**Zeitschrift:** Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

**Herausgeber:** Schweizerischer Gewerkschaftsbund

**Band:** 80 (1988)

**Heft:** 2

**Artikel:** Was können wir aus der 40jährigen Geschichte der AHV für die Armutsbekämpfung lernen?

**Autor:** Enderle, Georges

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-355287

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 09.12.2025

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

# Was können wir aus der 40jährigen Geschichte der AHV für die Armutsbekämpfung lernen?

*Georges Enderle**

Man kann diese Frage aus zwei unterschiedlichen Blickrichtungen beantworten. Entweder geht man von den bisher erbrachten Leistungen aus und fragt, was noch zu tun bleibt. Dabei verliert man nur allzu leicht die Armutsbetroffenen aus dem Blick und bleibt im Leistungsnachweis (auf den die Steuerzahler und Spender selbstverständlich Anrecht haben) stecken. Oder: Ausgangspunkt ist die Armutsbetroffenheit. Man untersucht zuerst die tatsächliche Bedürfnislage der Armen und bewertet von daher die erbrachten Leistungen. Ich plädiere für diese zweite Blickrichtung, womit freilich von uns ein Umdenken, ein Perspektivenwechsel verlangt wird. Denn kaum jemand von uns ist direkt von der Armut betroffen. Nur wenn wir uns um diese Blickrichtung bemühen, wird es möglich sein, die Armen nicht bloss als Objekte der Fürsorge zu behandeln, sondern sie als Subjekte, als vollwertige Menschen, ernst zu nehmen. Diese Perspektive sollte auch für die Sozialstatistiken gelten. Nur wenn «Bedürfnisstatistiken» vorliegen, können wir unsere «Leistungsstatistiken» realistisch einschätzen und überhaupt ein Urteil fällen, ob und wieweit das Ziel der Bedürfnisdeckung mit unsern Sozialleistungen erreicht wird.

Aus diesen Gründen möchte ich zur Beantwortung unserer Frage vom empirischen Befund der Armut in der Schweiz ausgehen. Dazu liegen einige Studien vor, weitere Projekte sind gestartet und in Ausarbeitung. Auch wenn heute differenziertes Datenmaterial noch weitgehend fehlt, kann man doch schon mit Sicherheit festhalten, dass es auch in der reichen Schweiz Armut gibt, und zwar in einem Ausmass, das viele Schweizer und Ausländer erstaunt. Je nach Armutsgrenze waren es 300 000 bis 400 000 Menschen im Jahr 1976 (Enderle 1987, vgl. Tabelle 1), etwa 650 000 im Jahr 1982 (Wagner), sogar 14,5% der Tessiner Bevölkerung 1981-1982 (Marazzi u.a. 1986). Manche Kreise ärgern sich über diesen Befund und möchten ihn am liebsten abstreiten oder verdrängen. Und doch ist er nicht sonderlich überraschend, wenn man die Diskussionen der letzten 20 Jahre zur Armutsproblematik in den Wohlfahrtsstaaten kennt.
Auf dem Hintergrund dieses empirischen Befunds können wir aus der 40jährigen Geschichte der AHV einige wichtige Schlussfolgerungen ziehen:

* Dr. Georges Enderle ist Privatdozent für Wirtschaftsethik an der Hochschule St. Gallen. Er wurde durch seine Untersuchungen über die Armut in der Schweiz (das Buch erschien 1987 im Haupt Verlag Bern) bei weiten Bevölkerungskreisen bekannt.

(1) für die Bekämpfung der Armut im Rentenalter, (2) für deren Bekämpfung im Erwerbsalter und (3) für die ethische Fundierung der Armutsbekämpfung.

*Tabelle 1 Anzahl der Armutsbetroffenen 1976 gemäss den drei Armutsgrenzen von Fr. 7800, 10150 und 12180 jährlichem Einkommen eines Alleinstehenden*

| Armutsgrenze | Aktive | Rentner | Total | |
|---|---|---|---|---|
| Fr. 7800 | 137000 | 21000 | 159000 | (2,5%) |
| Fr. 10150 | 205000 | 90000 | 294000 | (4,7%) |
| Fr. 12180 | 273000 | 149000 | 419000 | (6,6%) |

Quelle: Enderle 1987, 73.

## 1. Zur Bekämpfung der Armut im Rentenalter

Obschon das Ziel der existenzdeckenden Rente für AHV-Bezüger bereits 1942 in der Volksinitiative vom 25. Juli gefordert, im AHV-Gesetz vom 20. Dezember 1946 – wenn auch nicht ausdrücklich – angestrebt und 1972 in der Bundesverfassung (Artikel 34 quater Absatz 2) explizit festgeschrieben wurde, ist es bis heute eindeutig nicht erfüllt worden. Daher benötigte die AHV eine «Ergänzung» im doppelten Sinn: eine Aufstockung des «anrechenbaren Einkommens»[1] (einschliesslich AHV-Rente) bis zu einem angemessenen Existenzminimum und das Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (ELG). Es trat bekanntlich auf 1. Januar 1966 in Kraft und wurde nur als vorübergehende Lösung (seit 1972 gestützt auf Artikel 11 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung) betrachtet. Das ELG ist inzwischen «mündig» geworden, und die Entwicklung zeigt immer deutlicher, dass eine Abschaffung der Ergänzungsleistungen kaum je verwirklicht werden wird. Dies geht unter anderem auch aus Tabelle 2 hervor. In den vergangenen 22 Jahren ist die AHV-Minimalrente beträchtlich unter dem vom ELG definierten Existenzminimum (Einkommensgrenze plus Mietzinsabzug) gelegen. Eine Überbrückung der Differenz – ohne Ergänzungsleistungen – würde eine massive Erhöhung der AHV-Rente oder einen entsprechenden Beitrag durch die berufliche Vorsorge erfordern. Weder das eine noch das andere ist jedoch in dem Ausmass zu erwarten, dass

[1] Das «anrechenbare Einkommen» ist einer der Schlüsselbegriffe für das Verständnis des EL-Systems: Einkommensgrenze (heute 12800 Fr. jährlich pro Alleinstehenden) minus anrechenbares Einkommen ergibt die Ergänzungsleistung. Das anrechenbare Einkommen setzt sich aus verschiedenen Einkommensbestandteilen (AHV-/IV-Rente, Vermögensverzehr usw.) minus Abzüge (Mietzinsabzug, Schuldenzinsen usw.) zusammen.

*Tabelle 2 AHV- Minimalrente im Vergleich zur Einkommensgrenze und Mietzinsabzug gemäss ELG für Alleinstehende (in Franken)*

| Jahr | AHV-Minimalrente | Einkommensgrenze | + | Mietzinsabzug | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1966 | 1 500 | 3 000 | + | 750 | = | 3 750 |
| 1967 | 1 650 | 3 000 | + | 750 | = | 3 750 |
| 1969 | 2 400 | 3 900 | + | 750 | = | 4 650 |
| 1971 | 2 640 | 4 800 | + | 1 200 | = | 6 000 |
| 1973 | 4 800 | 6 600 | + | 1 500 | = | 8 100 |
| 1975 | 6 000 | 7 800 | + | 1 800 | = | 9 600 |
| 1977 | 6 100 | 8 400 | + | 2 400 | = | 10 800 |
| 1980 | 6 600 | 8 800 | + | 2 400 | = | 11 200 |
| 1982 | 7 440 | 10 000 | + | 3 400 | = | 13 400 |
| 1984 | 8 280 | 11 400 | + | 3 600 | = | 15 000 |
| 1986 | 8 640 | 12 000 | + | 4 000 | = | 16 000 |
| 1987 | 8 640 | 12 000 | + | 6 000 | = | 18 000 |
| 1988 | 9 000 | 12 800 | + | 6 000 | = | 18 800 |

Quellen: Botschaft 1984, 21; ZAK 1985-1987.

die Differenz für alle Bezüger gedeckt werden könnte. Die Ergänzungsleistungen werden deshalb nach wie vor für die Existenzsicherung der AHV-Rentner eine unverzichtbare Rolle spielen; das Provisorium ist zum Definitivum geworden.

Diese Entwicklung ist meines Erachtens nicht zu bedauern; vielmehr bin ich der Auffassung, dass sich das Modell der Ergänzungsleistungen aus mehreren Gründen bewährt hat. Auch wenn es – selbst nach der 2. ELG-Revision – verbesserungsfähig[2] ist, hat es sich doch als ein wirksames Instrument zur Bekämpfung der Armut im Alter erwiesen (vergleiche den geringen Anteil der Rentner an der Armutsbevölkerung bei der ersten Armutsgrenze in Tabelle 1.) Über diesen instrumentellen Aspekt hinaus sind vor allem drei Eigenschaften dieses Modells aus meiner Sicht zu befürworten. Erstens wird ein individuell klagbarer Rechtsanspruch auf Ergänzungsleistungen anerkannt. Das ELG, zur AHV gehörend und sie «ergänzend», ist als Teil der Sozialversicherung konzipiert und darf deshalb nicht als Sozialhilfe (im Sinn des Armen- oder Fürsorgerechts) verstanden werden. Zweitens wird ein Bedürfnisnachweis verlangt, was

[2] Verbesserungsfähig ist meines Erachtens zum Beispiel die am 7. Dezember 1987 erlassene Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. Danach soll in Zukunft den Teilinvaliden mindestens ein hypothetisches Einkommen belastet werden, unabhängig davon, ob der Betroffene auch tatsächlich etwas verdient oder über keinerlei Erwerbseinkünfte verfügt. Bekanntlich ist es aber heute gerade für Bezüger einer halben IV-Rente trotz ihres guten Willens ausserordentlich schwierig, eine Arbeit zu finden. Für Teilinvalide ist also wegen ihrer Invalidität die Existenzsicherung aufgrund der neuen Verordnung nicht mehr gewährleistet.

nicht im Gegensatz zum Rechtsanspruch stehen muss. Und drittens gilt das Final-, nicht das Kausalprinzip. Massgeblich ist das Ziel der Überwindung der Armut, nicht die Abklärung der individuellen Armutsursachen.

Trotz dieser gewichtigen Vorzüge sind die Probleme nicht zu übersehen, von denen ich insbesondere zwei nennen möchte. Die 2. ELG-Revision hat gezeigt, dass für die Festlegung einer angemessenen Existenzsicherung eine Lobby[3] der Armen notwendig und, wenn immer möglich, eine direkte Beteiligung der Armutsbetroffenen anzustreben ist. Überdies sollte dem Informationsproblem noch grössere Beachtung geschenkt werden. In dem Masse, wie der Anspruch auf Ergänzungsleistungen als Rechtsanspruch deutlich gemacht und Schamgefühle überwunden werden können, wird die Zahl der EL-Berechtigten, die immer noch in Armut leben, zurückgehen.

Wenn nun die Armutsbevölkerung im Rentenalter genauer untersucht wird, fallen vor allem drei Tendenzen auf. Als erstes ist eine starke *Feminisierung* der Armut festzustellen, das heisst, die grosse Mehrheit der armen Alten sind Frauen. Dieser Sachverhalt lässt sich auf verschiedene Ursachen zurückführen. Ohne Zweifel haben die vielfachen Benachteiligungen der Frauen in der Arbeitswelt und im bestehenden System der sozialen Sicherung einen mächtigen Einfluss. Auch mag bei den Frauen die Kenntnis der Rechtslage kleiner und die Scheu, Ergänzungsleistungen zu beanspruchen, grösser als bei den Männern sein. Überdies haben Frauen eine grössere Lebenserwartung, und weil mit steigendem Alter die Armutsgefährdung zunimmt, sind vermehrt Frauen von Armut betroffen.

Als zweite Tendenz ist eine *Isolierung* der armen alten Menschen zu beobachten. Sie leben meistens allein, ledig, verwitwet, geschieden. Armut führt in die Einsamkeit, und Einsamkeit ist oft ein Grund für die Armut.

Schliesslich ist noch darauf hinzuweisen, dass mit zunehmendem Alter die Armutsgefährdung im allgemeinen steigt. Nicht nur sinken tendenziell die Einnahmen (zum Beispiel abnehmende Erwerbsfähigkeit, Verzehr eines kleinen Vermögens), sondern es steigen auch die Ausgaben (zum Beispiel Krankheitskosten). Das Problem der hochbetagten Armen ist im Zunehmen begriffen.

Aus dieser kurzen Analyse geht hervor, dass vielfältige Gründe in die Altersarmut führen. Manche sind immaterieller Natur (Informationsmanko, Werteinstellungen usw.) und lassen sich nicht nur mit materieller Unterstützung beheben, sondern erfordern Beratung und Betreuung. Andere sind materieller Art und liegen meist im vergangenen Erwerbsalter der Armutsbetroffenen. In beiden Fällen bedeutet die Armutsbetrof-

[3] Ich denke zum Beispiel an die Tätigkeit der Bewegung ATD Vierte Welt, deren Mitarbeiter, zusammen mit Armen, verschiedene Bildungsprojekte durchführen und für die Anerkennung der Rechte der Armen in der Öffentlichkeit kämpfen.

fenheit (auch) materielle Not, die mit dem bewährten und verbesserungsfähigen Instrument der Ergänzungsleistungen gelindert werden kann.
Kurz zusammengefasst lehrt uns die 40jährige Geschichte der AHV für die Bekämpfung der Altersarmut ein Dreifaches:
1. Trotz des Verfassungsauftrags hat die AHV selber die Sicherung des Existenzminimums für alle Rentner und Rentnerinnen nicht gewährleistet.
2. Das deshalb eingeführte Modell der Ergänzungsleistungen hat sich im wesentlichen bewährt.
3. Wichtige Ursachen der Altersarmut treten nicht erst im Rentenalter auf, sondern liegen bereits im Erwerbsalter, insbesondere in der bestehenden Gestaltung der (Erwerbs-)Arbeitswelt und des daran angekoppelten Systems der sozialen Sicherung.

## 2. Zur Bekämpfung der Armut im Erwerbsalter

Aufgrund meiner vorsichtigen Schätzung für 1976 gibt es etwa 200 000 bis 270 000 arme Personen unter dem Pensionierungsalter, das sind etwa zwei Drittel der Armutsbevölkerung (vgl. Tabelle 1). Selbstverständlich sind weder AHV noch ELG imstande, diese Armut zu verhindern. Die Erfahrungen mit AHV und ELG verdeutlichen aber wichtige, schon im Erwerbsalter liegende Armutsursachen und können wertvolle Hinweise für die Armutsbekämpfung auch in diesem Lebensabschnitt geben.
Ich kann hier über die oben gemachten Stichworte hinaus nicht näher auf die Ursachenfrage eingehen und möchte nur kurz einige Überlegungen zur Armutsbekämpfung machen. Um die Problematik besser zu erfassen, kann man folgende Matrix verwenden:

*Armutsbekämpfung*

| | im Erwerbsalter | im Rentenalter |
|---|---|---|
| präventive Massnahmen | I | II |
| kurative Massnahmen | III | IV |

In den bisherigen Ausführungen habe ich mich mit den Problemfeldern II (AHV), IV (ELG) und ansatzweise mit I befasst, insoweit präventive Massnahmen gegen die Altersarmut schon im Erwerbsalter beginnen müssen. Für das Problemfeld III schlage ich vor, dass auch für die im Erwerbsalter stehende Wohnbevölkerung der Schweiz (einschliesslich Kinder und Jugendliche) eine vom Bund getragene Existenzsicherung eingeführt wird. Sie wäre nach dem Modell der Ergänzungsleistungen

zu gestalten (individuell klagbarer Rechtsanspruch, Bedürfnisnachweis, Finalprinzip) und müsste zusätzlich dem Kriterium der Existenzsicherung durch zumutbare, sinnvolle Arbeit Rechnung tragen. (Genaueres zum Leitbild für die Existenzsicherung in der Schweiz, in Enderle 1987, Kapitel 11.) Wie bei andern gesellschaftspolitischen Aufgaben (Umweltschutz, Gesundheitswesen und anderes), sollten auch bei der Armutsbekämpfung die präventiven Massnahmen im Vordergrund stehen, weil sie in der Regel der Personenwürde der Betroffenen besser gerecht werden, kostengünstiger und wirksamer sind. Gleichwohl kann auf kurative Massnahmen nicht verzichtet werden, wenn von den Armutsbetroffenen her argumentiert wird. So lassen sich zwei Grundsätze für die Armutsbekämpfung aufstellen.

*(1) Armut verhindern ist besser als Armut kurieren.*
*(2) Armut kurieren ist besser als Armut tolerieren.*

Auch wenn der erste Grundsatz gegenüber dem zweiten im Prinzip vorzuziehen ist, sollte doch der zweite Grundsatz nicht vergessen und das Bessere nicht zum Feind des Guten werden. Es wäre bedauerlich, wenn Nietzsche's Beobachtung für die Armutsbekämpfung in der Schweiz zuträfe: «Es bleibt zu häufig bei einem Erkennen des Guten, ohne es zu tun, weil man auch das Bessere kennt, ohne es tun zu können.»

## 3. Zur ethischen Fundierung

Nicht nur in den Entwicklungsländern, sondern auch in den Wohlfahrtsstaaten ist Armut ein ausserordentlich hartnäckiges Problem. Das von zahlreichen Staaten in den 40er Jahren aufgestellte Ziel einer minimalen Existenzsicherung für alle wurde nicht erreicht. «Trotz enormen Ausgaben ist es der sozialen Sicherung nicht gelungen, das ganze Armutsproblem zu lösen. Mehr und mehr Länder, die sich der Illusion hingaben, Armut sei bereits abgeschafft, haben sie wieder entdeckt.» (ILO 1984, 5) Selbst starkes, anhaltendes Wirtschaftswachstum – geschweige denn Stagnation und Rezession – haben die Armut nicht zu überwinden vermocht. Angesichts dieser ernüchternden Feststellung drängt sich der Verdacht auf, dass neben all den technischen Problemen der sozialen Sicherung der politische Konsens und die ethische Fundierung zur Armutsbekämpfung wohl zu schwach waren. Wenn Armut verharmlosend nur als «relativ» und zumeist als «selbstverschuldet» betrachtet wird, hat eine konsequente Armutsbekämpfung auch in der Schweiz keine Chance. Wenn hingegen ein moralisches Grundrecht auf eine angemessene Existenzsicherung anerkannt und Armut als Verletzung der Menschenwürde verstanden wird, dürfte die Chance für eine erfolgreiche Bekämpfung grösser sein. Dieses Grundrecht, zu den Sozialrechten gehörend und doch individuell klagbar wie die Freiheitsrechte, müsste möglichst prägnant und überzeugend in der Öffentlichkeit herausgestellt und an

prominenter Stelle in der Bundesverfassung festgeschrieben werden. (Letzteres ist in der Modell-Studie 1985 des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements für eine neue Bundesverfassung bereits geschehen.)

Die nun 40jährige AHV hat mit dem ELG die Existenzsicherung für die AHV-Rentner und -Rentnerinnen hervorgebracht. Würde es der Schweiz nicht gut anstehen, wenn die AHV zu ihrem 50. Geburtstag eine umfassende Existenzsicherung für Alt und Jung erleben könnte? Eine «untere» Grenze des Wohlfahrtsstaates wäre gesichert und «die grösste Herausforderung für die Sozialpolitik bis zum Jahr 2000» (ILO 1984, 29) wäre (zwei Jahre früher!) erfüllt.

*Literaturhinweise*


BEYELER-VON BURG, H. (1985), Schweizer ohne Namen, Die Heimatlosen von heute, Treyvaux: ATD Vierte Welt.

Botschaft (1984) des Bundesrates betreffend die zweite Revision des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV vom 21. November 1984, Bern.

ENDERLE, G. (1987), Sicherung des Existenzminimums im nationalen und internationalen Kontext, Paul Haupt, Bern.

ILO (1984), INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, Into the twenty-first century: The development of social security, Geneva: ILO.

MARAZZI, Ch., u. a. (1986), La Povertà in Ticino, Dipartimento delle Opere Sociali del Ticino, Bellinzona.

WAGNER, A. (1986) Menschen am Rande der Gesellschaft, in: Neue Armut in der Schweiz, Dokumentationsdienst der Bundesversammlung, Bern.