

Zeitschrift: Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur
Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Band: 83 (2005)
Heft: 4

Artikel: Der Arbeitsbegriff in den revidierten SKOS-Richtlinien
Autor: Wyss, Kurt
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-341922>

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: 03.04.2026

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

Der Arbeitsbegriff in den revidierten SKOS-Richtlinien

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hat die Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe einer Revision unterzogen. Die revidierten Richtlinien sind ab diesem

Kurt Wyss

Jahr von der SKOS als in Kraft setzbar herausgegeben worden¹. Die Kantone haben die Richtlinien entweder schon in Kraft gesetzt, tun es noch im Verlaufe dieses Jahres oder per 1. Januar 2006. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kantone, als massgebende Instanz im Bereich der Sozialhilfe, von den SKOS-Richtlinien abweichen können und viele Kantone dieses – leider zumeist in Richtung verstärkter Restriktionen – auch tun.

Das grundsätzlich Neue an den revidierten SKOS-Richtlinien liegt im Stellenwert, der der Arbeit bei der Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen beigemessen wird. Die auf Seiten der Unterstützten angenommene Arbeitsamkeit wird zu der Grundbedingung dafür erklärt, ob, und wenn ja, in welcher Höhe Sozialhilfeleistungen ausgerichtet werden. Mit dieser Neuausrichtung folgt die SKOS einer Sozialpolitik, wie sie ab den achtziger Jahren in den USA, Kanada und Grossbritannien in zunehmender Stärke verfolgt worden ist und die im Englischen als «Welfare-

to-Work» oder noch kürzer «Workfare» bezeichnet wird. Die «Arbeit» («Work») rückt ins Zentrum der Wohlfahrt («Welfare»), und so heisst es dann «Welfare-to-Work» oder «Workfare»².

Die Politik von «Workfare» hat im Verlaufe der neunziger Jahre auch in den Ländern Kontinentaleuropas immer mehr an Boden gewonnen. Ein prominentes Beispiel stellt die in Deutschland jüngst vollzogene Arbeitsmarktreform dar (Hartz-Gesetze). In der Schweiz enthält die Arbeitslosenversicherung bereits viele «Workfare»-Elemente und neben der jetzt revidierten Sozialhilfe steht auch die anstehende 5. IV-Revision ganz im Zeichen von «Workfare». Allerdings – und das wird häufig übersehen – ist das Paradigma von «Workfare» nicht neu, sondern eine Art Neuauflage der Armengesetze, welche die ganze neuzeitliche Armenfürsorge und dann besonders die Fürsorge des liberalistischen 19. Jahrhunderts geprägt hatten (Tradition der «Work Houses»). 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. Im Rahmen der jetzt revidierten SKOS-Richtlinien ist in einem ersten Schritt und im Vergleich zu den alten Richtlinien das gewährte Existenzminimum um rund

¹ 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. (www.skos.ch)

² Zur Thematik von «Workfare» vgl. z.B. Shragge, Eric (ed.): Workfare: Ideology for a new under-class. Toronto, Ontario: Garamond 1997.

Ziel: Die Sozialhilfe soll im Vergleich zum Einkommen bei Vollerwerbstätigkeit unattraktiv sein.

zehn Prozent abgesenkt worden, d. h. – bezogen auf den Grundbedarf (GB) einer Einzelperson (für alltägliche Ausgabenpositionen wie Nahrung, Getränke, Kleidung, Schuhe, Freizeit, Verkehrsmittel usw.) – von 1 110 Franken im Monat (GBI und GBII nach alten Richtlinien) auf 960 Franken im Monat (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 zwanzig Prozent, sondern an den ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung orientiere. Alleine diese Erklärung ist bereits höchst eigenartig, fragt man sich doch, weshalb sich die Sozialhilfe, in der es doch um die Armutsbekämpfung zu gehen hätte, bei der Festsetzung des Existenzminimums ausgerechnet an den aller Ärmsten orientiert.

Mit der Absenkung des Existenzminimums wird allerdings 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: die Sozialhilfe muss im Vergleich zum Einkommen bei Vollerwerbstätigkeit unattraktiv sein. (...) Streng genommen bedeutet (dies), dass die Sozialhilfe für nicht erwerbstätige aber als erwerbsfähig eingestufte Sozialhilfeempfänger auf ein Niveau reduziert werden sollte, das mittelfristig nicht existenzsichernd ist.³» Man spricht dabei auch vom so genannten Abstandsgebot (im 19. Jahrhundert hiess es «less eligibility»), womit gemeint ist, dass das von der Sozialhilfe gewährte Existenzminimum immer unter den niedrigsten Einkommen bei Vollerwerbstätigkeit liegen sollte.

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

Mit dem Abstandsgebot soll auf Seiten der Sozialleistungsbeziehenden ein so genannter Anreiz geschaffen werden, eine Arbeit anzunehmen.

Das leider immer wieder kolportierte Argument vorhandener «Fehlanreize» ist jedoch nicht haltbar. Wer sich nämlich in der Lage sieht, eine Arbeitsstelle zu versehen, wird dies in aller Regel auch dann tun, wenn das resultierende 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, hätte es die auch in der Schweiz in den letzten fünfzehn Jahren stark angewachsene Zahl von arbeitenden Armen («Working Poor») gar nicht gegeben. Sie alle hätten ihren Job zugunsten des Sozialhilfebezugs längst schon aufgegeben.⁴

Das erwähnte Existenzminimum für den Grundbedarf einer Einzelperson von 960 Franken stellt nun allerdings eine rein künstliche Grösse dar, die eigentlich – nimmt man die revidierten SKOS-Richtlinien genau – so gar nie zur Ausrichtung kommen kann. Denn sobald eine Sozialhilfe beziehende Person faktisch eine so genannte Integrationsaktivität erbringt oder eine solche vielleicht erbringen wollte, aber aus gesundheitlichen Gründen nicht erbringen kann, kommt es zur Ausrichtung eines zusätzlichen Betrags von mindestens 100 Franken und höchstens 300 Franken mehr. Der Betrag wird in den Richtlinien als Integrationszulage bezeichnet.

Konkret ist die minimale Integrationszulage von 100 Franken primär für erwerbslose Personen mit Behinderung vorgesehen (nicht befähigt zu Teilnahme in Beschäftigungsprogrammen), die Inte-

⁴ Das Argument vorhandener «Fehlanreize» ist in verschiedenen Forschungsarbeiten widerlegt worden, vgl. z.B.: Gebauer, Ronald; Petschauer, Hanna; Vobruba, Georg: Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt. Berlin: edition sigma 2002.

grationszulage von 200 Franken primär für erwerbslose Personen mit Betreuungspflichten (Alleinerziehende mit kleinen Kindern) und die Integrationszulage von 300 Franken primär für erwerbslose Personen in Beschäftigungsprogrammen. Diese ganzen Abstufungen werden damit noch weiter getrieben, dass alle diejenigen Sozialleistungsbeziehenden, die einem Erwerb nachgehen, anstelle der Integrationszulage einen so genannten Einkommensfreibetrag zugesprochen erhalten, je nach Arbeitspensum und Einschätzung der Sozialbehörden 400, 500, 600 oder 700 Franken zusätzlich zum Basisbetrag.

Solche Einkommensfreibeträge laufen auf eine Subventionierung der Arbeitgeber und damit auf ein Lohndumping heraus. In den USA ist es so weit gekommen, dass die Arbeitgeber, wenn sie einen Sozialhilfeempfänger anstellen, für den Minimallohn von etwa acht Dollar nur noch die Hälfte beisteuern müssen, während die andere Hälfte vom Staat übernommen wird.⁵ Das bedeutet im Resultat, dass das Unternehmen für eine volle Stelle lediglich noch vier Dollar pro Stunde bezahlt; und das lohnt sich für dieses natürlich. Anstelle der normal Beschäftigten werden in der Folge Sozialhilfebeziehende eingestellt (Substitutionseffekt). 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.

Zurück zu den revidierten SKOS-Richtlinien: Umgekehrt nun 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 den neuen SKOS-Richtlinien zu Kürzungen kommen: «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). Die wichtigste Sanktion besteht in einer Kürzung des gewährten Existenzminimums um fünfzehn Prozent, was dann für eine Einzelperson zu einem so bezeichneten absoluten Existenzminimum für den Grundbedarf von 800 Franken führt. Im Weiteren kann es aber auch zu einer «Einstellung von Leistungen für die Grundsicherung» kommen: «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).

Je grösser die von Seiten der Behörden bei der unterstützten Person unterstellte Arbeitsamkeit, desto grösser soll der von der Sozialhilfe ausgerichtete Betrag sein, je kleiner die unterstellte Arbeitsamkeit, desto niedriger soll der Betrag sein; und dieser letztere Betrag tendiert – infolge der möglichen Leistungseinstellung – gegen Null. Dazu stellt sich mit aller Schärfe die Frage, weshalb die SKOS die einen Formen der Arbeit (nämlich die, die in Richtung entfremdete Lohnarbeit weisen) gegenüber anderen Formen der Arbeit (Eigenarbeiten, z. B. von Menschen mit Behinderung; Haus- und Betreuungsarbeit; Arbeiten, die jenseits des Arbeitsmarktes und unabhängig von Beschäftigungsprogrammen erbracht werden) bevorzugt behandelt.

Durch diese Ungleichbehandlung wird das in verschiedenen Gesetzen verankerte Gebot zur Gleichstellung verletzt (Gleich-

Je kleiner die unterstellte Arbeitsamkeit, desto niedriger der Sozialhilfebetrag – er tendiert gegen Null.

⁵ Vgl. OECD 1999: The Local Dimension of Welfare-to-Work. An International Survey. OECD Proceedings.

stellung von Menschen mit Behinderung; Gleichstellung von Frau und Mann). Wie kann es sein, dass die gewährte Sozialhilfe bei einer handicapierten Person tiefer liegt als bei einer Person mit Betreuungspflichten, und wie kann es sein, dass diese beiden Beträge wiederum tiefer liegen als bei einer erwerbstätigen unterstützten Person?

Darüber hinaus stellen solche Abstufungen je nach Arbeitsamkeit für sich ein grosses Problem dar, was auch in der «Workfare»-Literatur festgehalten wird.⁶ Tatsächlich tragen die Abstufungen, die vordergründig ja eigentlich der Integration dienen sollten, erst recht zur Ausgrenzung eines Teils der unterstützten Personen bei. Die Sozialbehörden haben ja zu entscheiden, wer jetzt in welchem Ausmass so genannt integrationsaktiv ist und wer nicht, und sodann entweder zu belohnen oder zu sanktionieren. Da es sich bei der Frage, wer als integrationsaktiv und wer nicht als integrationsaktiv zu gelten hat, um eine höchst normative handelt (man kann es zumeist auch immer genau andersherum sehen), ist der Entscheid in jedem Fall willkürlich. Unter dieser Prämisse würden beispielsweise auch heute noch Figuren wie Virginia Woolf, Friedrich Glauser, Adolf Wölfli oder Janet Frame als «nicht integrationsaktiv», «nicht vermittlungsfähig», «arbeitscheu» usw. eingestuft und also sanktioniert.

Von einem Recht auf Arbeit kann nur dann gesprochen werden, wenn die Arbeit von den sie Ausführenden als eine Form der subjektiven Selbstbestimmung erfahren wird. Das Selbstbestimmungsrecht darüber, welche Arbeit man verrichten möchte, ist sozusagen die *conditio sine qua non* des Rechts auf Arbeit. Wäre dem nicht so, könnten auch Arbeits- und Konzentrationslager unter dem Titel des Rechts auf Arbeit geführt werden.

⁶ 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, S. 229–243.

Indem in den revidierten SKOS-Richtlinien die Höhe des gewährten Existenzminimums von der in einer bestimmten Weise definierten Arbeitsamkeit der Armutsbetroffenen abhängig gemacht wird, kommt es zu einer systematischen Verletzung des das Recht auf Arbeit bedingenden Selbstbestimmungsrechts. Das Recht auf Arbeit verwandelt sich so in einen Zwang zur Arbeit. Von einem Zwang zur Arbeit ist in jedem Fall dann zu sprechen, wenn denjenigen, die nicht (mehr) bereit oder nicht (mehr) fähig dazu sind, eine so genannt zumutbare Arbeit zu verrichten, als Sanktion ins Existenzminimum eingegriffen, das heisst deren Existenz im Kern bedroht wird.

Nun ist das Gesamtvolumen an Lohnarbeit ja eher abnehmend als zunehmend. Das bedeutet, dass für einen wachsenden Teil von Menschen keine Lohnarbeit mehr zur Verfügung steht. Infolgedessen 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. Genau dieses nun aber wird mit den revidierten SKOS-Richtlinien respektive dem ihnen zugrunde liegenden Arbeitsbegriff, der schmerzlich an die Armengesetze des Manchesterliberalismus erinnert, verhindert.

Kurt Wyss, Jg. 1959, ist selbständig erwerbender Soziologe in Zürich. Er führt vorwiegend Forschungsprojekte zu Fragen der Sozialhilfe durch (zuletzt im Auftrag der SKOS und zusammen mit Caroline Knufer: Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz, Bern 2003) und bearbeitet zurzeit im Auftrag des BSV ein Forschungsprojekt zu Bedeutung und Wirksamkeit von «Welfare-to-Work». In Widerspruch 49 erscheint ein längerer Beitrag Wyss' zu «Workfare».

**Virginia Woolf oder
Friedrich Glauser
würden auch heute
noch als «nicht
integrationsaktiv»
sanktioniert.**