Zeitschrift: Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik

Herausgeber: Widerspruch

Band: 25 (2005)

Heft: 49

Artikel: Workfare in der Sozialhilfereform : die Revision der SKOS-Richtlinien in der Schweiz

Autor: Wyss, Kurt

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-652568

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: 04.12.2025

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

Kurt Wyss

Workfare in der Sozialhilfereform

Die Revision der SKOS-Richtlinien in der Schweiz

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hat die Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe im Laufe des letzten Jahres einer Revision unterzogen (SKOS-Richtlinien 2005). Die Richtlinien sind 2005 von den Kantonen implementiert worden. Mit der Revision ist es auch in der Schweiz zu einem Paradigmenwechsel gekommen, der von Ländern wie den USA, Kanada und Grossbritannien schon ab den achtziger und dann offiziell in den neunziger Jahren vollzogen wurde. 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 sogenannte Gegenleistungen erbracht, das heisst, irgendwie definierte Arbeiten verrichtet werden müssen. Damit rückt die zur Pflicht erklärte „Arbeit" („work") ins Zentrum der „Wohlfahrt" („welfare") und entsprechend wird das neue Fürsorgeparadigma im Englischen als „Welfare-to-work" oder „Workfare" bezeichnet. In der Schweiz wird statt von „Workfare" vorwiegend von „Arbeit statt Fürsorge" oder „Arbeit statt Sozialhilfe"gesprochen.

Der Wechsel zu „Workfare" hat in den USA und in Kanada schon in den achtziger Jahren auf der Ebene einzelner Städte respektive Provinzen eingesetzt und sich dann in den neunziger Jahren national durchgesetzt. In den USA war es die Administration von Bill Clinton, die im Jahre 1996 nach langem Druck durch die Einzelstaaten eine nationale Gesetzgebung im Sinne von „Workfare" einführte (Wilke 2002; Orloff 2002).1 In Kanada ist die Sozialhilfe gemäss Verfassung Sache der Provinzen – ähnlich wie in der Schweiz mit den Kantonen – und somit hat sich der Wechsel dort ganz auf der Ebene abgespielt (Shragge 1997). 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 die „Workfare"-Gesetzgebung („New Deal") im Zeichen von „New Labour" durchsetzte (Powell 2000).

In den neunziger Jahren ist die Politik von „Workfare" in Ansätzen auch auf den europäischen Kontinent übergeschwappt, wobei nicht immer klar ist, in welchen Fällen es sich um eigentliche, mit Zwang arbeitende „Workfare"-Programme und in welchen um eher zwangsfreie „Aktivierungsprogramme" handelt. Handler (2003) weist Zwangsmomente beispielsweise für die Sozialpolitik Norwegens, der Niederlande und Dänemarks nach, nimmt das französische Eingliederungseinkommen RMI (Revenue Minimum d'Insertion) aber ausdrücklich aus. Van Oorschoot (2002) bezeichnet die Niederlande hinsichtlich „Workfare"-Politik als eine

der Vorreiterinnen in Europa. Die jüngst erfolgte deutsche Arbeitsmarktreform mit den Hartz-Gesetzen (Notz 2004) folgt ebenfalls klar der „Workfare"-Ideologie.

Die hier in aller Kürze vorgetragene These besagt, dass es drei politische Richtungen sind, die die Politik von „Workfare" für sich reklamieren: die „neokonservative", die „neoliberale" und „New-Labour", wobei jede Richtung das Schwergewicht etwas anders setzt. Der „neokonservative" Zugang zu „Workfare" basiert auf Schriften wie jenen von Charles Murray (Murray 1984) und plädiert grundsätzlich für die Streichung aller vorhandenen Sozialleistungen, und zwar mit der Begründung, dass die Vergabe von Sozialleistungen die Untergrabung der Moral der Leistungsbeziehenden (Arbeitsmoral, Familienmoral usw.) nach sich zöge („Armutsfalle"). Der „neoliberale" Zugang zu „Workfare" basiert auf Schriften wie jenen von Lawrence M. Mead (Mead 1986). Hierin wird weniger die Vergabe der Sozialleistungen in Frage gestellt, als vielmehr gefordert, dass die Sozialleistungsbeziehenden mit „autoritären" Massnahmen „diszipliniert", das heisst, einem allgemeinen Arbeitszwang unterworfen werden. Nur so könnten sie wieder „funktionabel" und „frei" für den Markt gemacht werden. Der „New Labour"- Zugang zu „Workfare" basiert auf Studien wie jenen von Anthony Giddens (Giddens 1998). Hier wird u.a. vorgeschlagen, den Unterstützten im Sinne eines „positive welfare" beständig „Gelegenheiten" („opportunities") für ein „unternehmerisches Handeln" innerhalb des globalisierten Kapitalismus zu bieten. Dementsprechend müsse man die Unterstützten mit verpflichtenden Massnahmen zur Arbeitssuche und zum Annehmen von Jobs zwingen.

Die hier vertretene These wiederum geht von der hypothetischen Annahme aus, dass die drei von Esping-Andersen (1990) beschriebenen sozialpolitischen Konzeptionen des Wohlfahrtskapitalismus („konservativ", „liberal", „sozialdemokratisch") im Zuge der Kapitalglobalisierung unter Druck gerieten und in der Folge – fast wie Angsttriebe bei Bäumen – reaktionäre Richtungen hervorgetrieben haben („neokonservativ", „neoliberal", „New Labour"). In ihrer Reaktion haben die drei Richtungen im Verlaufe der achtziger und neunziger Jahre zur sozialpolitischen Massnahme des „Workfare" gegriffen und dieser international zum Durchbruch verholfen. In der Schweiz scheinen – nimmt man die Revision der SKOS-Richtlinien zum Maßstab – alle drei „Angsttriebe" im Spiel zu sein.

„Workfare" ist nachweislich kontraproduktiv

Zu „Workfare" liegt international eine breite Forschungsliteratur vor, die in der Schweiz auch in Kreisen der Sozialwissenschaften erstaunlich wenig zur Kenntnis genommen wird. Der Hauptbefund der 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, nicht nur nicht erzielt wurden, sondern umgekehrt, dass die Lage der von Armut Betroffenen sich infolge von „Workfare" noch zusätzlich verschlechterte.

Handler (2003) kommt zum Schluss, dass die durch „Workfare" angestrebte Inklusion in Wirklichkeit und infolge der vorgenommenen Selektionen (Wer gelangt in welches Programm?) zu einer verstärkten Stigmatisierung und Exklusion eines grossen Teils der Betroffenen führt. Shragge (1997) weist für Kanada nach, dass „Workfare" die existierenden regulären Jobs zusätzlich bedroht und die Arbeitsbedingungen insgesamt verschlechtert. Laut dem Autor ist es in Kanada bei Einführung von „Workfare" jedes Mal zu einer Art Hetzjagd gegen die Armen gekommen („poor bashing"), welche von den Politikern sowohl angeheizt, als auch für die Wahlen instrumentalisiert wurde. Van Oorschoot (2002) weist für die Niederlande auf den Effekt der Substitution normaler durch prekäre Arbeitsverhältnisse hin und stellt insgesamt keine positiven Effekte der „Workfare"-Reformen fest. Seines Erachtens stellt das einmal als Wunder („miracle") dargestellte holländische Modell sich mehr und mehr als ein Albtraum („nightmare") heraus. Gemäss seinen empirisch gestützten Ausführungen hatte die niederländische Reform für Personen mit Behinderung einen eindeutig „kontraproduktiven" Effekt. Sogar Gerfin (2004) stellt in seiner Studie zuhanden der SKOS, welche die legitimatorische Basis der Revision der SKOS-Richtlinien bildete, in erstaunlich klarer Weise fest: „Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass in der Mehrzahl der Evaluationsstudien zur aktiven Arbeitsmarktpolitik in verschiedenen Ländern kein positiver und oft ein negativer Effekt von Beschäftigungsprogrammen auf die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu werden, gefunden wird. Insofern kann also nicht davon ausgegangen werden, dass dieser Weg zu deutlich erhöhter Erwerbstätigkeit der betroffenen Personen führt." (Gerfin 2004, 19)

„Workfare" und projektive Angstabwehr

Interessanterweise lassen sich diejenigen, welche die Einführung einer „Workfare"-Politik befürworten, von den beunruhigenden Fakten der Forschung – so sie diese denn überhaupt zur Kenntnis nehmen – nicht von ihrer Argumentationslinie abbringen, im Gegenteil. Der Befund, wonach die „Workfare"-Massnahmen es genau nicht schaffen, die Betroffenen wieder aus der Armut zu bringen, interpretieren die Promotoren von „Workfare" und auch Teile der Bevölkerung 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, sondern immer auch bestimmte Projektionen produziert, die ihrerseits die destruktiven Auswirkungen genau der Kapitalverwertung zu verschleiern helfen. Alle diejenigen nämlich, die selber glauben, bestens integriert zu sein – also

die mit gut bezahlter Arbeit, guter Ausbildung, Familie, Eigenheim und Ferien in Übersee während mindestens vier Wochen im Jahr usw. gewissen Erwartungen entsprechen, in Wirklichkeit nur wie Zahnrädchen in einem grossen Getriebe funktionieren, eben nicht integriert, sondern bloss assimiliert sind[2]–, können sich angesichts von „Workfare"-Betroffenen wunderbar einbilden, nur diese und nicht sie selber seien desintegriert. Sie erklären – ganz im Einklang mit der „Workfare"-Ideologie – jene anderen zu den wahren Versagern, reden von „Sozialfällen", „Arbeitsscheuen", „Scheininvaliden", und wehren so die Ängste vor der bestehenden eigenen Versehrtheit ab.

Solche Projektionen sind gleichermassen verführerisch wie gefährlich. Sie ermöglichen einem breiten Teil der Bevölkerung, vermittels sozialer Ab- und Ausgrenzung einen Selbstschutz aufzubauen. Wenn es darum geht zu erklären, weshalb die „Workfare"-Ideologie – übrigens auch auf der Seite des sozialdemokratischen und grünen Mittelstands – derart viele Anhänger an sich zu binden vermag, dann sind diese Projektionen mit zu bedenken.

Die revidierten SKOS-Richtlinien: Leistungskürzungen (I)

Die revidierten SKOS-Richtlinien (SKOS-Richtlinien 2005) sind von den Kantonen im Verlaufe des Jahres 2005 respektive per 1. Januar 2006 implementiert worden.[3] Anhand von sechs der die revidierten Richtlinien charakterisierenden Merkmalen wird nachstehend aufgezeigt, inwiefern die SKOS-Richtlinien gemäss der „Workfare"-Ideologie aufgebaut sind. Begonnen wird mit den Leistungskürzungen.

In den neu aufgelegten SKOS-Richtlinien ist im Vergleich zu den alten das Existenzminimum um rund 10 Prozent abgesenkt worden, nämlich – bezogen auf den Grundbedarf (GB) einer Einzelperson – von 1'110 Franken (GBI + GBII 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 bei der Festsetzung des Existenzminimums sich neu nicht mehr an den ärmsten 20 Prozent, sondern an den ärmsten 10 Prozent der Bevölkerung orientiere. Das ist natürlich schon mal höchst seltsam, wenn die Sozialhilfe, bei der es per Gesetz ja eigentlich um die Armutsbekämpfung gehen sollte, sich bei der Festsetzung des Existenzminimums an den Allerärmsten orientiert. Allerdings wird damit ein weitergehender 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." (Gerfin 2004, 32)

Man spricht dabei auch vom sogenannten Abstandsgebot (im 19. Jahrhundert hiess es „less eligibility"), dass also das von der Sozialhilfe gewährte Existenzminimum immer unter den niedrigsten Einkommen bei Vollerwerbstätigkeit liegen sollte.[4] Mit diesem Gebot wird unterstellt, dass die Sozialhilfebeziehenden keinen sogenannten Anreiz mehr besässen, eine Arbeit anzunehmen, wenn die Sozialhilfeleistungen relativ zu den tiefsten Löhnen zu hoch angesetzt würden. Dieses auch in der Boulevard-Presse immer wieder kolportierte Theorem von den fehlenden Anreizen ist allerdings längst widerlegt (Gebauer/Petschauer/Vobruba 2002; Duncan/Strell 2004). Wer sich in der Lage sieht, eine Arbeitsstelle zu besetzen, wird dies in aller Regel auch dann tun, wenn sein Einkommen nicht existenzsichernd ist. Für den Einzelnen käme es einem viel zu grossen Verlust an sozialem Prestige und auch an sozialen Bezügen gleich, wenn er, anstatt eine Arbeitsstelle anzunehmen, aufs Fürsorgeamt ginge. Wenn dem nicht so wäre, wäre auch in der Schweiz die Zahl der Working poor, das heisst die erwerbstätig Armen, im Laufe der neunziger Jahre gar nicht angewachsen.[5] Sie alle hätten, würden sie im Sinne des Theorems der fehlenden Anreize funktionieren, ihren Job zugunsten des Sozialhilfebezugs längst schon aufgegeben.

Einstufung nach Arbeitswilligkeit (II)

Nun ist es allerdings so, dass das erwähnte Existenzminimum für den Grundbedarf einer Einzelperson von 960 Franken eine rein künstliche Grösse darstellt, diese eigentlich – nimmt man die revidierten SKOS-Richtlinien beim Wort – gar nie so zur Ausrichtung kommen kann. Denn sobald eine Sozialhilfe beziehende Person faktisch eine sogenannte Integrationsaktivität erbringt oder erwerbstätig ist, kommt entweder eine „Integrationszulage" (je nach dem entweder 100, 200 oder 300 Franken) oder ein „Einkommensfreibetrag" (je nach dem 400, 500, 600 oder 700 Franken) hinzu. Umgekehrt aber, wenn eine Sozialhilfe beziehende Person eine bestimmte „Integrationsaktivität" nicht erbringt, obwohl die Behörden der Meinung sind, dass eine solche „zumutbar" sei, dann soll es gemäss neuen SKOS-Richtlinien zu Kürzungen kommen.[6] Diese führen zu einer Senkung des erwähnten Betrags von 960 Franken (bezogen auf eine Einzelperson) auf 800 Franken, dem so bezeichneten „absoluten Existenzminimum für den Grundbedarf". Aber selbst dieses wird teilweise noch zur Disposition gestellt.[7]

Damit also ist in den revidierten SKOS-Richtlinien hinsichtlich der Frage der Existenzsicherung – was ja eigentlich deren Kernaufgabe wäre – keine feste Grösse mehr auszumachen. 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 den Eindruck haben, die betroffene Person sei zu wenig „integrationsaktiv" respektive arbeitswillig, oder der Betrag liegt darüber, wenn die Behörden befinden, die Person sei genügend „integrationsaktiv" respektive arbeitswillig. Nicht mehr die Sicherung der sozialen Existenz der untersten Schichten in der Bevölkerung steht an erster Stelle, sondern – ganz im Sinne von „Workfare" – deren Erziehung zu einer bestimmten Form der „Arbeit" oder allgemeiner gesagt: deren Sozialdisziplinierung.

Damit stellt sich eine sehr grundsätzliche Frage: Wie lässt sich bestimmen, wer wie arbeitwillig ist, und was ist mit denjenigen Personen, deren Arbeitswilligkeit in eine ganz andere Richtung als in die von den Sozialbehörden gewünschte geht? Es ist hier die Rede von den „Sich-nicht-Anpassenden" oder auch von den „Sich-nicht-mehr-anpassen-Könnenden", von den „Renitenten", aber auch von den „psychisch Kranken".

Verletzung des Gleichstellungsgebots (III)

Nun gibt es bekanntlich ja so etwas wie ein Gleichstellungsgebot, und für dieses ist immer zentral der Hinweis darauf, dass man Menschen, die auf diese oder auf jene Art handikapiert sind, nicht diskriminieren, 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.[8] Die revidierten SKOS-Richtlinien nehmen darauf keine Rücksicht. So heisst es zum Beispiel: „Alleinerziehende Personen (in der Regel ja Frauen), die wegen ihrer Betreuungsaufgaben weder einer Erwerbstätigkeit noch einer ausserfamiliären Integrationsaktivität nachgehen können, erhalten eine monatliche Integrationszulage von mindestens 200 Franken." (SKOS-Richtlinien 2005, C2) Weshalb nicht das Maximum von 300 Franken oder weshalb nicht den gesamten 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 2005, C2) Weshalb hier 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 den unterstützten Erwerbstätigen?

Diese die revidierten SKOS-Richtlinien kennzeichnenden Ein- und Abstufungen sind in zweierlei Hinsicht unhaltbar: formal hinsichtlich der Gleichstellungsgesetze, die verletzt werden, inhaltlich hinsichtlich des

angelegten Maßstabs der angenommenen Arbeitswilligkeit, der in jedem Fall auf Willkür beruht. Auch in der „Workfare"-Literatur werden diese Abstufungen nicht nur als grosses Problem geschildert, sondern es wird sogar festgestellt, dass sie, die vordergründig ja eigentlich der Integration dienen sollten, erst recht die Ausgrenzung eines Teils der unterstützten Personen befördern (Handler 2003). Die Sozialbehörden haben ja immer zu entscheiden, wer denn jetzt „integrationsaktiv" ist und wer nicht, wer sodann entweder zu belohnen oder zu sanktionieren ist.

Verzicht auf das Prinzip der Verschuldensunabhängigkeit (IV)

Die Sozialhilfe als letztes Netz der sozialen Sicherung war bislang als eine grundsätzlich verschuldensunabhängige Sozialleistung konzipiert. Selbst wenn jemand in einem regulären Arbeitsverhältnis Schwierigkeiten hatte, jemandem daraufhin gekündigt wurde, jemand sich auch im Rahmen der Arbeitslosenversicherung nicht anpassen konnte oder wollte und dann in der Sozialhilfe gelandet ist, auch für diese Fälle haben die Sozialhilfeinstanzen die Pflicht, der betreffenden Person ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen, und zwar ohne Wenn und Aber. Dies ist deshalb wichtig, weil es in der Sozialhilfe – als letztes Netz der sozialen Sicherung – um nichts weniger als um die Überlebenssicherung geht. Deshalb sollen darauf auch diejenigen Menschen Anspruch haben, die – aus welchen Gründen auch immer – mit grossen Lebensschwierigkeiten zu kämpfen hatten und weiterhin haben. Dieses Prinzip, dass die soziale Existenzsicherung allen gewährt wird, unabhängig von der Frage des Verschuldens, hat sich nicht zufällig im Nachgang zum Zweiten Weltkrieg herausgebildet, und zwar aus der historischen Erfahrung heraus, dass Regime immer wieder schuldlose Menschen zu Schuldigen erklärt und sie auf der Grundlage solch „falscher Projektion"[9] ihrer Existenz beraubt haben. Mit den revidierten SKOS-Richtlinien hat man – im Sinne von „Workfare" – die Frage der „Arbeitswilligkeit" und damit die Schuldfrage in die Sozialhilfepraxis hineingenommen und so das Prinzip der Verschuldensunabhängigkeit mutwillig über Bord geworfen.

Arbeitszwang ohne Alternativen (V)

Nun ist es ja so, dass in der Schweiz 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 dazu anzutreiben, doch wieder einen der 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 bemühenden Menschen in Armut ein möglichst hohes

Existenzminimum vonnöten. Diese Menschen sollen sich sozial und kulturell betätigen 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 man sich diese Aktivitäten gar nicht leisten. Die „Workfare"-Politik zielt freilich genau darauf ab, solche autonom bestimmte Integration zu verhindern; man will am Ziel des unterworfenen Arbeitssklaven festhalten.

Das zeigt sich innerhalb der SKOS-Richtlinien zuallererst 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 niedrig war, wurde mit dem Grundbedarf II doch bekundet, dass die finanziellen Mittel *die* zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration sind. Der Grundbedarf II für den Lebensunterhalt wurde auch so begründet, dass er „eine Teilhabe am sozialen und gesellschaftlichen Leben erleichtern" soll. Und zudem stand er explizit „allen finanziell unterstützten Haushalten" zu. Es wurde unterstrichen, dass es primär im Interesse der Betroffenen selber sein soll, zu bestimmen, in welcher Weise sie am sozialen und gesellschaftlichen Leben teilhaben wollen. In den revidierten SKOS-Richtlinien ist von einer solchen Haltung nichts mehr zu finden. Neu werden bei der Existenzsicherung nur noch jene „Integrationsaktivitäten" berücksichtigt, die unter institutionalisierter Kontrolle stehen (Beschäftigungsprogramme; Lohnarbeit).

Weshalb kann die von der einzelnen Person in Eigenregie geleistete Bewältigung des Alltags – dabei wird in der Literatur auch von „Eigenarbeit" (Offe / Heinze 1990) gesprochen – nicht auch als Integrationsaktivität gewertet werden? Es handelt sich doch genau um eine solche Aktivität. 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. Es gibt Hinweise darauf, dass diejenigen Personen, die sich an den angebotenen Integrationsmassnahmen der Sozialhilfe nicht beteiligen (also die sogenannten „Renitenten"), mindestens so häufig, wenn nicht häufiger wieder einen regulären Job finden wie diejenigen, die sich an den Massnahmen beteiligen.[10] Diejenigen, die sich daran nicht beteiligen, konzentrieren sich eher unabhängig auf sich und fallen weniger der Tendenz anheim, alles dem Amt zu überlassen oder sogar daran zu glauben, nach dem halben Jahr in der Übungsfirma komme es automatisch zu einem Wechsel in einen regulären Job. Aber davon will man in den revidierten SKOS-Richtlinien partout nichts wissen. Es sollen sich alle tagtäglich und zu miesen Konditionen abstrampeln müssen im Wettbewerb um Arbeit, wie wenig hilfreich oder gar kontraproduktiv diese Form von Massnahmen auch immer sei.

Einkommensfreibeträge als Subventionierung der Arbeitgeber (VI)

In den revidierten SKOS-Richtlinien sind Einkommensfreibeträge von 400 bis 700 Franken für erwerbstätige Unterstützte vorgesehen. Das grosse Problem solcher Einkommensfreibeträge besteht darin, dass sie eine versteckte Subventionierung der Unternehmen darstellen, in denen die Unterstützten arbeiten. Um sich die Problematik einigermassen vergegenwärtigen zu können, ist es aufschlussreich, sich die Situation in Staaten wie den USA vor Augen zu führen, wo „Workfare" inzwischen voll etabliert ist. 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 (OECD 1999, 241): 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 im Resultat, dass das Unternehmen für eine volle Stelle lediglich noch 4 Dollar pro Stunde bezahlt; und das zahlt sich für dieses natürlich aus (Arbeit soll sich bekanntlich ja lohnen!). Man darf ja nie vergessen, wie mit den Ärmsten der Armen ausgezeichnete Geschäfte gemacht werden können. Dies lässt sich im übrigen auch an der in den USA teilweise privatisierten und – aus der Sicht der Investoren und Aktienbesitzer – boomenden Gefängnisindustrie beobachten (Welch 2005). Die „Workfare"-Politik und die Politik der „Null-Toleranz" sind nicht zufällig gleichzeitig von denselben Think Tanks (z.B. das Manhattan Institute) propagiert worden (Wacquant 2000).

Soweit 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 Monika Stocker propagierten sogenannten „1000-Fr.-Jobs" oder auch „McJobs".[11] Neben der Tatsache, dass die Menschen damit konkret gezwungen werden, für nichts mehr als für die Sicherung der minimalen Existenz voll zu arbeiten, drücken solche Subventionierungen das ganze Lohngefüge nach unten, und dieses noch mit staatlicher Unterstützung. Zudem ist verstärkt mit den gefürchteten Substitutionseffekten zu rechnen, das heisst damit, dass die Firmen regulär Angestellte entlassen, um sie durch subventionierte Bezügerinnen und Bezüger im sogenannten „Teillohn-Job" zu ersetzen.

„Workfare" dient nicht der Armutsbekämpfung, sondern der Verschleierung und Verstärkung wachsender Armut. „Workfare" stellt, wie Shragge (1997) es nennt, eine politisch handfeste Ideologie für eine neue „Unterklasse" dar. Mithilfe der „Workfare"-Geissel beabsichtigt man, die infolge der Kapitalglobalisierung zunehmende soziale Ausgrenzung von Millionen von Menschen nicht nur zu verdecken, sondern man will nicht wahrhaben, dass damit diese verstärkt wird – und dies unter dem zynisch anmutenden

sozialpolitischen Titel „ Integration". Die Schuld an der Ausgrenzung wird den unmittelbar Ausgegrenzten überbürdet.

Anmerkungen

1 Die bekannteste Umstellung betrifft in den USA neben der eingeführten Arbeitspflicht das geschaffene Zeitlimit. Die Sozialhilfeleistungen werden in den USA nur noch während maximal fünf Jahren – gemessen an der Lebenszeit – ausgerichtet. Die Einzelstaaten können dieses Limit noch absenken. Weitere Umstellungen (neben vielen anderen) zielen auf die Familie und hier besonders auf die von Armut betroffenen alleinerziehenden Mütter. Minderjährigen Müttern und auch Müttern, die nicht bereit sind, bei der Identifizierung des Vaters zu kooperieren, kann die Sozialhilfe verweigert respektive gestrichen werden. Familien, die während des Sozialhilfebezugs ein weiteres Kind zur Welt bringen, kann die Erhöhung der Sozialleistungen verweigert werden („Family Cap"). (King 1999; Theodore/Peck 1999; Orloff 2002; Wilke 2002)

2 Zur Unterscheidung von Integration und Assimilation vgl. Wyss (2004).

3 Dabei ist zu beachten, was schon bei den alten Richtlinien galt, dass die Kantone, als massgebende Instanz im Bereich der Sozialhilfe, nicht verpflichtet sind, die Richtlinien zu übernehmen oder, wenn sie sie übernehmen, ohne weiteres von diesen abweichen können. Inwieweit sie das konkret tun, wird sich zeigen. Es gibt erste Hinweise darauf, dass die revidierten SKOS-Richtlinien von den meisten Kantonen zwar prinzipiell akzeptiert, aber von den wenigsten integral übernommen werden („SKOS-Umfrage" 2005, 21; Knöpfel 2005, 12f.). Erste Implementierungen in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft (Knöpfel 2005) spiegeln eine Tendenz wider, die schon bei den alten Richtlinien festzustellen war. Die Kantone tendieren zu einer Ausreizung der SKOS-Richtlinien nach unten, d.h. sie legen die Richtlinien eher zu ungunsten der Unterstützten aus. In den revidierten Richtlinien wird diese Tendenz noch dadurch verstärkt, dass darin extensiv mit Bandbreiten gearbeitet wird.

4 In den SKOS-Richtlinien wird das Abstandsgebot wie folgt umschrieben: „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 2005, B.2.1) Die Statistik ist – welch Ironie der Formulierung – zulasten der Existenz der Unterstützten „abgesichert"!

5 Die Quote der Working poor (Prozentsatz der erwerbstätigen Armen an allen Erwerbstätigen im Alter von 20-59 Jahren) ist gemäss der Studie von Streuli/Bauer (2002, 25) von 5.3 Prozent im Jahr 1992 auf 7.5 Prozent im Jahr 1999 angestiegen. Unter den Alleinerziehenden finden sich die höchsten Working-poor-Quoten und für diese Kategorie ist auch die stärkste Zunahme registriert worden, nämlich von 14.8 Prozent im Jahr 1992 auf 29.2 Prozent im Jahr 1999. Eine inhaltliche Analyse zur Lage der Working poor findet sich bei Pelizzari (2004).

6 Die entsprechenden Passagen in den revidierten SKOS-Richtlinien lauten: „Wenn die hilfesuchende 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 2005, 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 2005, A.8.3)

7 So heisst es in den SKOS-Richtlinien zunächst: „Weitergehende Kürzungen bedeuten einen Eingriff in das verfassungsmässig geschützte Recht auf Existenzsicherung. Sie sind deshalb

unzulässig." (SKOS-Richtlinien 2005, A.8.3) Aber nur zwei Ziffern weiter unten findet sich unter dem Titel „Einstellung von Leistungen für die Grundsicherung" die folgende Formulierung: „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 2005, A.8.5) Hinwiederum ist gleich danach zu lesen, dass die Leistungseinstellung dann, wenn die betroffene Person nach Ablehnung der Arbeit das absolute Existenzminimum nicht erreicht, doch wieder zumindest teilweise rückgängig gemacht werden muss. Offenbar möchte man in den revidierten SKOS-Richtlinien die Drohkulisse der Leistungseinstellung zwar prominent placiert sehen, dann aber doch nicht recht dazu stehen, wohlwissend, dass man sich – mit Bezug auf das verfassungsrechtlich garantierte Existenzminimum – auf dünnem Eis bewegt. Art. 12 der Bundesverfassung lautet nämlich: „Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind."

8 Eine stringente Kritik an den SKOS-Richtlinien im allgemeinen und hinsichtlich Verletzung des Gleichstellungsgebots im besonderen findet sich bei Schibli/Goldstein (2005).

9 Den Ausdruck „falsche Projektion" übernehme ich von Horkheimer/Adorno (1986, 196).

10 Darauf deuten einzelne Forschungsergebnisse des in der Schweiz durchgeführten Nationalen Forschungsprogramms 45 („Probleme des Sozialstaats") hin (Gärtner 2004), wobei der empirische Nachweis des „Erfolgs" respektive „Scheiterns" von Eingliederungsprogrammen ganz allgemein mit grossen methodischen Schwierigkeiten verbunden ist.

11 Von seiten des Sozialdepartements der Stadt Zürich und ihrer Vorsteherin Monika Stocker wird – natürlich primär aus PR-Gründen – nicht mehr von „1000-Franken-Jobs", sondern von „Teillohn-Jobs" gesprochen. Man will die arbeitslosen Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfeleistungen nicht mehr direkt an die Privatwirtschaft, sondern an spezielle „Sozialfirmen" vermitteln, wobei diese „Sozialfirmen" – dann doch wieder! – von der Privatwirtschaft mitgetragen werden sollen (NZZ vom 22. 9. 2005). Für die darin „beschäftigten" Bezügerinnen und Bezüger ändert sich mit der neuen Rede von „Teillohn" und „Sozialfirmen" rein gar nichts. Der von der Privatwirtschaft respektive den „Sozialfirmen" bezahlte „Lohn" wird in jedem Fall immer höchstens aufgestockt auf das erbärmliche Sozialhilfeniveau (960 Franken plus Wohnkosten plus Kosten für die medizinische Grundversorgung) zuzüglich eines Einkommensfreibetrags von maximal 600 Franken. Bruno Gehrig (Präsident der Swiss Life / Vizepräsident der Roche usw.), der das neueste Projekt des Sozialdepartements an einer öffentlichen Veranstaltung kommentierte, stellt zur Frage nach der „Bereitschaft der Wirtschaft", beim Projekt mitzumachen, lapidar fest: „Grundsätzlich ist der Wille zum Engagement da. Wichtig ist, dass man von Anfang an partnerschaftlich vorgeht: Die Gewerkschaften sollen aufhören, bei allem, was unter dem Mindestlohn liegt, Zeter und Mordio zu schreien." (Bruno Gehrig, Tages-Anzeiger vom 6.10.2005) In der NZZ wird angemerkt: „Gehrig ist überzeugt, dass sich die meisten Firmen nur auf solche Arrangements einlassen, wenn sie auf die professionelle Unterstützung der Sozialbehörden zählen und die Arbeitsverhältnisse unkompliziert beenden können." (NZZ vom 7.10.2005)

Literatur

Duncan, Simon / Strell, Monika, 2004: Combining lone motherhood and paid work: the rationality mistake and Norwegian social policy. In: Journal of European Social Policy 14

Esping-Andersen, Gosta, 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge

Gärtner, Ludwig, 2004: Integration in den Arbeitsmarkt: Ein schwieriges Unterfangen. In: Soziale Sicherheit CHSS 5

Gebauer, Ronald / Petschauer, Hanna / Vobruba, Georg, 2002: Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt. Berlin

Gerfin, Michael, 2004: Schlussbericht Evaluation der Richtlinien der SKOS (3. Juni 2004). Zh. der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Volkswirtschaftliches Institut, Universität Bern

Giddens, Anthony, 1998: The Third Way. The Renewal of Social Democracy. Cambridge

Handler, Joel, F., 2003: Social citizenship and workfare in the US and Western Europe: from status to contract. In: Journal of European Social Policy 13

Horkheimer, Max / Adorno, Theodor W., 1986: Elemente des Antisemitismus. Grenzen der Aufklärung. In: Dies.: Dialektik der Aufklärung. Philosophische Fragmente (1944). Frankfurt a.M.

King, Desmond, 1999: In the Name of Liberalism. Illiberal Social Policy in the USA and Britain. Oxford

Knöpfel, Carlo, 2005: Von der Sozialhilfe zu 'workfare'? Die Kontroverse um die neuen SKOS-Richtlinien. In: Soziale Medizin, Nr. 3, Basel

Mead, Lawrence, 1986: Beyond Entitlement. The Social Obligations of Citizenships. New York

Murray, Charles, 1984: Losing Ground: American Social Policy 1950 – 1980. New York

Notz, Gisela, 2004: Mehr Familienernährer, Zuverdienerinnen und Dienstmädchen. Geschlechtsspezifische Auswirkungen der Arbeitsmarktreformen. In: Widerspruch, Heft 46. Zürich

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

Offe, Claus / Heinze, Rolf G., 1990: Organisierte Eigenarbeit. Das Modell Kooperationsring. Frankfurt/New York

Orloff, Ann Shola, 2002: Explaining US welfare reform: power, gender, race and the US policy legacy. In: Critical Social Policy, 22

Pelizzari, Alessandro, 2004: Zwischen Prekarität und Ausgrenzung. Krisenstrategien von Working poor. In: Widerspruch, Heft 46, Zürich

Powell, Martin, 2000: New Labour and the third way in the British welfare state: a new and distinctive approach? In: Critical Social Policy, 62

Schibli, Franz / Goldstein, Branka, 2005: Nein zum Abbau der Sozialhilfe – Nein zur Teilrevision der SKOS-Richtlinien. In: Zeitschrift der IG Sozialhilfe, Nr. 10

Shragge, Eric (ed.), 1997: Workfare: Ideology for a new under-class. Toronto, Ontario

„SKOS-Umfrage" 2005: Wann setzen die Kantone die neuen Richtlinien in Kraft? In: Zeitschrift für Sozialhilfe (ZeSo), herausg. von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Heft 2, Bern

SKOS-Richtlinien, 2005: Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Empfehlungen zh. der Sozialhilfeorgane von Bund, Kantonen, Gemeinden und Organisationen der privaten Sozialhilfe. 4. überarb. Ausgabe April 2005. Herausg. von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Bern

Streuli, Elisa / Bauer, Tobias, 2001: Working poor in der Schweiz: eine Untersuchung zu Ausmass, Ursachen und Problemlage. In: info:social Nr. 5, Neuenburg

Theodore, Nikolas / Peck, Jamie, 1999: Welfare-to-work: national problems, local solutions? In: Critical Social Policy, 61

Van Oorschoot, 2002: Miracle or Nightmare? A Critical Review of Dutch Activation Policies and their Outcomes. In: Journal of Social Policy, 31

Wacquant, Loïc, 2000: Elend hinter Gittern. Konstanz

Welch, Michael, 2005: Ironies of Imprisonment. London

Wilke, Uwe, 2002: Sozialhilfe in den USA. Die Reform in Texas und Wisconsin. Frankfurt/New York

Wyss, Kurt, 2004: Integration als Sozialdisziplinierung? In: Zeitschrift Forschung und Wissenschaft Soziale Arbeit, Nr. 1, Bern