

Robust, gerecht, solidarisch

Die Existenzsicherung für alle (Efa)

Von Ruth Gurny und Ueli Tecklenburg

Seit vielen Jahren steht die Sozialhilfe von rechts unter Dauerbeschuss. Ursprünglich als Übergangslösung konzipiert, ist sie für viele Leute zu einer unentbehrlichen und dauernden Sicherung ihrer Existenz geworden. Die Zeit ist mehr als reif für einen Neustart, findet die Denknetz-Fachgruppe *Sozialpolitik, Care und Arbeit*. Unter dem Namen Existenzsicherung für alle legt sie dafür ein Reformmodell vor.

Seit Jahren werden in unserem Land Menschen, deren Existenz nicht gesichert ist, von der Rechten unter Generalverdacht gestellt. Es wird ihnen unterstellt, ihre Situation selbst herbeigeführt zu haben oder den Staat auszunützen zu wollen. Die Sozialhilfe, die diesen Menschen zu einem würdigen Dasein verhelfen sollte, wird als soziale Hängematte verhöhnt. Ihre Instrumente werden unterspült und ausgehöhlt. Dazu kommt, dass die föderale Struktur von Kanton zu Kanton und von Gemeinde zu Gemeinde grosse Unterschiede entstehen lässt und damit einschneidende Ungerechtigkeiten schafft. Das alles macht klar: Die Zeit ist reif für einen Neustart. Das Denknetz schlägt dazu das Modell der *Existenzsicherung für alle* vor. Damit werden Rechtsungleichheiten beseitigt, dem Sozialhilfewettbewerb nach unten wird ein Riegel geschoben und den veränderten gesellschaftlichen Realitäten Rechnung getragen.

Wie oft haben wir diese schöne Formulierung aus der Präambel unserer Verfassung schon gehört oder selber zitiert: „ (...) die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen.“ Gemessen an dieser Aussage steht es um die Stärke des Schweizer Volkes nicht gerade

gut: Seit Ende der 90er Jahre werden Menschen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, von der Rechten in unserem Land regelmässig aufs Schärfste angegriffen und skandalisiert, und mit ihnen auch gleich das ganze Instrumentarium der Sozialhilfe. Zwar erleben wir grad eine kleine Verschnaufpause: Vorstösse der SVP in den Kantonen Bern und Zürich konnten gestoppt werden. Diese Zwischenerfolge dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Sozialhilfe in ihrer jetzigen Form sehr verletzlich ist. Das hat viel mit ihrer Struktur zu tun: Sie hat keine verbindliche Verankerung auf Bundesebene. Vielmehr schiebt die Verfassung die Zuständigkeit für die Verletzlichsten unserer Gesellschaft auf die Kantone. Das führt dazu, dass wir 26 kantonale Sozialhilfegesetze haben, die sich betreffend wesentlicher Aspekte wie der Art und Höhe der Unterstützungsleistungen und Rechte und Pflichten der Bezüger*innen massiv voneinander unterscheiden. Auch die Frage des Lastenausgleichs wird sehr uneinheitlich gehandhabt: Während es auf der einen Seite Kantone gibt, die die Lasten zwischen Kanton und Gemeinden und zwischen den Gemeinden angemessen aufteilen, gibt es andere, die die Kosten voll bei den Gemeinden belassen, wodurch finanzschwä-

chere Gemeinden in besonderer Weise belastet werden. In all jenen Kantonen, in denen die Gemeinden einen grossen Teil der Kosten zu tragen haben, kann es leicht zu Fällen kommen, die in der Öffentlichkeit skandalisiert werden können. Ein Beispiel ist der «Fall Hagenbuch» im Kanton Zürich: Die Gemeindepräsidentin, Mitglied der SVP, behauptete, die Gemeinde müsse wegen der Sozialkosten, die eine eritreische Familie verursache, den Steuerfuss um fünf Prozent erhöhen. Obwohl später bekannt wurde, dass ein grosser Teil dieser Kosten durch Kinderschutzmassnahmen entstanden waren, die der Kanton zu übernehmen hat, stiess der Fall in den Medien auf grosse Resonanz und half, generelle Ressentiments gegen Sozialhilfebezüger*innen zu schüren.

Angesichts der vielfältigen Probleme rund um die Ausgestaltung der Sozialhilfe suchten viele Akteure in den vergangenen Jahren nach neuen Lösungen. Zwei Vorschläge standen bislang im Vordergrund: Die Forderung nach einem Rahmengesetz auf Bundesebene, mit dem der stossenden föderalen Rechtsungleichheit entgegengewirkt werden könnte, sowie Vorstösse in

verschiedenen Kantonen mit dem Ziel, den innerkantonalen Lastenausgleich zu verbessern. Das Bundesrahmengesetz ist aber bereits in den Anfängen steckengeblieben und auch im Bereich Lastenausgleich sind die bislang erzielten Fortschritte sehr bescheiden.

Stattdessen wurden manche Forderungen der SVP aufgenommen in der irrigen Annahme, damit die Wogen glätten und den Angriffen auf die Sozialhilfeempfänger*innen die Spitze brechen zu können – was sich allerdings als Illusion erwiesen hat. Anstatt die Grundfesten des modernen Sozialstaates zu sichern, wurde dessen Anspruch, für eine solidarische und gerechte Gesellschaft zu sorgen, erheblich untergraben.

Hier setzt das Modell der Existenzsicherung für alle (Efa) ein, wie es im Rahmen der Fachgruppe Sozialpolitik von «Denknetz» erarbeitet wurde. Kern des Modells ist die solidarische und robuste Ausgestaltung der Existenzsicherung für alle.

Hier die Eckwerte des Modells:

1. Die Existenzsicherung für alle ersetzt die Sozialhilfe. Sie orientiert sich am Modell der Ergänzungsleistungen¹, umfasst dabei

nun neu alle Bedarfssituationen und nicht wie bisher nur AHV- und IV-Rentnerinnen und -Rentner.

2. Wenn das Total der anrechenbaren Einkommen eines Haushaltes die anerkannten Ausgaben nicht deckt, wird das Haushalteinkommen auf die Höhe der Existenzsicherung ergänzt, unabhängig vom Grund für das unzureichende Einkommen (Unfall, Behinderung, Erwerbslosigkeit, Krankheit, ungenügende Erwerbseinkünfte usw.). Die Berechnung der anerkannten Ausgaben und anrechenbaren Einnahmen folgen den Definitionen der Ergänzungsleistungen.

3. Als Referenzgruppe der Unterstützungseinheit gilt der Haushalt. Dabei orientieren wir uns an der Definition des Bundesamtes für Statistik: Unter einem Haushalt wird eine Gruppe von Personen verstanden, die zusammen wohnen, also eine gemeinsame Wohnung teilen.

4. Zum anrechenbaren Einkommen zählen Erwerbseinkommen, Renteneinkommen aus Sozialver-

sicherungen (ALV, AHV, IV, zweite Säule) und Kapitaleinkommen. Auch das Vermögen wird gemäss klaren Regeln einbezogen und gemäss dem in der EL etablierten Vermögensverzehr berücksichtigt. Vermögensfreibeträge werden gemäss den Regeln der EL vor der letzten Revision im Jahr 2019 behandelt.

5. Die anerkannten Ausgaben bestehen aus dem allgemeinen Lebensbedarf, dem Mietzins und den Mietnebenkosten und den Kosten für die medizinische Grundversorgung.

6. Für Menschen ohne Schweizer Pass gelten die heutigen Karenzfristen für Ausländer*innen gemäss EL-Vorschriften. Die Möglichkeit des Entzugs der Aufenthaltsbewilligung (Jahresaufenthalt und sogar Niederlassungsbewilligung) bei bedeutendem Sozialhilfebezug gehört abgeschafft. Heute können bei Sozialhilfebezug sowohl die B- als auch die C-Bewilligungen entzogen respektive nicht erneuert werden, im Fall der C-Bewilligung allerdings nur bei «dauerhaftem und erheblichem Sozialhilfebezug». Die heutige Praxis steht in Widerspruch zu den EU-Richtlinien. Grundsätzlich sollen alle Personen mit Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz bezugsberechtigt sein, wobei die Karenzfristen, wie sie heute im Ausländerrecht und in den flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit mit der EU geregelt sind, übernommen werden sollen.

7. Die heutige in der Sozialhilfe geltende Verwandtenunterstützungspflicht wird abgeschafft, ebenso die in vielen kantonalen Sozialhilfegesetzen verankerte Rückerstattungspflicht. Eine Rückzahlungspflicht aus dem Erbe soll ausgeschlossen werden. Diese Rückzahlungsverpflichtung ist nichts anderes als eine Erbschaftsteuer für die kleinen Leute.

8. Die Existenzsicherung für alle stellt eine auf Bundesebene verankerte Sozialleistung dar. Dies macht eine Verfassungsände-

rung nötig, denn Art. 115 unserer Bundesverfassung delegiert die Unterstützung Bedürftiger an die Kantone.

9. Die Existenzsicherung für alle wird analog zu den EL aus allgemeinen Steuermitteln finanziert, wobei die Aufteilung der Kosten zwischen Bund und Kantonen noch im Detail geregelt werden muss.

10. Die erwerbsfähigen Bezüger*innen der Existenzsicherung sind weiterhin zur Arbeitssuche angehalten. Davon ausgenommen sind Personen, die aus psychischen oder physischen Gründen nicht erwerbsfähig sind und Personen über 55 Jahre, sofern die Stellensuche offensichtlich aussichtslos ist.

11. Die regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV, die IV-Beratungsstellen und die Sozialdienste werden zu polyvalenten Diensten zusammengelegt. Damit können wichtige Synergien geschaffen werden und es entsteht eine integrierte Berufs- und Lebenslaufberatung.

12. Bei der Arbeitssuche werden die Betroffenen durch diesen Dienst unterstützt. Dies bedingt nicht nur eine genügende finanzielle und personelle Ausstattung der zuständigen Stellen, sondern auch ein diversifiziertes, auf die Bedürfnisse der Beziehenden abgestimmtes Angebot an Integrationsmassnahmen.

13. Die Arbeitgebenden werden verpflichtet, eine genügende Anzahl von Arbeitsplätzen für Menschen mit verminderter Leistungsfähigkeit oder anderen Einschränkungen zu schaffen.

14. Für die berufliche Integration von Erwachsenen orientiert sich die Existenzsicherung für alle an den Programmen FORJAD und FORMAD des Kantons Waadt, verzichtet allerdings auf eine Altersbeschränkung. Das Waadtländer Modell setzt anstelle von Sozialhilfeleistungen auf Stipendien. Es leistet eine aktive Unter-

stützung und Begleitung im Hinblick auf eine berufliche Grundausbildung (Berufslehre, Anlehre, Praktika in Unternehmen, Validierung von Bildungsleistungen), die je nach Alter und beruflichen Vorkenntnissen angepasst wird.

15. Es gibt Menschen, die aus freien Stücken darauf verzichten, Erwerbsarbeit zu leisten und dafür in Kauf nehmen, mit wenig Geld zu leben. Alternativ widmen sie sich der Kunst, einem gesellschaftspolitischen Engagement oder verschreiben sich einer Lebensweise mit einem bewusst niedrigen Konsumniveau. Für diese Menschen, die freiwillig auf die Arbeitssuche verzichten, obwohl sie erwerbsfähig sind, wird das Modell «Efa Alternativ» eingeführt. Das Modell dient auch dazu, Auszeiten zu ermöglichen. In all diesen Fällen werden allerdings die Efa-Leistungsansätze um 20 Prozent gekürzt. Die alternative Existenzsicherung kann nur bezogen werden, wenn das Vermögen unterhalb der heutigen EL-Freigrenze liegt. Anders als im Modell der generellen Existenzsicherung gilt im Modell «Efa-Alternativ» zudem eine Rückerstattungspflicht: Erstens im Fall eines bedeutenden Vermögensanfalls (Erbschaft, Schenkung, Lotteriegewinn, usw.). Dabei liegt die entsprechende Vermögensgrenze bei der heutigen EL-Freigrenze. Zweitens dann, wenn innerhalb von zehn Jahren nach Ende des Bezugs ein Einkommen erzielt wird, das über dem schweizerischen Medianeinkommen liegt.

Parallel zur Einführung der Existenzsicherung für alle sind zwei flankierende Massnahmen wichtig. Zum einen muss ein ausreichend hoher Mindestlohn gesichert werden, weil sonst das Instrument der Existenzsicherung zu einer Subventionierung der Arbeitgeber führt. Zum zweiten ist darauf hinzuwirken, dass die Steuerbefreiung des Existenzminimums auf Bundes- und auf kantonaler Ebene soweit über


¹ Dabei beziehen wir uns auf die Ergänzungsleistungen in ihrer Ausgestaltung gemäss Ergänzungsleistungsgesetz ELG vor der letzten Revision, die leider einige Verschlechterungen gebracht hat.

den Efa-Ansätzen zu liegen kommt, dass unerwünschte Schwelleneffekte vermieden werden.

Was kostet das Ganze?

Mit der Existenzsicherung für alle sorgen wir im Vergleich zu heute für eine deutliche Verbesserung der materiellen Lage der betroffenen Menschen. Natürlich haben diese Verbesserungen ihren Preis. Mehrkosten entstehen zum einen, weil die Leistungshöhe auf das Niveau der heutigen Ergänzungsleistungen angehoben wird, und zum anderen, weil der Bezüger*innenkreis erweitert wird.

Zur Berechnung der Mehrkosten sind wir auf Schätzungen angewiesen, denn die verfügbaren Daten erlauben keine präzise Berechnung. Den finanziellen Mehraufwand für das Anheben der Leistungshöhe schätzen wir auf ca. 700 Mia CHF, die finan-

ziellen Konsequenzen aus der Erweiterung des Bezügerkreises auf 1.0 – 1.6 Mia CHF, total also 1,7 bis 2,3 Mrd. CHF pro Jahr. Dieser Betrag mag auf den ersten Blick beträchtlich erscheinen. Schauen wir allerdings, wie gross die Gesamtausgaben der Schweiz für Sozialleistungen sind (also das Total der Ausgaben für Sozialversicherungen, Renten, Taggelder, EL-Leistungen, Prämienvverbilligungen und Sozialhilfe), relativiert sich das Bild: Der Gesamtaufwand für die Sozialleistungen in der Schweiz betrug im Jahr 2018 170 Milliarden Franken. Das zusätzliche Geld für eine solidarische Existenzsicherung entspricht demzufolge zirka 1 - 1,35 % des Gesamtaufwandes für Sozialleistungen. Soviel muss uns die Absicherung von Menschen wert sein, die – aus welchen Gründen auch immer – nicht genug zum Leben haben. 



Ruth Gurny,

bis zu ihrer Pensionierung Professorin für Soziologie und Sozialpolitik an der ZHAW und von 2007 bis 2015 Präsidentin des Denknetzes



Ueli Tecklenburg,

Soziologe, ehemaliger Adjunkt im Sozialdepartement des Kantons Waadt und ehemaliger Geschäftsführer der SKOS

NEU AUF DER DENKNETZ WEBSITE



VIDEO & AUDIO

Rahmenabkommen CH-EU: Wie weiter für ein soziales Europa

Mit Daniel Lampart, Christa Suter, Katrin Distler und Beat Ringger

Die Rhetorik der Rechten | Mit Franziska Schutzbach

Denknetz-Verteilungsbericht 2019 | Mit Hans Baumann und Christian Gross

Das System-Change-Klimaprogramm | Mit Beat Ringger

Wirtschaft ist Care | Von Ina Praetorius

Hintergründe zur Tagung «Die Linke und die Freiheit» | Mit Fitzgerald Crain

Vernissage des Buches «Reclaim Democracy»

Mit Pascal Zwicky, Ruth Daellenbach, Simon Küffer, Fabian Molina, Franziska Schutzbach, Markus Wissen, Beat Ringger



WORKING PAPERS

Was steuert den Weiterbildungsmarkt? | Von Walter Schöni

Sozialhilfe Schweiz, Chronologie eines Umbaus | Von Véréna Keller

Wegmarken des sozialen Fortschritts

Von Hans Baumann, Roland Herzog und André Kaufmann

WWW.DENKNETZ.CH

