

**Kurt Wyss**

**Sozialhilfe zwischen Disziplinierung, Armutsverwaltung und Integration: Eine Standortbestimmung und mögliche Perspektiven aus linker Sicht**

***Manuskript***

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hat die Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe im Laufe des letzten Jahres einer Revision unterzogen. Die revidierten Richtlinien sind ab diesem Jahr von der SKOS als in Kraft setzbar herausgegeben worden.<sup>1</sup> Die Kantone haben die Richtlinien entweder schon in Kraft gesetzt oder tun es noch im Verlaufe dieses Jahres oder per 1. Januar 2006. Dabei ist zu beachten, was schon bei den alten Richtlinien galt, nämlich, dass die Kantone, als massgebende Instanz im Bereich der Sozialhilfe, nicht verpflichtet sind, die Richtlinien zu übernehmen oder, wenn sie sie übernehmen, ohne weiteres auch von diesen abweichen können. Inwieweit sie das konkret tun, wird sich weisen.

Zu dieser jetzt erfolgenden schweizerischen Reform der Sozialhilfe wäre als erstes festzuhalten, dass sie einem eigentlichen Paradigmenwechsel gleichkommt, einem Paradigmenwechsel, der von Ländern wie den USA, Kanada und Grossbritannien analog schon ab den achtziger und dann offiziell in den neunziger Jahren vollzogen worden ist. Gemäss diesem Wechsel wird die materielle Absicherung im Falle drohender Armut neu systematisch an die Bedingung geknüpft, dass dafür von Seiten der Sozialleistungsbeziehenden wo immer möglich so genannte Gegenleistungen erbracht, das heisst irgendwie definierte Arbeiten verrichtet werden müssen. Allerdings – und das wird häufig übersehen – ist dieses Paradigma nicht neu, sondern eine Art Neuauflage der Armengesetze, welche die ganze neuzeitliche Armenfürsorge und dann besonders die Fürsorge des liberalistischen 19. Jahrhunderts geprägt hatten. Ebenso, wie die heutige Wirtschaftsweise eine Neuauflage des Manchesterliberalismus des 19. Jahrhunderts darstellt und dementsprechend als neoliberal bezeichnet wird, ist auch das neue Paradigma der Sozialhilfe eine Neuauflage der dem Manchesterliberalismus gemässen Fürsorge. Es hat zu tun mit der Ausbeutung der Menschen in möglichst jeder Hinsicht.

In diesem neu aufgelegten Fürsorgeparadigma wird – wie gesagt – die Arbeit und mit ihr die Frage der Arbeitsamkeit zu *der* Grundbedingung dafür, ob, und wenn ja, in

---

<sup>1</sup> Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS): Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane von Bund, Kantonen, Gemeinden und Organisationen der privaten Sozialhilfe. Bern: 4. überarbeitete Ausgabe April 2005.

welcher Höhe Sozialhilfeleistungen ausgerichtet werden. Aus diesem Grund wird das Paradigma im Englischen mit dem Kürzel "Welfare-to-Work" oder noch kürzer "Workfare" übertitelt. Die "Arbeit" ("Work") rückt ins Zentrum der Wohlfahrt ("Welfare"), und so heisst es dann eben "Welfare-to-Work" oder "Workfare". Und zwar ist die Annahme die, dass man die arbeitslosen Bezügerinnen und Bezüger von Sozialleistungen vermittels arbeitspflichtiger Massnahmen wieder aus der so genannten Fürsorgeabhängigkeit und damit verbunden aus der Armut bringen könne. Es ist zu beachten, dass diese Politik des "Welfare-to-Work" sich nicht nur in der Sozialhilfe durchsetzt, sondern in allen Feldern, wo staatliche Sozialleistungen zur Ausrichtung kommen, das heisst auch in den Bereichen der Arbeitslosigkeit, der Invalidität oder auch im Zusammenhang mit Beihilfen beispielsweise für allein erziehende Mütter. "Workfare" kommt so gesehen einer politischen Bewegung gleich, freilich einer rechtsgerichteten politischen Bewegung.

Der Wechsel zum neu-alten Paradigma hat – wie angemerkt – in den USA und in Kanada schon in den achtziger Jahren auf der Ebene einzelner Städte, Einzelstaaten respektive Provinzen eingesetzt, um dann in den neunziger Jahren national durchgesetzt zu werden. In den USA war es die Administration von Bill Clinton, die im Jahre 1996 nach langem Druck durch verschiedene Einzelstaaten wie Wisconsin eine nationale Gesetzgebung im Sinne von "Workfare" eingeführt hat. In Kanada ist die Sozialhilfe gemäss Verfassung Sache der Provinzen – analog wie in der Schweiz mit den Kantonen – und also hat sich der Wechsel dort ganz auf der Ebene der Provinzen abgespielt. In Grossbritannien, wo sich die Sozialpolitik in Anlehnung an die USA schon unter Margret Thatcher sowie John Major in die Richtung von "Workfare" bewegt hat, war es dann die Regierung unter Tony Blair, die im Jahr 1997 eine eigentliche "Workfare"-Gesetzgebung durchsetzte.

Diese ganze "Workfare"-Politik ist im Verlaufe der neunziger Jahre auf Kontinentaleuropa übergeschwappt und insbesondere die nordischen Staaten haben "Workfare" teilweise eingeführt. In Deutschland wurde die "Workfare"-Politik im Verlauf der letzten Jahre im Rahmen der so genannten Hartz-Reformen durchgesetzt, wobei hier der letzte Schritt, die so genannten "Hartz IV"-Gesetze am bekanntesten sind. In der Schweiz gab es ebenfalls schon im Verlaufe der neunziger Jahre erste Tendenzen in Richtung "Workfare". Die per November 1997 erfolgte Revision der SKOS-Richtlinien mit dem Einbezug eines neuen Kapitels D zur sozialen und beruflichen Integration sowie dann die verschiedenen Pilotprojekte in Städten wie Basel oder Zürich (Stichwort: "Anreizmodelle") wären hier anzuführen. Der offizielle Schritt hin zu "Workfare" ist nun aber in diesem Jahr mit der jüngsten Revision der SKOS-Richtlinien erfolgt. Und es sei angemerkt, dass die anstehende 5. IV-Revision ebenfalls ganz der "Workfare"-Philosophie folgt.

Zu dieser ganzen Umstellung in Richtung "Workfare" hat sich international eine breite Forschungsliteratur entwickelt, die in der Schweiz auch in den Wissenschaften

erstaunlich wenig zur Kenntnis genommen wird.<sup>2</sup> Der Hauptbefund der internationalen Forschung ist der, dass die mit der Umstellung zu "Workfare" versprochenen Wirkungen, nämlich, die Menschen wieder in die Arbeit und damit aus der Armut zu bringen, entweder überhaupt nicht oder dann nur in dem Sinne erreicht wurden, als ein Teil der bisher erwerbslosen Sozialhilfebeziehenden in arbeitende Arme, das heisst in so genannte *Working poor* verwandelt worden sind. Es ist zu einer allgemeinen Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse gekommen, und zwar sowohl mit Bezug auf die Arbeitsbedingungen als auch mit Bezug auf die Löhne, die in der Regel am oder unter dem Existenzminimum liegen.

Interessanterweise lassen sich nun aber diejenigen, welche die neue "Workfare"-Politik befürworten, von den negativen Forschungsergebnissen – so sie sie denn überhaupt zur Kenntnis nehmen – nicht von ihrer Linie abbringen, eher im Gegenteil. Der Befund, wonach die "Workfare"-Massnahmen es genau nicht schaffen, die Betroffenen wieder aus der Armut zu bringen, interpretieren die "Workfare"-Befürworter eher noch als Bestätigung für die Richtigkeit eben dieser Massnahmen. Um dieses Paradox zu verstehen, hat man sich bewusst zu machen, dass "Workfare" nicht nur ganz praktisch der Kapitalverwertung dient (grenzenlose Ausbeutung der Arbeitskraft der Menschen), sondern immer auch psychologische Projektionen ermöglicht, die ihrerseits die negativen Auswirkungen der neoliberalen Wirtschaftsweise zu verschleiern helfen. Tatsächlich erlaubt es "Workfare" allen denjenigen Personen, die selber hoch integriert erscheinen – mit gut bezahlter Arbeit, guter Ausbildung, Familie, Eigenheim und Ferien in Übersee während mindestens vier Wochen im Jahr usw. –, die in Wirklichkeit aber genau auch nicht integriert, sondern bloss assimiliert sind, das heisst wie Zahnradchen in einem grossen Getriebe zu funktionieren haben, die Sozialleistungsbeziehenden als Projektionsfläche zu benützen und sich vorzumachen, dass nur diese und nicht man selber desintegriert seien. Diese Projektion funktioniert umso besser, je systematischer – und das geschieht eben genau mit "Workfare" – so getan wird, als wenn die BezügerInnen von Sozialhilfeleistungen die wahrhaft Ausgegrenzten wären, nicht aber auch man selber. Umso eher wertet man diese anderen dann ab und spricht von Sozialfällen, Sozialschmarotzern, Scheininvaliden, Hotelfällen, Arbeitsscheuen usw. Die Attraktivität solcher Projektionen ist, eben weil sie dem einzelnen ermöglichen, von der eigenen Lage abzulenken, ungeheuer stark. Und darin liegt meines Erachtens dann auch der Hauptgrund, weshalb die "Workfare"-Philosophie – übrigens auch auf der linken Seite des politischen Spektrums – derart viele Anhänger gewinnt.

Tatsächlich wird allzu leicht übersehen, dass die Frage der Integration nicht nur ein Problem der Aussenseiter innerhalb einer Gesellschaft, sondern ein Problem aller

---

<sup>2</sup> Unter vielen anderen z.B.: Shragge, Eric (ed.): *Workfare: Ideology for a new under-class*. Toronto, Ontario: Garamond 1997.

darstellt. Auch das so genannte Normalarbeitsverhältnis – denken Sie an den Film "Modern Times" von Charles Chaplin und den Szenen mit den Arbeitern am Fließband – oder auch die so genannte normale Kernfamilie – denken Sie an die Theaterstücke von Henrik Ibsen – können total assimilierend und also – bezogen auf das Subjekt – ganz und gar ausgrenzend sein. Und dann wundert sich jedermann, wenn der so genannt hoch integrierte Familienvater eines Tages durchdreht und etwa – seinerseits völlig fehlgeleitet – seine ganze Familie auslöscht. Ich stimme sowohl mit dem Philosophen Theodor W. Adorno, der sich wesentlich auf die westlichen Gesellschaften, und mit dem Schriftsteller Imre Kertész, der sich wesentlich auf die Gesellschaften des Ostblocks bezieht, darin überein, dass das Subjekt in der Gesellschaft im Allgemeinen maschinenhaft assimiliert und vernutzt und also genau nicht integriert wird. Wir alle sind – infolge der ungeheuren Macht, die der Wirtschaftsapparat über uns hat – nicht integriert, sondern eben bloss assimiliert. Um genau dies zu verdrängen, ist "Workfare" ein probates Mittel.

Lassen Sie mich aufzeigen, inwiefern die revidierten SKOS-Richtlinien jenen projizierenden Kräften, von denen ich hier soeben allgemein gesprochen habe, folgen.

Wie Sie wissen, ist in den neuen SKOS-Richtlinien im Vergleich zu den alten das Existenzminimum um rund 10 Prozent abgesenkt worden, d.h. – bezogen auf den Grundbedarf einer Einzelperson – von 1'110 Franken (GBI + GBII (Durchschnitt) nach alten Richtlinien) auf 960 Franken im Monat (Grundbedarf für den Lebensunterhalt, GBL nach neuen Richtlinien). Rein technisch wird diese Absenkung damit erklärt, dass man sich bei der Festsetzung des Existenzminimums neu nicht mehr an den ärmsten 20%, sondern an den ärmsten 10% der Bevölkerung orientiere. Das ist natürlich schon mal höchst eigenartig, wenn die Sozialhilfe, in der es ja eigentlich um die Armutsbekämpfung ginge, sich bei der Festsetzung des Existenzminimums an den aller Ärmsten orientiert. Allerdings wird damit ein weiter gehender Zweck verfolgt. In der Expertise des Volkswirtschaftlers Gerfin, welche von der SKOS zur Legitimierung der Revision der Richtlinien in Auftrag gegeben worden ist, steht wörtlich geschrieben: "Die Forderung nach einer anreizkompatiblen Sozialhilfe für Erwerbsfähige hat die folgende(n) Implikation(en) für eine Sozialhilfereform (ich nenne hier nur die erste, kw): die Sozialhilfe muss im Vergleich zum Einkommen bei Vollerwerbstätigkeit unattraktiv sein. (...) Streng genommen bedeutet (diese erste Implikation), dass die Sozialhilfe für nicht erwerbstätige aber als erwerbsfähig eingestufte Sozialhilfeempfänger auf ein Niveau reduziert werden sollte, das mittelfristig nicht existenzsichernd ist."<sup>3</sup>

Man spricht dabei auch vom so genannten Abstandsgebot (im 19. Jahrhundert hiess es "least eligibility"), dass also das von der Sozialhilfe gewährte Existenzminimum

---

<sup>3</sup> Gerfin, Michael: Schlussbericht Evaluation der Richtlinien der SKOS. Zuhanden der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), 3. Juni 2004, S. 32.

immer unter den niedrigsten Einkommen bei Vollerwerbstätigkeit liegen sollte. In den SKOS-Richtlinien wird auf dieses Gebot wie folgt angespielt: "Die Zusammensetzung der Ausgabenpositionen und die Höhe des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL) entsprechen dem Konsumverhalten des untersten Einkommensdezils, d.h. der einkommensschwächsten zehn Prozent der Schweizer Haushaltungen. Auf diese Weise wird statistisch abgesichert, dass die Lebenshaltungskosten von Unterstützten einem Vergleich mit den Ausgaben nicht unterstützter Haushaltungen, die in sehr bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, standhalten." (SKOS-Richtlinien: Kapitel B.2.1) Das ist eigentlich Klartext: Man möchte zum einen, dass die von der Sozialhilfe Unterstützten in sehr bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, zum andern, dass die Nicht-Unterstützten, die ebenfalls in sehr bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben (die ärmsten zehn Prozent!), schon gar nicht auf die Idee kommen, um Sozialhilfe nachzusuchen. Das nennt man Abstandsgebot oder – in meinen Worten – das Ende des Versuchs, mittels der Sozialhilfe die Armut zu bekämpfen.

Mit dem Abstandsgebot verbindet sich die Annahme, dass die Sozialhilfebeziehenden keinen so genannten Anreiz mehr besässen, eine Arbeit anzunehmen, wenn die Sozialhilfeleistungen relativ zu den tiefsten Löhnen zu hoch wären. Dazu ist freilich festzuhalten, dass allein diese Annahme von den fehlenden Anreizen – und auch hierzu gäbe es übrigens ausgezeichnete Studien<sup>4</sup> – schlicht und einfach falsch ist. Wer sich in der Lage sieht, eine Arbeitsstelle zu versehen, wird dies in aller Regel auch dann tun, wenn sein Einkommen nicht existenzsichernd ist. Das erklärt sich damit, dass es für den einzelnen einem viel zu grossen Verlust an sozialem Prestige und auch an sozialen Bezügen gleichkäme, anstatt eine Stelle innezuhaben, Fürsorgeleistungen zu beziehen. Wenn dem nicht so wäre, gäbe es die auch in der Schweiz ständig wachsende Zahl der *Working Poor* doch gar nicht, sie alle hätten ihren Job zugunsten des Sozialhilfebezugs schon längst aufgegeben. Die Ökonomen unterstellen den Ärmsten der Bevölkerung einen Ökonomismus, von dem diese Ärmsten gar nichts wissen und auch nichts wissen wollen.

Dann gibt es auf der anderen Seite in der Tat diejenigen, die Fürsorgeleistungen beziehen und nur schwer zur Annahme einer Arbeit zu motivieren sind. Dieses hat jedoch praktisch nie mit der Frage des monetären Anreizes, sondern praktisch immer mit der psychischen Verfassung der Betroffenen zu tun. Es ist davon auszugehen, dass diese Menschen im Verlaufe ihrer bisherigen Familien-, Schul- und Erwerbsbiographie derart immer wieder zusammen gestaucht worden sind, dass sie eine ungeheure Versagensangst aufgebaut haben und deshalb keine Stelle mehr annehmen wollen. Sie sind aus psychischen Gründen nicht in der Lage dazu, können es aber natürlich nicht so formulieren, sondern flüchten sich in Angeberei usw.; und

---

<sup>4</sup> z.B.: Gebauer, Ronald; Petschauer, Hanna; Vobruba, Georg: Wer sitzt in der Armutfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt. Berlin: edition sigma 2002.

es bräuchte sehr viel Zeit und Geduld, um ihnen das Vertrauen respektive Selbstvertrauen wieder zu vermitteln. Manchmal sind die Betroffenen auch überhaupt gar nicht mehr zu ermutigen. Sie sind dann schon zu kaputt gemacht. Aber diese Schattenseiten des gesellschaftlichen Lebens dürfen in Zeiten vordergründigen Glänzen-Wollens oder Glänzen-Müssens nicht einmal mehr Thema werden. Auch es wird verdrängt.

Die in den SKOS-Richtlinien vorgenommene Absenkung des Existenzminimums um ca. zehn Prozent lässt sich nicht rechtfertigen, auch nicht mit dem von der SKOS vorgebrachten Argument der fehlenden Anreize. Dies wird sich im Übrigen auch daran zeigen, dass die Absenkung zu keinem einzigen regulären Arbeitsplatz mehr beitragen wird, stattdessen aber die Lebensumstände für viele Menschen sehr viel prekärer macht.

Nun ist es allerdings so, dass das erwähnte Existenzminimum für den Grundbedarf einer Einzelperson von 960 Franken eine rein künstliche Grösse darstellt, diese eigentlich – nähme man die revidierten SKOS-Richtlinien genau – gar nie so zur Ausrichtung kommen kann. Denn sobald eine Sozialhilfe beziehende Person faktisch eine so genannte Integrationsaktivität erbringt respektive eine solche vielleicht erbringen wollte, aber aus gesundheitlichen Gründen nicht erbringen kann, kommt es zur Ausrichtung eines Betrags von mindestens 100 Franken mehr, der so genannten Integrationszulage. Umgekehrt aber, wenn eine Sozialhilfe beziehende Person eine so genannte Integrationsaktivität nicht erbringt, obwohl die Behörden der Meinung sind, dass eine solche so genannt zumutbar wäre, dann soll es gemäss neuen SKOS-Richtlinien zu Kürzungen kommen. Ich zitiere aus den revidierten SKOS-Richtlinien: "Wenn die hilfeschuchende Person (...) sich weigert, an einer ihr zumutbaren und als hilfreich qualifizierten Massnahme teilzunehmen, so kann dieses Verhalten gemäss Kapitel A.8 sanktioniert werden." (SKOS Richtlinien: Kap. D.2) Und im Kapitel A.8 heisst es: "Als Sanktion können unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit situationsbedingte Leistungen gestrichen werden. Darüber hinaus kann der Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) für die Dauer von maximal zwölf Monaten um höchstens 15 Prozent gekürzt werden." (SKOS-Richtlinien: Kap. A.8.3) Das würde dann für die Einzelperson zu einem so bezeichneten absoluten Existenzminimum für den Grundbedarf von 800 Franken führen. Und dazu heisst es in den SKOS-Richtlinien: "Weitergehende Kürzungen bedeuten einen Eingriff in das verfassungsmässig geschützte Recht auf Existenzsicherung. Sie sind deshalb unzulässig." (SKOS-Richtlinien: A.8.3) Allerdings heisst es dann nur zwei Ziffern weiter unten unter dem Titel "Einstellung von Leistungen für die Grundsicherung": "Eine Einstellung von Unterstützungsleistungen für die Grundsicherung (Gesundheit, Wohnen, Lebensunterhalt) ist ausnahmsweise dann zulässig, wenn die unterstützte Person sich in Kenntnis der Konsequenzen ihres Entscheids ausdrücklich und wiederholt weigert, eine ihr mögliche, zumutbare und konkret zur Verfügung stehende Arbeit

anzunehmen." (SKOS-Richtlinien: A.8.5) Allerdings heisst es dann hinwiederum gleich danach in einer eigenartigen Formulierung, dass die Leistungseinstellung dann, wenn die betroffene Person nach Ablehnung der Arbeit das absolute Existenzminimum nicht erreiche, doch wieder zumindest teilweise rückgängig zu machen sei. Offenbar möchte man in den revidierten SKOS-Richtlinien die Drohkulisse der Leistungseinstellung zwar prominent platziert sehen, dann aber doch nicht recht dazu stehen, wohlwissend, dass man sich dabei auf sehr dünnem Eis bewegt.

Worauf es mir hier ankommt, ist der Hinweis darauf, dass in den SKOS-Richtlinien eine feste Grösse zur Basissicherung genau genommen gar nicht mehr existiert. Der angegebene Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) von 960 Franken für eine Einzelperson kann es nicht sein, denn der faktisch auszurichtende Betrag liegt entweder darunter – wenn die Behörden das Gefühl haben, die betroffene Person sei zu wenig so genannt integrationsaktiv (und hier geht es dann wie zitiert in Richtung absolutes Existenzminimum oder gar Leistungseinstellung), oder der Betrag liegt darüber – wenn die Behörden das Gefühl haben, die Person sei genügend so genannt integrationsaktiv. Bei angenommener so genannter Integrationsaktivität kommt die so genannte Integrationszulage dazu – ein zusätzlicher Betrag von mindestens 100 und höchstens 300 Franken und bei Erwerbstätigkeit kommt ein so genannter Einkommensfreibetrag dazu – ein zusätzlicher Betrag zum GBL von mindestens 400 Franken und höchstens 700 Franken. Die immer auch anzurechenden Wohnkosten, Kosten für medizinische Grundversorgung und für situationsbedingte Leistungen lasse ich hier der Einfachheit halber immer unerwähnt.

Weshalb nun aber wird in den revidierten SKOS-Richtlinien auf ein klares, für alle geltendes Existenzminimum verzichtet? Ich würde nun sagen – und das entspricht genau der "Workfare"-Philosophie –, dass primär gar nicht mehr die Sicherung der sozialen Existenz der untersten Schichten der Bevölkerung angestrebt wird, sondern deren Arbeitserziehung oder auch – allgemeiner gesagt – deren Sozialdisziplinierung. Je grösser die von Seiten der Behörden bei der unterstützten Person unterstellte Arbeitsamkeit, desto grösser soll der von der Sozialhilfe ausgerichtete Betrag sein, je tiefer die unterstellte Arbeitsamkeit, desto niedriger soll der Betrag sein.

Damit bin ich sozusagen bei der Gretchen-Frage: Wie lässt sich bestimmen, wer wie arbeitsam ist, und was ist mit denjenigen Personen, deren Arbeitsamkeit in eine ganz andere Richtung als in die von den Sozialbehörden gewünschte geht? Ich spreche von den "Sich-Nichtanpassenden" oder auch von den "Sich-nicht-mehr-anpassen-Könnenden", Figuren wie Friedrich Glauser, Virginia Woolf, Adolf Wölfli, Janet Frame.

Sieht man sich die revidierten SKOS-Richtlinien unter diesem Aspekt an, kommen sie einem vor wie ein Relikt aus alten repressiven Zeiten, und zwar deshalb, weil in

ihnen jegliche Grosszügigkeit gegenüber dem Nicht-Normgemässen fehlt, einem Nicht-Normgemässen notabene, das für eine echte gesellschaftliche Integration – "integrare" bedeutet im Lateinischen so viel wie Erneuerung – genau das Wesentliche wäre. Man holt einen verstaubten Arbeitsbegriff hervor und schlägt alle von Armut betroffenen Menschen über diesen verstaubten Leisten. Wer diesem Leisten genügt, ist ein würdiger Armer, wer diesem Leisten nicht genügt, ist ein unwürdiger Armer.

Nun gibt es bekanntlich ja so etwas wie ein Gleichstellungsgebot, und für dieses Gleichstellungsgebot immer zentral ist der Hinweis darauf, dass man Menschen, die auf diese oder auf jene Art handicapiert sind, nicht diskriminieren darf, dass man also genau nicht alle über denselben Arbeitsleisten schlagen darf. Und es gibt sogar diesbezügliche Gesetze, etwa ein Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern oder ein Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen.<sup>5</sup>

Die revidierten SKOS-Richtlinien nehmen darauf keine Rücksicht. So heisst es zum Beispiel locker: "Alleinerziehende Personen (Klammer: in der Regel ja Frauen, kw), die wegen ihrer Betreuungsaufgaben weder einer Erwerbstätigkeit noch einer ausserfamiliären Integrationsaktivität nachgehen können, erhalten eine monatliche Integrationszulage von mindestens 200 Franken." (SKOS-Richtlinien: C2) Weshalb nicht gleich das Maximum von 300 Franken oder weshalb nicht der gesamte Einkommensfreibetrag von 700 Franken? Ist der SKOS entgangen, dass Haus- und Betreuungsarbeit mindestens so viel Wert sind wie eine volle Erwerbstätigkeit? Oder dann heisst es: "Unterstützten nicht erwerbstätigen Personen über 16 Jahre, welche trotz ausgewiesener Bereitschaft zum Erbringen von Eigenleistungen nicht in der Lage oder im Stande sind, steht eine minimale Integrationszulage (MIZ) von 100 Franken pro Monat zu." (SKOS-Richtlinien: C2) Weshalb hier – offenbar sind Menschen mit Behinderung gemeint – lediglich 100 Franken? Weshalb nicht gleichgestellt mit anderen 200, 300, 700 Franken? Wie kommt man zu einer solchen Diskriminierung von arbeitslosen Menschen mit Behinderung im Vergleich zu alleinstehenden Müttern oder im Vergleich zu den unterstützten Erwerbstätigen? In den SKOS-Richtlinien werden die hundert Franken für Menschen mit Behinderung sogar noch positiv hervor gehoben, heisst es doch, dass diese Menschen mit den 100 Franken mehr denn doch noch besser behandelt würden als die so genannt "passiven Hilfesuchenden, die sich nicht besonders um die Verbesserung ihrer Situation bemühen." (SKOS-Richtlinien: C2) Jene letzteren sollen nämlich gar keine Integrationszulage kriegen und darüber hinaus – nimmt man die Ausführungen zu den Sanktionen ernst – sanktioniert werden. Die einen ins Töpfchen, die anderen ins Kröpfchen.

---

<sup>5</sup> Den Hinweis auf die hier behandelte Problematik verdanke ich der IG Sozialhilfe; vgl.: Schibli, Franz; Goldstein, Branka: Nein zum Abbau der Sozialhilfe – Nein zur Teilrevision der SKOS-Richtlinien. In: Zeitschrift der IG Sozialhilfe, Nr. 10, 2005.

Diese die revidierten SKOS-Richtlinien kennzeichnenden Abstufungen sind in zweierlei Hinsicht unhaltbar, formal mit Bezug auf die Gleichstellungsgesetze, die verletzt werden, inhaltlich mit Bezug auf den angelegten Massstab der angenommenen Arbeitsamkeit, der in jedem Fall auf Willkür beruht. Auch in der "Workfare"-Literatur werden diese Abstufungen nicht nur als grosses Problem geschildert, sondern es wird gar festgestellt, dass sie, die vordergründig ja eigentlich der Integration dienen sollte, erst recht die Ausgrenzung eines Teils der unterstützten Personen befördert.<sup>6</sup> Die Sozialbehörden haben ja immer zu entscheiden, wer jetzt so genannt integrationsaktiv ist und wer nicht, und sodann entweder zu belohnen oder zu sanktionieren. Die Frage nun aber, welches Verhalten der Integration förderlich ist und welches nicht, ist eine höchst normative, das heisst kann immer so oder auch gerade umgekehrt herum gesehen werden.

Die Sozialhilfe als letztes Netz der sozialen Sicherung war bislang immer als eine grundsätzlich *verschuldensunabhängige* Sozialleistung konzipiert. Selbst wenn jemand in einem regulären Arbeitsverhältnis blöd getan hat, daraufhin gekündigt worden ist, sich auch im Rahmen der Arbeitslosenversicherung nicht anpassen konnte oder wollte, und schliesslich in der Sozialhilfe gelandet ist, auch in diesem Fall haben die Sozialhilfeinstanzen die Pflicht, der betreffenden Person ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen, und zwar ohne Wenn und Aber. Dies ist deshalb ungeheuer wichtig, weil es in der Sozialhilfe – eben als letztes Netz der sozialen Sicherung – wirklich um die Existenz geht. Deshalb sollen auf diese letzte Sicherung auch diejenigen Menschen Anspruch haben, die – mag es nun stimmen oder nicht – versagt haben in ihrem bisherigen Leben und auch weiterhin versagen. Dieses Prinzip, dass die soziale Existenz allen abgesichert wird, unabhängig von einem allfälligen Verschulden, hat sich nicht zufällig im Nachgang zum zweiten Weltkrieg heraus gebildet, aus der Erfahrung heraus, dass Teile der Bevölkerung von der Regierung willkürlich zu den Schuldhafte erklärt werden konnten mit der Folge, dass man sie aller Rechte und eben auch des Rechts auf eine würdige Existenz beraubte. Genau dem wollte man mit einer verschuldensunabhängig ausgestalteten Sozialhilfe wenigstens vom Anspruch her einen Riegel schieben. Und es sei auch erwähnt, dass sich im geschichtlichen Rückblick immer mal wieder diejenigen als die Starken erwiesen haben, die zu deren Lebzeiten als Versager, Nestbeschmutzer oder gar Kriminelle gebrandmarkt worden sind. Es ist wirklich unmöglich, darüber, ob jetzt jemand integrationsaktiv ist oder nicht, so ohne weiteres zu urteilen.

In den revidierten SKOS-Richtlinien steht nun aber nicht mehr der Anspruch der universalen Sicherung im Zentrum, sondern die Frage, ob die von Armut Betroffenen sich ja auch arbeitsam und angepasst verhalten. Und wer sich diesbezüglich schuldig macht, konkret: sich nicht in erwarteter Weise integrationsaktiv zeigt, ist zu

---

<sup>6</sup> Handler, Joel, F.: Social citizenship and workfare in the US and Western Europe: from status to contract. In: Journal of European Social Policy 13, 2003: 229 – 243.

sanktionieren. Damit aber wird die Verschuldensfrage in die Sozialhilfe hinein genommen, das Prinzip der verschuldensunabhängigen Sozialhilfe über Bord geworfen.

Nun ist es ja so, dass das Gesamtvolumen an Erwerbsarbeit eher abnimmt als zunimmt. Das bedeutet, dass für einen wachsenden Teil von Menschen keine Erwerbsarbeit mehr zur Verfügung steht. Deshalb wäre es umso wichtiger, anstatt die Nichtlohnarbeitenden wie verrückt dazu anzutreiben, doch wieder einen der in Wirklichkeit gar nicht vorhandenen Arbeitsplätze zu ergattern, diejenigen Lebenslagen zu kultivieren, die ausserhalb der Lohnarbeit zwangsläufig entstehen. Und dazu wäre gerade für die lohnarbeitslosen, sich unabhängig bemühen Menschen in Armut ein möglichst hohes Existenzminimum vonnöten. Diese Menschen sollen sich mit anderen treffen können, sie sollen zueinander fahren können, sie sollen gemeinsame Projekte entwickeln können. Und dazu sind die 800 oder 960 Franken oder allenfalls auch 1060 Franken im Monat, gerechnet für eine Einzelperson, schlicht und einfach zu wenig. Mit 35 Franken im Tag für Essen, Kleidung, Haushalt, Körperpflege usw. kann es zu zusätzlichen Aktivitäten gar nicht kommen. Die "Workfare"-Philosophie zielt freilich genau darauf ab, solche autonom bestimmte Integration zu verhindern; es geht um den Zwang in assimilierende Formen der Arbeit.

Das zeigt sich innerhalb der SKOS-Richtlinien prominent daran, dass der in den alten Richtlinien enthaltene Grundbedarf II für den Lebensunterhalt bei der Revision gestrichen wurde. Einmal abgesehen davon, dass jener Betrag zu klein gehalten war, wurde mit dem Grundbedarf II doch etwas ganz Entscheidendes gesehen und auch bekundet, nämlich, dass *die* zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration die finanziellen Mittel sind. Um mit anderen zusammen zu kommen, benötigen die Menschen primär einmal Geld. Der Grundbedarf II für den Lebensunterhalt wurde u.a. auch genau so begründet, er sollte "eine Teilhabe am sozialen und gesellschaftlichen Leben erleichtern". Und zudem stand er explizit "allen finanziell unterstützten Haushalten" zu. Damit wurde bekundet, dass es primär die Sache der Betroffenen selber sein soll, zu bestimmen, in welcher Weise sie am sozialen und gesellschaftlichen Leben teilhaben wollen. Die in den SKOS-Richtlinien vertretene Tendenz geht nun aber dahin, bei der Existenzsicherung nur jene Integrationsaktivitäten zu berücksichtigen, die gewissermassen unter institutioneller Überwachung stehen: in erster Linie die Teilnahme in einem Ausbildungs- oder Beschäftigungsprogramm sowie die Lohnarbeit.

Weshalb kann die von der einzelnen Person in Eigenregie geleistete Bewältigung des Alltags – dabei wird in der Literatur auch von "Eigenarbeit" gesprochen<sup>7</sup> – nicht auch als Integrationsaktivität gewertet werden? Es ist doch genauso eine solche!

---

<sup>7</sup> Vgl. z.B. Offe, Claus; Heinze, Rolf G.: Organisierte Eigenarbeit. Das Modell Kooperationsring. Frankfurt/New York: Campus 1990.

Hier könnte auch eine zentrale Aufgabe für Sozialarbeitende gesehen werden, den Unterstützten dabei beizustehen, qualitativ hochstehende, autonom geführte Lebensweisen ausserhalb der bezahlten Erwerbsarbeit zu entwickeln. Das Ganze könnte mit situationsbedingten Leistungen gefördert werden, etwa zur Miete von Räumlichkeiten, beispielsweise für ein Internet-Café, eine Bibliothek oder einen Ausstellungsraum.

Es gibt Hinweise darauf, dass diejenigen Personen, die sich an den angebotenen Integrationsmassnahmen der Sozialhilfe nicht beteiligen (also die so genannt Renitenten), mindestens so häufig, wenn nicht häufiger wieder einen regulären Job finden wie diejenigen, die sich an den Massnahmen beteiligen.<sup>8</sup> Die sich Nicht-Beteiligenden konzentrieren sich eher autonom auf sich und verfallen weniger der Tendenz, alles dem Amt zu überlassen oder sogar zu glauben, nach dem halben Jahr in der Übungsfirma komme es automatisch zu einem Wechsel in einen regulären Job. Ich möchte diesen Befund auch nicht verabsolutieren, aber doch darauf hinweisen, dass man mit dem autonomen Bemühen der Menschen immer rechnen und es auch fördern sollte. Und entsprechend bedarf es eines genügend hohen Existenzminimums auch für Sozialhilfe Beziehende, die nicht in einem Programm oder in einer Erwerbsarbeit drin sind.

Freilich sind die bestimmenden Kreise und auch die Wirtschaft an autonom bestimmten Integrationsaktivitäten im Allgemeinen nicht interessiert, weil solche Aktivitäten die Menschen vom Druck befreien würden, unbedingt wieder Anschluss an den Arbeitsmarkt zu finden. Der Druck soll aufrecht erhalten bleiben. Und mit "Workfare" verbindet sich ja auch das primäre Ziel, alle im Wettbewerb um Arbeit – womit hier immer entfremdete Lohnarbeit gemeint ist – zu halten, wie aussichtslos das Ganze für die die meisten auch immer sein mag.

Aus dem Festgestellten geht auch unmittelbar hervor, dass die Teilnahme an institutionalisierten Integrationsmassnahmen nicht per se die bessere Lösung ist. Damit spreche ich mich nicht etwa gegen solche Massnahmen aus, halte aber fest, dass sie aus Sicht der Betroffenen absolut freiwillig sein müssen, ein allfälliges Nichtmitmachen oder auch ein Ausstieg nicht – wie es in den revidierten SKOS-Richtlinien verlangt ist – mit finanziellen Einbussen sanktioniert werden darf. Wir bewegen uns hier auf der Ebene des Existenzminimums und wenn die Sozialbehörden auf dieser Ebene drohen, ist es wirklich rasch passiert – und der Vorwurf ist dann auch durchaus berechtigt –, dass die Beschäftigungsprogramme den Charakter von Zwangsarbeit annehmen.

---

<sup>8</sup> Das ist auch eines der zentralen Forschungsergebnisse des in der Schweiz durchgeführten Nationalen Forschungsprogramms 45 ("Probleme des Sozialstaats"); vgl. dazu: Gärtner, Ludwig: Integration in den Arbeitsmarkt: Ein schwieriges Unterfangen. In: Soziale Sicherheit CHSS 5/2004: 311-315.

Lassen Sie mich zum Schluss noch einige Anmerkungen machen zu den in den revidierten SKOS-Richtlinien enthaltenen Einkommensfreibeträgen von 400 bis 700 Franken für erwerbstätige Unterstützte. Das grosse Problem solcher Einkommensfreibeträge besteht darin, dass sie eine versteckte Subventionierung der Unternehmen darstellt, in denen die Unterstützten arbeiten.

Um sich die Problematik voll zu vergegenwärtigen macht es Sinn, sich die Situation in Staaten wie den USA anzusehen, wo "Workfare" schon voll etabliert ist.<sup>9</sup> Dort hat man es nämlich so weit gebracht, dass sich die Anstellung von Sozialhilfe Unterstützten für die Unternehmen tatsächlich lohnt. Die Rechnung geht vereinfacht gesagt wie folgt: Wenn ein Unternehmen eine Sozialhilfe beziehende Person anstellt, dann wird der bestehende Minimallohn von etwa 8 Dollar in der Stunde so aufgeteilt, dass der Staat die einen 4 Dollar und das Unternehmen die anderen 4 Dollar bezahlt. Das bedeutet dann im Resultat, dass das Unternehmen für eine volle Stelle lediglich noch 4 Dollar pro Stunde bezahlt; und das lohnt sich für dieses natürlich (Arbeit soll sich bekanntlich ja lohnen). Man darf nie vergessen, dass noch mit den Ärmsten der Armen ausgezeichnete Geschäfte gemacht werden können. Dies lässt sich auch ersehen an der in den USA teilweise privatisierten Gefängnisindustrie. Diese Gefängnisse werden nicht nur privat geführt, darin werden auch Arbeiten für Unternehmen erledigt, und natürlich auch hier praktisch zum Nulltarif.

An diesem Punkt sind wir in der Schweiz zwar noch nicht, aber mit den in den revidierten SKOS-Richtlinien eingeführten Einkommensfreibeträgen geht man genau in diese Richtung; und im Übrigen ja auch mit den von der Stadtzürcher Sozialvorsteherin propagierten so genannten "1000 Fr.-Jobs" oder auch "McJobs". Neben der Tatsache, dass die Menschen damit konkret gezwungen werden, für praktisch nichts voll zu arbeiten, drücken solche Subventionierungen das ganze Lohngefüge nach unten, und dieses noch ausgerechnet mit staatlicher Unterstützung. Derjenige Arbeit Suchende in den USA, der eine Stelle ohne Subventionierung für den Minimallohn von 8 \$ sucht, wird es infolge des durch den Staat betriebenen Lohndumpings noch schwerer haben, etwas zu finden. Es kommt zu den gefürchteten Substitutionseffekten, das heisst dazu, dass die Firmen regulär Angestellte entlassen, um sie durch subventionierte Sozialhilfe Beziehende oder auch Gefängnisinsassen zu ersetzen. Dabei wird im Übrigen keine einzige Stelle mehr geschaffen. Und wenn – wie in den USA – das "hire and fire" gang und gäbe ist, dann nützen auch die schärfsten Gesetzgebungen gegen die besagte Substitution nichts. Wer kann da noch beurteilen, aus welchem Grund jetzt jemand genau entlassen worden ist.

Auf jeden Fall birgt die jetzt auch in der Schweiz aufkommende Tendenz, Löhne zu subventionieren, riesige Gefahren für das Lohngefüge insgesamt. Im IV-Bereich hört man ja jetzt schon auch in der Schweiz von Fällen, wo die Arbeitgeber ganz einfach

---

<sup>9</sup> OECD 1999: The Local Dimension of Welfare-to-Work. An International Survey. OECD Proceedings.

die finanziellen Bedingungen bestimmen können, unter denen sie bestimmte Angestellte noch zu behalten bereit sind. Aus "Eingliederung statt Rente" werden hier dann hoch subventionierte Arbeitsplätze, für welche die Arbeitgeber dank der Unterstützung des Staates praktisch nichts mehr bezahlen, sie das Arbeitsprodukt aber gleichwohl voll verwerten können. Und die Beschäftigten können im Falle, wo so ausgenützt werden, nicht viel machen, da sie im Falle des Ausstiegs mit Sanktionen rechnen müssen.

Diese Überlegungen sprechen gegen die in den SKOS-Richtlinien verankerten Einkommensfreibeträge. Auch diesbezüglich hat das alte System mit den ausgerichteten Erwerbsunkosten viel mehr Sinn gemacht. Ganz allgemein hat man mit den situationsbedingten Leistungen ja immer die Möglichkeit, auf finanzielle Benachteiligungen, die infolge von Integrationsaktivitäten entstehen (Erwerbsunkosten, Kinderbetreuungskosten, Kosten für die Zusatzmiete von Räumlichkeiten usw.) individuell zu reagieren.

Damit komme ich – in Form von fünf Punkten – zum Schluss: In diesem Referat habe ich zu begründen versucht, weshalb es nötig wäre – und zwar im genauen Gegensatz zu dem in den revidierten SKOS-Richtlinien Bekundeten – für eine Sozialhilfe einzustehen,

- 1) die die *Armut wirklich bekämpft* und genau nicht das Leben "in sehr bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen" zum Massstab erhebt;
- 2) die dem *Prinzip der Verschuldensunabhängigkeit* folgt und genau nicht Abstufungen und Sanktionen je nach dem vornimmt, für wie integrationsaktiv respektive arbeitsam eine unterstützte Person eingeschätzt wird;
- 3) in deren Rahmen die *Teilnahme an institutionalisierten Integrationsmassnahmen freiwillig* ist und es genau nicht sein darf, dass eine Nichtteilnahme oder ein Ausstieg sanktioniert werden kann;
- 4) in deren Rahmen auch *autonome Integrationsaktivitäten (Eigenarbeiten)* gefördert werden, es nicht geschehen darf, dass die unterstützten Personen solche Aktivitäten wegen zu knapp bemessener Unterstützungsleistungen gar nicht aufnehmen können;
- 5) in deren Rahmen bei Erwerbstätigkeit *keine Einkommensfreibeträge sondern Erwerbsunkosten* erstattet werden, es nicht sein darf, dass mit Hilfe des Staates das Lohngefüge noch weiter nach unten gedrückt wird.

Ich danke Ihnen für die Aufmerksamkeit.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Anschrift des Referenten:

Kurt Wyss, Büro für Sozialforschung, Hardturmstr. 261, 8005 Zürich, [kurt.wyss@pingnet.ch](mailto:kurt.wyss@pingnet.ch).