter Abs. 2 IVG.

gaben und Arbeitsweisen des Partners erschwert die Zusammenarbeit. Wenn die bei PS entwickelten Kernkompetenzen bereichsübergreifend genutzt werden sollen, braucht es Aufklärung über die Mittel und Möglichkeiten der Stiftung. Das kann durch regelmässige interinstitutionelle Sitzungen oder andere Austauschplattformen geschehen. Zweitens ist Prozessoptimierung nötig. Es braucht eine Verständigung über die *Schnittstellen* und eine gewisse *Standardisierung wiederkehrender Abläufe* (z.B. Steuererlassverfahren). Gute Erfahrungen konnten mit schriftlichen Zusammenarbeitsvereinbarungen gemacht werden. Und schliesslich gilt es das bei PS bewährte Prinzip der «Hilfe aus einer Hand» weiter zu stärken, indem man vermehrt Case-Management-Funktionen übernimmt.

Ausbau der Treuhanddienste · Finanzen müssen verwaltet werden – unabhängig davon, ob viel oder wenig Geld auf dem Konto liegt. Die Erfahrung zeigt, dass gerade finanziell benachteiligte ältere Menschen mit administrativen Verrichtungen oftmals überfordert sind. Das destabilisiert die ohnehin schwierige wirtschaftliche Lage meist noch zusätzlich. Mit ihren Treuhanddiensten kann PS hier ein Angebot machen, das weitgehend konkurrenzlos ist. Denn kommerzielle Dienste sind für viele Betroffene nicht zahlbar, und ihre Eintrittsschwelle liegt sehr hoch. Dank administrativer Hilfe, wie sie bei PS angeboten wird, können zudem vormundschaftliche Massnahmen vermieden werden.

Treuhand- und Steuererklärungsdienste sollten bei PS deshalb unbedingt ausgebaut werden. Eine angemessene Finanzierung über die öffentliche Hand wäre wünschenswert, zumal das Angebot die Vormundschaftsbehörden entlastet. Der Entwicklung spezifischer Angebote für Rentner mit Migrationshintergrund sollte dabei künftig besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Denkbar wäre die vermehrte Zusammenarbeit mit Dolmetschern oder die Beschäftigung von «Kultur-Assistenten». Im Zuge der Einführung des neuen Erwachsenenschutzrechtes wird man ausserdem darüber nachdenken müssen, ob PS künftig auch Mandate für Begleitbeistandschaften übernehmen soll.³⁰⁸

Armut verstehen – Armut bekämpfen

Wissen bei Pro Senectute systematisch sammeln und nutzen · Die Sozialpolitik braucht nicht nur Geld, sondern auch Wissen um die Verhältnisse, wenn sie soziale Probleme wirksam bekämpfen will. Altersarmut stellt hier keine Ausnahme dar. Im Gegensatz zu vielen europäischen Nachbarländern kennt die Schweiz noch keine regelmässige Armutsberichterstattung. Das ist bedauerndswert. Und es ist zu wünschen, dass die verstärkten Bemühungen um ein koordiniertes Vorgehen für die Berichterstattung zur Armut auf nationaler Ebene, welche das BFS seit Jahren unternimmt³⁰⁹, bald Früchte tragen werden.

PS kann und muss aber auch selbst einen Beitrag zur Verbesserung der Informationslage im Bereich der wirtschaftlichen Not im Alter beitragen. Das Engagement für bedürftige Rentner hat von jeher zum Kerngeschäft von PS gehört. Bei der Organisation liegt *Erfahrungswissen* aus jahrzehntelanger Beratungs- und Betreuungsarbeit. Täglich begegnen Mitarbeitende von PS älteren Menschen in schwieriger finanzieller Lage, erfahren ihre Geschichte, erhalten Einblick in ihre Lebenssituation und sprechen mit ihnen über ihre Wünsche und Ängste. Sie sind sehr nahe an den Realitäten der Betroffenen. Dieses Knowhow aus der Praxis gilt es bei PS immer wieder zu sammeln und zu dokumentieren – sei es in Form einer Untersuchung wie der vorliegenden, an Fachtagungen oder im Rahmen von Arbeitsgruppen.

Neben der punktuellen qualitativen Erschliessung des Wissens über Altersarmut bei PS muss die Organisation im Sinne einer kontinuierlichen Berichterstattung jedoch auch quantitative Messinstrumente entwickeln, die ein systematisches *Monitoring* erlauben. Für die Aktenführung in der Sozialberatung benutzen die PSO schon heute ein informatikgestütztes Informationssystem. Derzeit lassen sich aus dieser Datenbank aber nur wenige armutsrelevante Kennzahlen ziehen. Dabei liesse z.B. die Auswertung von IF-Gesuchsdaten Rückschlüsse auf Lücken im Sozialversicherungssystem zu. Und Klientenbudgetanalysen könnten Hinweise auf die Reichweite und Wirksamkeit der Altersvorsorge liefern. Bisher fanden solche Analysen bei PS kaum statt. Man hat die vorhandenen Ressourcen so weit wie möglich in die Beratung und Betreuung der Betroffenen gesteckt. Und das ist auch gut so. Doch

304 Brunner 2008.

305 NZZ Online, 29.7.2004.

306 Art. 64a Abs. 2 KVG; Art. 105c Abs. 1 KVV.

307 Hüttner/Bauer 2002, 23.

308 Vgl. Art. 393 bis Art. 398 ZGB.

309 Vgl. u.a. BFS 1999 und die Projekte SAKE, SILC und EVE bzw. HABE.

Soziale Arbeit und Monitoring sind nicht nur in Konkurrenz zueinander zu sehen. Systematisches Wissen ist die Grundlage, um soziale Probleme besser verstehen und wirksamere Massnahmen zu ihrer Bekämpfung entwickeln zu können. So gesehen liegt in der Erfassung und Auswertung von armutsrelevanten Daten aus der Sozialberatung bei PS auch eine grosse Chance.

Positionierung und politische Öffentlichkeitsarbeit · In der öffentlichen Auseinandersetzung mit dem Alter dominiert heute das Bild der «reichen Alten», welche dank obligatorischer Altersvorsorge und eigenen Ersparnissen – auf Kosten der Jungen – immer besser leben. Es ist dies eine Vorstellung, welche mit der tatsächlichen Lebenssituation vieler PS-Klienten sehr wenig zu tun hat. Hier gilt es aufzuklären. Öffentlichkeit und Politik müssen auf die weiterhin bestehende Problematik der wirtschaftlichen Not im Alter sensibilisiert und Betroffene auf ihre Rechte aufmerksam gemacht werden. Auch das gehört zu den Aufgaben von PS. Denn gemäss ihrem Leitbild fördert die Stiftung nicht nur «die Sammlung, Auswertung und Weiterentwicklung des gerontologischen Wissens», sondern will auch zu dessen Verbreitung beitragen und so für mehr gesellschaftliche Solidarität mit sozial benachteiligten älteren Menschen werben.³¹⁰ Dazu gehört, dass sich die Gesamtstiftung auch intern verstärkt mit den Bildern von Armut und Alter auseinandersetzt, welche ihre Arbeit prägen, sich über eine gemeinsame Haltung zur Problematik der Altersarmut verständigt und Standards für ein Existenzminimum im Alter definiert, die sich an der Würde, dem Wohl und den Rechten älterer Menschen orientieren.

Ein erster Schritt in diese Richtung ist mit der Veröffentlichung der vorliegenden Studie getan. Weitere müssen folgen!

310 Pro Senectute Schweiz 2007b, 8.

Unser Dank gilt allen Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern, die bereit waren, uns ihre Erfahrungen mit armutsbetroffenen älteren Menschen zu schildern: Silvio Albin (PS GR), Brigitta Arnold (PS LU), Annemarie Bächler (PS AR), Jacqueline Bartlé (PS Arc Jurassien), Albert Baumgartner (PS SG), Marianne Binggeli (PS BE), Michel Collet (PS VD), Raimund Disch (PS TG), Susanne Ernst (PS AG), Sina Florin (PS BE), Christian Griess (PS TG), Kathrin Kohler (PS FR), Franziska Largier (PS OW), Heidi Messerli (PS TG), Oliver Müller (PS AR), Paolo Nodari (PS TI), Stefan Reichenbach (PS SO), Maria Rempfler (PS ZH), Jean-François Robin (PS GE), Otto Schwarb (PS SH) und Anita Walser (PS AI). Wir danken auch deren Vorgesetzten, die mit der Freistellung ihrer Mitarbeitenden für die Interviews die Bedeutung des Themas Altersarmut unterstrichen haben.

Für den fachlichen Beistand und die engagierte Mitarbeit während des gesamten Forschungsprozesses danken wir den Mitgliedern der Begleitgruppe zur Studie: Maurice Demont, bis Ende 2008 Geschäftsleitungsmitglied von Pro Senectute Schweiz und Secrétaire Romand, Vevey; Thomas Diener, Geschäftsleiter von Pro Senectute Kanton St. Gallen, St. Gallen; Peter Dietschi, Geschäftsleiter von Pro Senectute Kanton Luzern, Luzern; Heinz Hafen, Sozialarbeiter, Pro Senectute Kanton St. Gallen; Marianne Weber, Leiterin Sozialberatung und Information, Pro Senectute Schweiz, Zürich. Carlo Knöpfel, Geschäftsleitungsmitglied von Caritas Schweiz, Luzern, danken wir für seine ideelle Unterstützung und die planerische Begleitung der Projektarbeiten. Ausserdem geht unser Dank auch an all jene, die uns bei verschiedenen Fragen mit Rat und Tat zur Seite gestanden sind: Claudia Heinzmann, Wissenschaftliche Assistentin, Institut für Soziologie, Universität Basel, Basel; Jean-Marc Groppo, Geschäftsleiter von Pro Senectute Fribourg, Villars-sur-Glâne; Carine Le Clerc, Mitarbeiterin des Secrétariat Romand, Pro Senectute Schweiz, Vevey; Ueli Mäder, Professor für Soziologie, Universität Basel, Basel; Norbert und Heidi Peter, ATD Vierte Welt, Basel; Randall Slage, Basel. Wir danken den Kolleginnen und Kollegen der Geschäfts- und Fachstelle von Pro Senectute Schweiz, die unsere Arbeiten an der Studie in der einen oder anderen Weise unterstützt und begleitet haben.

Dank

Abkürzungs-
verzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenvorsorge
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BASS	Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien
BFS	Bundesamt für Statistik
BV	Berufliche Vorsorge
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
CROC	Conférence Romande et Tessinoise des Organisations Cantonales Pro Senectute
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EL	Ergänzungsleistungen zur AHV
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
ELV	Verordnung über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EVE	Schweizerische Einkommens- und Verbrauchserhebung
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
GWA	Gemeinwesenarbeit
HABE	Haushaltsbudgeterhebung
HE	Hilflosenentschädigung
IF	Individuelle Finanzhilfe
IFEG	Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
KBKS	Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
KVV	Verordnung über die Krankenversicherung
LVEO	Lohn- und Verdienstersatzordnung
NFA	Neue Finanz- und Aufgabenteilung
PdA	Partei der Arbeit
PS	Pro Senectute
PSO	Pro-Senectute-Organisationen
RIF	Reglement Individuelle Finanzhilfe
SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
SchKG	Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SHIV	Schweizerischer Handels- und Industrieverein
SILC	Statistics on Income and Living Conditions
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVC	Schweizerischer Verband Creditreform
UV	Unfallversicherung
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

Literaturverzeichnis

Literatur

Ammann, Werner: Was nun? In: Pro Senectute. Schweizerische Zeitschrift für Altersfürsorge, Alterspflege und Altersversicherung, 10. Jahrgang, Nr. 1, März 1932, 2-7.

Ammann, Werner: Armenunterstützung oder Altersfürsorge? In: Pro Senectute. Schweizerische Zeitschrift für Altersfürsorge, Alterspflege und Altersversicherung, 12. Jahrgang, Nr. 1, März 1934, 2-8.

Ammann, Werner: Armenfürsorge oder Altersversicherung? In: Pro Senectute. Schweizerische Zeitschrift für Altersfürsorge, Alterspflege und Altersversicherung, 16. Jahrgang, Nr. 1, März 1938, 8-15.

Ammann, Werner: Die zukünftigen Aufgaben der Stiftung «Für das Alter». In: Pro Senectute. Schweizerische Zeitschrift für Altersfürsorge, Alterspflege und Altersversicherung, 23. Jahrgang, Nr. 4, Dezember 1945, 104-106.

Arnold, Stefanie; Knöpfel, Carlo: Alleinerziehende zwischen Kinderkrippe, Arbeitsplatz und Sozialamt. Luzern: Caritas, 2007.

Aschwanden, Erich: Die Ungleichheit wächst in den meisten Ländern. In: Der Bund, 22. Oktober 2008.

Balthasar, Andreas; Bieri, Oliver; Grau, Peter; Künzi, Kilian; Guggisberg, Jürg: Der Übergang in den Ruhestand – Wege, Einflussfaktoren und Konsequenzen. Bericht im Rahmen des Forschungsprogramms zur längerfristigen Zukunft der Alterssicherung (IDA ForAlt). Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 2/2003. Bern: BSV, 2003.

Boillat, Valérie; Degen, Bernard; Joris, Elisabeth; Keller, Stefan; Tanner, Albert; Zimmermann, Rolf (Hg.): Vom Wert der Arbeit. Schweizer Gewerkschaften – Geschichte und Geschichten. Zürich: Rotpunkt, 2006.

Bourdieu, Pierre: Ökonomisches Kapital – Kulturelles Kapital – Soziales Kapital. In: Reinhard Kreckel (Hg.): Soziale Ungleichheiten. Göttingen: Schwartz & Co., 1983, 183-198.

Brunner, Monique: Kantone sollen unbezahlte Spitalrechnungen begleichen. In: Tages-Anzeiger, 13. Oktober 2008.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV): Lage der Personen vor und nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters. Auswertung des Zusatzmoduls «Soziale Sicherheit» der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2002. Bearbeitung durch Jürg Guggisberg und Kilian Künzi (BASS). Bern: BSV, 2005.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV): AHV-Statistik 2007. Bern: BSV, 2007a.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV): Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2006. Tabellenteil. Bern: BSV, 2007b.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV): Kantonale Regelungen auf dem Gebiet der bundesrechtlichen Ergänzungsleistungen im Jahr 2007. Mitteilungen an die AHV-Ausgleichskassen und EL-Durchführungsstellen Nr. 207. 12. Juni 2007c.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV): Strategie gegen Armut. Vorschlag des Bundesamtes für Sozialversicherungen zu Vorgehen, Strukturierung und inhaltlicher Ausrichtung zuhanden der Leitungsgruppe. Bern: BSV, 30. Mai 2007d.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV): Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2007. Bern: BSV, 2008a.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV): Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2007. Tabellenteil. Bern: BSV, 2008b.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV): Kantonale Regelungen auf dem Gebiet der bundesrechtlichen Ergänzungsleistungen im Jahr 2008. Mitteilungen an die AHV-Ausgleichskassen und EL-Durchführungsstellen Nr. 232. 31. Juli 2008c.

Bundesamt für Statistik (BFS): Armut verstehen – Armut bekämpfen. Armutsberichterstattung aus Sicht der Statistik. Neuchâtel: BFS, 1999.

Bundesamt für Statistik (BFS): Wirksamkeit und Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen. Bericht erstellt im Auftrag des Bundesamts für Statistik. Verfasst von Christian Suter und Marie-Claire Mathey. Neuchâtel: BFS, 2002.

Bundesamt für Statistik (BFS): Die Schweizerische Altersvorsorge im Spiegel der Einkommens- und Verbrauchserhebung 1998. Bearbeitung durch Hanspeter Stamm und Mar-

- kus Lamprecht. Neuchâtel: BFS, 2003a.
- Bundesamt für Statistik (BFS): Die Schweizerische Altersvorsorge im Spiegel der Einkommens- und Verbrauchserhebung 1998. Verfasst von Hanspeter Stamm und Markus Lamprecht. In: info.social 8/2003b.
- Bundesamt für Statistik (BFS): Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2004. Erste gesamtschweizerische Ergebnisse. Neuchâtel: BFS, 2006a.
- Bundesamt für Statistik (BFS): Vorsorge- und Einkommenssituation von Rentnerinnen und Rentnern und Frühpensionierten. Bearbeitung durch Jürg Guggisberg (BASS). Neuchâtel: BFS, 2006b.
- Bundesamt für Statistik (BFS): Statistik Alterssicherung. Analyse der Vorsorgesituation der Personen rund um das Rentenalter anhand der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2002 und 2005. Bearbeitung durch Jürg Guggisberg, Kilian Künzi, Philipp Dubach, Eveline Hüttner (BASS). Neuchâtel: BFS, 2007a.
- Bundesamt für Statistik (BFS): Die Einkommens- und Verbrauchserhebung mit neuer Methode. Neues Gewichtungsmode, Resultate 2000-2003 und Studie zur Altersvorsorge. Bearbeitung durch Anne Cornali Schweingruber, Ruedi Epple, Ueli Oetliker und Sylvie Rochat. Neuchâtel: BFS, 2007b.
- Bundesamt für Statistik (BFS): Finanzielle Situation der privaten Haushalte. Zusammensetzung und Verteilung der Einkommen. Bearbeitung durch Jürg Furrer, Claire Jobin, Paul Röhliberger und Eli Weiss. Neuchâtel: BFS, 2007c.
- Bundesamt für Statistik (BFS): Demographisches Portrait der Schweiz. Ausgabe 2007. Neuchâtel: BFS, 2007d.
- Bundesamt für Statistik (BFS): Sozialbericht Kanton Zürich 2006. Ergebnisse der Schweizerischen Sozialhilfestatistik. Neuchâtel: BFS, 2007e.
- Bundesamt für Statistik (BFS): Mietpreis-Strukturerhebung 2003. Detailergebnisse. Bearbeitung durch Hans Markus Herren. Neuchâtel: BFS, 2007f.
- Bundesamt für Statistik (BFS): Die berufliche Vorsorge in der Schweiz. Pensionskassenstatistik 2006. Neuchâtel: BFS, 2008a.
- Bundesamt für Statistik (BFS): Die Sozialhilfestatistik – Resultate 2006. Neuchâtel: BFS, 2008b.
- Bundesamt für Statistik (BFS): Erwerbstätigkeit der Personen ab 50 Jahren. Eine Untersuchung zu den Ergebnissen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung und der Lohnstrukturerhebung. Neuchâtel: BFS, 2008c.
- Bundesamt für Statistik (BFS): Teuerung in der Schweiz 2007. Bearbeitung durch Marcello Corti, Thomas Gross, Yves-Allain Guillod, Gregory Rais und Stefan Röhliberger. Neuchâtel: BFS, 2008d.
- Carigiet, Erwin: Existenzsicherung durch Ergänzungsleistungen – Modell und Vorbild. In: Sozialdepartement der Stadt Zürich (Hg.): Jetzt reicht es. Leben mit Zusatzleistungen zur AHV/IV in der Stadt Zürich seit 1930. Jubiläumsschrift – 75 Jahre Zusatzleistungen in der Stadt Zürich. Zürich: Sozialdepartement der Stadt Zürich, 2005, 198-211.
- Carigiet, Erwin; Mäder, Ueli; Bonvin, Jean-Michel (Hg.): Wörterbuch der Sozialpolitik. Zürich: Rotpunkt, 2003.
- CROC: Directives LPC10 vom 3. Januar 2007. Vevey: CROC, 2007.
- Degen, Bernard: Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Sozialstaates. In: Studien und Quellen 31/2006, 17-48.
- Ecoplan: Verteilung des Wohlstands in der Schweiz. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV). Bern: ESTV, 2004a.
- Ecoplan: Verteilung des Wohlstands in der Schweiz. Bericht in Erfüllung des Postulats vom 9. Mai 2001 (01.3246) im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV). Bern: ESTV, 2004b.
- Ecoplan: Gründe für unterschiedliche EL-Quoten. Statistische Analyse im Rahmen der Evaluation der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. Bern: Ecoplan, 2006. [Verfügbar auf www.ecoplan.ch.]
- Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK): Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. Evaluation der

- Informationspolitik und der Gesuchsprüfung. Bern: EFK, 2006.
- Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV): Gesamtschweizerische Vermögensstatistik der natürlichen Personen 2003. Bern: ESTV, 2006.
- Eiffe, Franz F.; Heitzmann, Karin: Armut im Kontext reicher Staaten – Zur wissenschaftlichen Operationalisierung eines normativen Begriffs. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 75/2006, 43-57.
- Europäische Union (EU): 2010 wird das Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung. Pressemitteilung IP/07/1905. Brüssel, 12. Dezember 2007.
- Fischer, Thomas: Der Beginn frühmoderner Sozialpolitik in deutschen Städten des 16. Jahrhunderts. In: Christoph Sachße, Florian Tennstedt (Hg.): Jahrbuch der Sozialarbeit 4. Geschichte und Geschichten. Reinbek b. Hamburg: Rowohlt, 1981, 46-68.
- Friedli, Oskar: Die Grundlagen einer schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung. Affoltern am Albis: Buchdruckerei Dr. J. Weiss, 1933.
- Gehri, Philip: Ein Leben lang gespart – und jetzt «armengenössig». In: Aargauer Zeitung, 25. Juli 2008.
- Genton, Antoinette; Boggio, Yann; Cherpit, Christophe: Quartiers Solidaires. Exploration d'un défi communautaire. Rapport de recherche. Lausanne: Pro Senectute Vaud, 2008.
- Gläser, Jochen; Laudel, Grit: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
- Groenemeyer, Axel: Armut. In: Günter Albrecht (Hg.): Handbuch soziale Probleme. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1999, 270-318.
- Hafner, Georg: Bundesrat Walther Stampfli (1884-1965). Leiter der Kriegswirtschaft im Zweiten Weltkrieg, bundesrätlicher Vater der AHV. Olten: Dietschi, 1986.
- Hafner, Wolfgang: Im Strudel der Finanzmärkte. Pensionskassen in der Schweiz. Zürich: Rotpunkt, 2004.
- Hartmann, Karl: Subsidiarität und Föderalismus in der schweizerischen Sozialpolitik. Dargestellt an der Entwicklung der Altersvorsorge und der Krankenversicherung. Winterthur: Verlag Hans Schellenberg, 1971.
- Höpflinger, François: Zur Entwicklung der Armut und des Armutsrisikos bei zukünftigen Rentnerinnen und Rentnern. Zürich: Pro Senectute Schweiz, 1997.
- Höpflinger, François; Stuckelberger, Astrid: Alter – Anziani – Vieillesse. Hauptergebnisse und Folgerungen aus dem Nationalen Forschungsprogramm NFP32. Bern, 1999.
- Höpflinger, François: Wandel des Alters – Neues Alter für neue Generationen. April 2007. [Verfügbar auf www.hoepflinger.com.]
- Hradil, Stefan: Soziale Ungleichheit in Deutschland. 8. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005.
- Hüttner, Eveline; Bauer, Tobias: Abklärungen zu einem gesamtschweizerischen System von Familien-Ergänzungsleistungen. Bern: BASS, April 2002.
- Informationsstelle AHV/IV: Hilfsmittel der AHV. Merkblatt 3.02. Stand am 1. Januar 2007.
- Informationsstelle AHV/IV: Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. Merkblatt 5.01. Stand am 1. Januar 2009.
- Ischner, Philippe: Die AHV-Diskussion in der FDP. Die Genese des Sozialliberalismus und die Bemühungen des Freisinns um Orientierung in den 1940er-Jahren. In: Hans-Jörg Gilomen, Sébastien Guex, Brigitte Studer (Hg.): Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert. Zürich: Chronos, 2002, 331-342.
- Kalbermatten, Urs: Bildung im Alter. In: Andreas Kruse; Mike Martin (Hg.): Enzyklopädie der Gerontologie. Bern: Huber, 2004, 110-124.
- Kalbermatten, Urs: Lebensgestaltung im Alter – der Berner Ansatz zur Gerontologie. In: impuls – das Magazin des Fachbereichs Soziale Arbeit. Berner Fachhochschule: Februar 2008.
- Kanton Luzern: Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe. Empfehlung zur Anwendung der SKOS-Richtlinien 2005 zur Bemessung wirtschaftlicher Sozialhilfe im Kanton Luzern. Littau: 2007.

- Kehrli, Christin; Knöpfel, Carlo: Handbuch Armut in der Schweiz. Luzern: Caritas, 2006.
- Knupfer, Caroline; Bieri, Oliver: Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz. Aktualisierung und Erweiterung der Studie «Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz». Bern: SKOS, 2007.
- König, Mario: Politik und Gesellschaft im 20. Jahrhundert. Krisen, Konflikte, Reformen. In: Manfred Hettling, Mario König, Martin Schaffner, Andreas Suter, Jakob Tanner: Eine kleine Geschichte der Schweiz. Der Bundesstaat und seine Traditionen. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1998, 21-90.
- Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz (KBKS): Richtlinien für die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums (Notbedarf) nach Art. 93 SchKG vom 24. November 2000.
- Künzler, Gabriela; Knöpfel, Carlo: Arme sterben früher. Soziale Schicht, Mortalität und Rentenalterspolitik in der Schweiz. Luzern: Caritas, 2002.
- Ledergerber Bechter, Beatrice: Trotz Fleiss kein Preis? Untersuchungen zur Altersarmut und Alterssicherung in der Zwischenkriegszeit im Kanton Basel-Stadt. Lizentiatsarbeit. Präsentiert an der Philosophischen Fakultät I der Universität Zürich, 1996.
- Leimgruber, Matthieu: La politique sociale comme marché. Les assureurs vie et la structuration de la prévoyance vieillesse en Suisse (1980-1972). In: Studien und Quellen 31/2006, 109-139.
- Leimgruber, Matthieu: Solidarity without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890-2000. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Leu, Robert E.; Burri, Stefan; Priester, Tom: Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Bern: Haupt, 1997.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Barlösius, Eva (Hg.): Die Armut der Gesellschaft. Opladen: Leske + Budrich, 2001.
- Mäder, Ueli; Streuli, Elisa: Reichtum in der Schweiz. Porträts, Fakten, Hintergründe. Zürich: Rotpunkt, 2002.
- Monachon, Jean-Jacques: Le plan Beveridge et les débats sur la sécurité sociale en Suisse entre 1942 et 1945. In: Hans-Jörg Gilomen, Sébastien Guex, Brigitte Studer (Hg.): Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert. Zürich: Chronos, 2002, 321-329.
- Moser, Peter: Alter, Einkommen und Vermögen. Eine Analyse der Zürcher Steuerstatistik 1999. In: statistik.info 23/2002, 1-16.
- Moser, Peter: Einkommen und Vermögen der Generationen im Lebenszyklus. Eine Querschnitts-Kohortenanalyse der Zürcher Staatssteuerdaten 1991-2003. In: statistik.info 01/2006, 1-24.
- Müller, Stefan: Entstehung und Entwicklung der AHV von 1945 bis 1978. Aus ökonomischer Sicht, dargestellt an Hand der Schaffung und Entwicklung des AHV-Gesetzes. Freiburg im Üechtland: Universitätsverlag Freiburg Schweiz, 1978.
- Nabholz, Paul: Die neuesten Bestrebungen zur Einführung der Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenversicherung in der Schweiz. Luzern: Buchhandlung Otto Wicke, 1919.
- NZZ online: Krankenkassenprämien steigen 2009 um 2,6 Prozent. Zürich: NZZ online vom 3. Oktober 2008.
- Opielka, Michael: Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven. Hamburg: Rowohlt, 2005.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD): Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries. Paris: OECD, 2008.
- Paul, Edwin: Die Alters-, Invaliden- und Hinterlassenen-Versicherung. Winterthur: Verlagsanstalt Buchdruckerei Konkordia, 1922.
- Pro Senectute. Schweizerische Zeitschrift für Altersfürsorge, Alterspflege und Altersversicherung. Jahrgänge 1923-1972.
- Pro Senectute Schweiz: Jahresbericht 2002. Zürich: Pro Senectute Schweiz, 2003.
- Pro Senectute Schweiz: Jahresbericht 2004. Zürich: Pro Senectute Schweiz, 2005.
- Pro Senectute Schweiz: Von der Alterspflege zur umfassenden Unterstützung im Alter. Stationen in der Geschichte von Pro Senectute Schweiz. Chronik 1917-2007. Zürich:

- Pro Senectute Schweiz, 2007a.
- Pro Senectute Schweiz: Entwicklungskonzept für die Gesamtorganisation Pro Senectute. Version 7. 22. Juni 2007b.
- Pro Senectute Schweiz: Leistungsbericht 2007. Zürich: Pro Senectute Schweiz, 2008a.
- Pro Senectute Schweiz: Jahresrechnung 2007. Zürich: Pro Senectute Schweiz, 2008b.
- Pro Senectute Schweiz: Leistungskatalog PS Sozial. Version vom 1. Januar 2008c.
- Pro Senectute Schweiz: Reglement Individuelle Finanzhilfe (RIF). 1. Januar 2009.
- Pro Senectute Vaud: Quartiers Solidaires. Mieux vivre ensemble. Lausanne: Pro Senectute Vaud, 2007.
- Rowntree, Benjamin Seebohm: Poverty. A Study of Town Life. London: Thomas Nelson, 1901.
- Rudaz, Jean-François; Donini, François: Bestandesaufnahme und offene Fragen zur 4. Säule in der Schweiz. In: Soziale Sicherheit 6/2005, 333-339.
- Schneider, Markus: Konflikt zwischen Jung und Alt. In: Neue Zürcher Zeitung, 27. September 2005.
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK): Neuordnung der Pflegefinanzierung. Grundzüge eines Konsensmodells. Bern: GDK, 24. November 2005.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS): Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Vierte, überarbeitete Ausgabe. Bern: SKOS, 2005.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS): Die SKOS beschränkt die Verwandtenunterstützung auf Grossverdienende und Wohlhabende. Medienmitteilung vom 5. Januar 2009. Bern: SKOS, 2009.
- Schweizerischer Verband Creditreform: Pressemitteilung über die Entwicklung der Privat- und Firmenkurse vom 9. Juli 2007. Zürich: SVC, 2007.
- Schweizerische Stiftung «Für das Alter»: Jahresbericht September 1919 bis November 1920. Zürich: Stiftung «Für das Alter», 1920.
- Schweizerische Stiftung «Für das Alter»: Bericht des Direktionskomitees für das Jahr 1925. Zürich: Stiftung «Für das Alter», o. J., 1926.
- Schweizerische Stiftung «Für das Alter»: Bericht des Direktionskomitees für das Jahr 1930. Zürich: Stiftung «Für das Alter», o.J., 1931.
- Seifert, Kurt: Verstehen, wer wir sind. Streifzug durch die Schweizer Sozialgeschichte. Zürich: Pro Senectute Schweiz, 2007.
- Stutz, Heidi; Bauer, Tobias; Schmutz, Susanne: Erben in der Schweiz. Eine Familiensache mit volkswirtschaftlichen Folgen. Zürich: Rüegger, 2007.
- Townsend, Peter: Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources. London: Penguin, 1979.
- Ulrich, Werner; Binder, Johann: Armut erforschen. Eine einkommens- und lebenslagenbezogene Untersuchung im Kanton Bern. Zürich: Seismo, 1998.
- Villard, Isabelle: De notre temps..., d'un autre temps. Analyse du non-recours aux prestations complémentaires à l'Assurance Vieillesse et Survivants (AVS). Lizentiatsarbeit. Präsentiert an der Philosophischen Fakultät der Universität Freiburg, 2001.
- Villard, Isabelle: Warum werden Ergänzungsleistungen nicht beansprucht? In: Soziale Sicherheit 1/2003, 30-32.
- Voigt, Hansi; Gabathuler, Ursula: Was ist Armut? In: Beobachter 10/2005, 16-26.
- Wagner, Richard: Die Temperatur der Armut. In: Die Achse des Guten, 19. Mai 2008.
- Walser, Katja; Knöpfel, Carlo: Auf dünnem Eis. Menschen in prekären Lebenslagen. Luzern: Caritas, 2007.
- Wanner, Philippe; Gabadinho, Alexis: Die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht 1/08. Bern: BSV, 2008.
- Wanner, Philippe; Sauvan-Dugerdil, Claudine; Guille, Edith; Hussy, Charles: Alter und Generationen. Das Leben in der Schweiz ab 50 Jahren. Eidgenössische Volkszählung 2000. Neuchâtel: BFS, 2005.
- Wenn das Geld für die Krankenkasse fehlt. Autor unbekannt. In: NZZ Online, 29. Juli

2004.

Witzig, Heidi: Einsamkeitserfahrungen von armen Kindern, Frauen und Männern im 19. Jahrhundert. In: Caritas Schweiz (Hg.): Sozialalmanach 2005. Luzern: Caritas, 2004, 89-98.

Zimmermann, Gunter E.: Armut. In: Bernhard Schäfers et al. (Hg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands. Opladen: Leske + Budrich, 2001, 36-52.

Zogg, Claudio: Die Ergänzungsleistungen als Pflegeversicherung? In: Sozialdepartement der Stadt Zürich (Hg.): Jetzt reicht es. Leben mit Zusatzleistungen zur AHV/IV in der Stadt Zürich seit 1930. Jubiläumsschrift – 75 Jahre Zusatzleistungen in der Stadt Zürich. Zürich: Sozialdepartement der Stadt Zürich, 2005, 212-220.

Gesetzgebung

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 21. September 1964.

Botschaft zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung (SR 05.025) vom 16. Februar 2005.

Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) vom 6. Oktober 2006.

Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) vom 19. Juni 1959.

Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994.

Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) vom 6. Oktober 2006.

Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 13. Juni 2008. In: Bundesblatt 2008, Nr. 25, vom 24. Juni 2008, 5247-5250.

Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) vom 11. April 1889.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999.

Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB). Entwurf des Bundesrates zum neuen Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht vom 28. Juni 2006.

Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2008 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen vom 24. Oktober 2007.

Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) vom 27. Juni 1995.

Verordnung über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELV) vom 15. Januar 1971.

Virtueller Atlas über das Leben nach 50. [Verfügbar auf www.bfs.admin.ch.]

Homepages

www.ahv.ch.

www.bfs.admin.ch.

www.bsv.admin.ch.

www.ecoplan.ch.

www.generationgold.ch.

www.hatt-bucher-stiftung.ch.

www.hoepflinger.com.

www.homegate.ch.

www.skos.ch.