**Zeitschrift:** Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO
**Herausgeber:** Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS
**Band:** 95 (1998)
**Heft:** 1

**Artikel:** Die politische Bedeutung der SKOS-Richtlinien
**Autor:** Camenzind, Richard
**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-840743

**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:** 25.08.2025

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

# Die politische Bedeutung der SKOS-Richtlinien

## Von Regierungsrat Richard Camenzind, Vorsteher des Departements des Innern des Kantons Schwyz

«Wer sich einsetzt, setzt sich aus». Diesen markanten Kurzsatz hat Monika Stocker, Vorsteherin des Sozialdepartementes der Stadt Zürich, geprägt. «Wer sich sozialpolitisch einsetzt, setzt sich erst recht aus», kann ich aus eigener Erfahrung ergänzen.

Das Grossartige an meinem Job als Vorsteher des Sozialwesens im Kanton Schwyz ist das Privileg, täglich mitten im Spannungsfeld zwischen *Shareholder-value* einerseits und *Helpereceiver-value* anderseits zu stehen und dabei gedanklich Welten zu durchschreiten, die unterschiedlicher nicht sein könnten. Wobei ich Ihnen nicht zu sagen brauche, welche der beiden Welten mehr Sozialprestige hat.

Trotzdem, ich kenne keine Politik, die spannender und zugleich komplexer wäre als die Sozialpolitik. Da begegnet einem täglich das Leben in allen Facetten: Jugend und Alter, Drogen und Alkohol, Vor- und Fürsorge, Heim und Gasse, Wärme und Kälte, Mitleid und Arroganz. Was für eine Herausforderung!

### 1. Die politische Bedeutung der SKOS-Richtlinien

Der Sozialstaat in der Schweiz ist historisch gewachsen. Von der mittelalterlichen Barmherzigkeit über die Bettelordnungen des 16. Jahrhunderts und die Armenpflege des Industriezeitalters bis zur heutigen Fürsorge. Parallel zur hauptsächlich privaten Barmherzigkeit hat es aber bereits Ansätze zur staatlichen Sozialversicherungsordnung gegeben. 1491 (Amerika war noch nicht entdeckt) hat die eidgenössische Tagsatzung Beschlüsse betreffend Nothilfe an Verstümmelte erlassen. In Luzern wurde 1560 eine «Bruderschaft lediger Mannsbilder» gegründet mit dem Ziel der Hilfe bei Siechtum. Bereits 1865 gab es in der Schweiz *632 Hilfskassen* mit fast 100'000 Mitgliedern mit dem Auftrag, das Risiko von Krankheit und Invalidität abzusichern. Trotz dieser beeindruckenden Erfolge ist der Aufbau unseres Sozialstaates kein Musterbeispiel einer gradlinigen Entwicklung. Im Gegenteil: der Sozialstaat Schweiz ist sozusagen von Niederlage zu Niederlage vorgerückt.

Diese Tatsache lässt für die Gegenwart die Perspektive gelten, dass es die situationsgerechte Sozialhilfe auch morgen noch geben wird. Aber natürlich nur, wenn es uns gelingt, Sozialhilfe und Sozialpolitik *risikofreudig, innovativ, leistungsstark und lernfreudig* weiter zu entwickeln. Es ist ein Sozialmodell gefragt, dem es heute gelingt, das Gestern mit dem Morgen optimal zu verbinden.

#### *1.1 Die SKOS und die Schweiz*

Die Bundesverfassung enthält kein ausdrücklich gewährleistetes Grundrecht auf Existenzsicherung. Das Bundesgericht hat jedoch die Garantie der Existenzsicherung als *ungeschriebenes Grundrecht* anerkannt. Dass bei

dieser staatspolitisch besonderen Konstellation dem Problem der Armen und der Armut mit verschiedenen und wohl auch immer wieder wechselnden Leitgedanken begegnet wurde und wird, bedarf keiner besonderen Erwähnung. Uns hat hingegen zu interessieren, ob die heutigen Paradigmen dem «global change» gewachsen sind.

### *1.2 Die SKOS-Richtlinien*

Um den Mangel einer gesamtschweizerisch verbindlichen Regelung im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu beheben, entwickelte die Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKöF) zu Beginn der 60er Jahre die «SKöF-Richtlinien für die Bemessung der materiellen Hilfe». *Die SKöF hat damit ihren Führungsanspruch im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe nachhaltig markiert.* Mittlerweile haben sowohl die Richtlinien wie die Empfehlungen die Tauglichkeitsprüfung längst bestanden und auch den neuen SKOS-Richtlinien sage ich eine zwar nicht ungetrübte, aber trotzdem positive Zukunft voraus.

Bezogen auf unsere doch immer noch streng föderalistische Schweiz scheint es mir geradezu wundersam, dass die SKOS-Richtlinien in *fast allen Kantonen* angewendet werden. Dies offenbart nicht die Schwäche der Kantone, aber die Stärke der SKOS. Damit gewährleistet die Konferenz *Rechtssicherheit und Klarheit* bei der Interpretation von Hilfeansprüchen. Diese hohe Akzeptanz *muss* erhalten bleiben und sei es nur darum, weil es zur Zeit keine Alternative gibt.

Keine Alternative? – Warum denn keine auf die Verfassung abgestützte Bundeskompetenz in der Sozialhilfe? Ganz einfach deshalb, weil eine solche in absehbarer Zeit keine *Realisierungschance* hat. Und weil dem so ist, müssen wir alle alles daran setzen, die hohe Akzeptanz der SKOS zu behaupten und ihren Führungsanspruch im Bereich der Sozialhilfe unter allen Umständen zu konsolidieren.

### *1.3 SKOS versus Sozialversicherung*

Im Gegensatz zur Sozialversicherung ist die Sozialhilfe nicht kausal, sondern *final* orientiert. Leistungen der Sozialhilfe werden nicht ausgelöst, weil ein gesetzlich definierter Grund vorliegt, sondern weil die Existenzsicherung nicht auf einem anderen Weg erreicht werden kann. Die Sozialhilfe ist sozusagen das *letzte Auffangnetz* vor dem drohenden Absturz. Ich habe ein begrenztes Verständnis, wenn sozialpolitisch engagierte Mitmenschen dieses *letzte Auffangnetz* permanent mit dem immer wieder bemühten *unwürdigen Bittgang zum Sozialamt* gleichsetzen und deshalb meinen, dieser Bittgang könne mittels legalisierter Bundes-Sozialhilfe zum Spaziergang umfunktioniert werden. Mein Verständnis hält sich noch verstärkt in Grenzen, wenn ich die *Argumente* für diese legalisierte Bundes-Sozialhilfe lese. Weil

- das primäre Netz der Sozialversicherungen immer weniger trage und
- der Spardruck die Sozialversicherungen immer löchriger mache.

Wir müssen *die Ursachen,* und nicht die Symptome bekämpfen. Das heisst nichts anderes, als vor allem und zuerst die kausalen Instrumente der sozialen Sicherheit – also die Sozialversicherungen – langfristig überlebensfähig zu machen. Und dies fordert unsere *ganze gesetzgeberische Kraft.*

Wir Eidgenossinnen und Eidgenossen leiden manchmal darunter, in gewisser Selbstüberschätzung alles zu wollen und dabei *das Wichtige* aus den Augen zu verlieren. Die bilateralen Verhandlungen mit der EU mögen darauf einen Hinweis geben.

Wir könnten es aber auch klüger machen und der Sicherung der *kausalen Sozialwerke* erste Priorität einräumen. Womit die *finale Sozialhilfe* und damit die SKOS ihre einmalige und unverzichtbare Rolle uneingeschränkt spielen könnten.

### *1.4 Die neuen SKOS-Richtlinien*

Die neuen SKOS-Richtlinien erfüllen den hohen Anspruch, das geeignete Instrument für die Bewältigung der künftigen Sozialhilfe zu sein. Ich nenne folgende Beispiele:

- Das *absolute Existenzmiminum* als Abdeckung des Minimalbedarfs für den Lebensunterhalt markiert die unterste Limite dessen, was zu einem menschenwürdigen Leben in der Schweiz nötig ist.
- Der *Ergänzungsbedarf* für den Lebensunterhalt als materielles Bindeglied zwischen dem absoluten und dem sozialen Existenzminimum etabliert einerseits die notwendige Flexibilität und weist anderseits auf den unmissverständlichen Auftrag der Sozialhilfe hin, die soziale Integration und die Wiedereingliederung der Hilfsempfänger zu fördern.
- Die *Bandbreiten* beim Minimalbedarf zum Lebensunterhalt schliesslich berücksichtigen die regionalen Unterschiede beim Lebensstandard.

Für einige mögen diese «Errungenschaften» eher mickriger Natur sein. Aber wenn die jetzt gewonnene Flexibilisierung in der Sozialhilfe auf dem für mich unverrückbaren ethischen Grundsatz beruht, dass der Verpflichtung des Hilfesuchenden, nach Kräften selbst zur Überwindung seiner Notlage beizutragen, auch die Verpflichtung der Sozialhilfeorgane gegenübersteht, den Betroffenen angepasste, wirksame und menschenwürdige Hilfe anzubieten, dann haben wir – und vorallem die SKOS – einen entscheidenden Schritt getan.

### *1.5 Die SKOS-Richtlinien in der Praxis*

Obwohl die SKOS-Richtlinien in rechtlicher Hinsicht keinerlei bindenden Charakter haben, kommt ihnen gesamtschweizerisch ein hoher Stellenwert zu. Auch die Sozialhilfepraxis im Kanton Schwyz geht von der verankerten Existenz dieser Richtlinien aus, und der Regierungsrat wendet im Beschwerdefall die SKOS-Richtlinien konsequent an, so konsequent, dass bereits ein parlamentarischer Vorstoss versucht hat, die Richtlinien auszuhebeln. Ohne Erfolg, wie ich gerne anmerke.

Bei der konsequenten und richtigen Anwendung der SKOS-Richtlinien durch die *Fürsorgebehörden* happert es da und dort. Dazu ein Beispiel:

Die Fürsorgebehörde einer grossen Gemeinde hat den Unterstützungsbetrag für die Wohnungsmiete von Fr. 1'100.– auf Fr. 1'000.– gekürzt mit der Begründung, in der Gemeinde habe es genügend günstigeren Wohnraum. Der Regierungsrat hat die dagegen erhobene Beschwerde geschützt mit dem Hinweis, in einem solchem Falle hätte die Fürsorgebehörde dem Betroffenen die günstigere Wohnung vermitteln und damit vielleicht *mehrere* 100 Franken im Monat sparen können.

Es gibt immer noch Fürsorgebehörden, die in erster Linie emotionale und *gegen* die Hilfesuchenden gerichtete Entscheide treffen. Wenn die SKOS bereit ist, Unterstützung zu geben, wird sich die Fürsorgepraxis den angestrebten *Standards* nähern. Und diese SKOS-Standards sind beileibe keine Erfindung blauäugiger Idealisten. Sie basieren auf langjährigen praktischen Erfahrungswerten und statistischen Erhebungen und die Hilfsempfehlungen werden laufend überprüft und periodisch den sich ändernden Verhältnissen angepasst.

## 2. Reformen in der Sozialhilfe

Damit ist *nicht* gesagt, dass es keinen reformerischen Handlungsbedarf in der Sozialhilfe gibt. Es ist davon auszugehen, dass es in der Schweiz auf lange Zeit *keine Vollbeschäftigung* mehr geben wird. Auf diese Tatsache ist die Sozialhilfe von morgen auszurichten, damit die SKOS-Richtlinien sinnvoll ergänzt und gezielt verstärkt werden können. Was ist zu tun? – Ich nenne vier Bereiche:

- **Die Stellung der Hilfesuchenden stärken:** Wenn den Hilfesuchenden – dank politisch durchgesetzten SKOS-Richtlinien – schon Standards in der Sozialhilfe zugute kommen, so ist von ihnen eine Gegenleistung in Form eines *Leistungsvertrages mit dem Staat* zu fordern. Nach dem Grundsatz: «Leistung gegen Leistung». Ein Leistungsvertrag mit dem Staat stärkt den Wert des Hilfesuchenden dann erheblich, wenn ihm die erbrachte Leistung *gutgeschrieben* wird.

- **Shareholder-value versus Stakeholder-value:** Ich habe nichts gegen den Shareholder-value, denn ich profitiere von ihm, wie wir alle. Shareholder-value heisst nichts anderes als Kapitalrendite und diese ist in der Wettbewerbswirtschaft einer der Überlebenspfeiler. Ich habe aber etwas gegen die Ausschliesslichkeit des Shareholder-value, weil die Wettbewerbswirtschaft noch andere Überlebenspfeiler benötigt, z.B. *das Personal und sein Know-how.* Die Manager wären also zu lehren, dass die Rendite des gesamten Unternehmens, oder eben der *Stakeholder-value* zu beachten ist, bevor sie zum rigorosen Abbau von Arbeitsplätzen schreiten. Wieso applaudieren wir eigentlich den Job-Killern und übergeben gleichzeitig dem Staat fast unlösbare Sozialaufgaben? Es ist *nicht* unzumutbar, die Gewinne zu privatisieren, *aber es ist unzumutbar, gleichzeitig die Verluste zu sozialisieren.* Ich weiss, wovon ich rede, ich war in meinem früheren Leben 27 Jahre lang Unternehmer.

- **Eine intelligentere Sozialhilfe:** Der Job als Mitglied einer Fürsorgebehörde ist kein Sonntagsspaziergang. Wohl deshalb lechzen so viele Jungpolitiker und zunehmend Jungpolitikerinnen nach Sitzen in den Finanz- und Wirtschaftskommissionen. Der echte *Generalist* aber kommt in der Fürsorgebehörde zum Zuge, denn hier ist es ihm vergönnt, das ganze verfügbare Talent und Können ungeschmälert einzusetzen. Aber nur, wenn sich die Fürsorgetätigkeit nicht darin erschöpft, akribisch aufzuspüren, was in der Sozialhilfe *nicht* getan werden muss. Ein negatives Beispiel: eine arbeitslose alleinerziehende Mutter mit zwei schulpflichtigen Kindern bezog Fr. 3'000.– monatliche Sozialhilfe. Nach einiger Zeit fand sie einen Job für Fr. 2'000.–, den sie unaufgefordert annahm. Die Fürsorgebehörde freute sich und kürzte der Mutter die Sozialhilfe auf Fr. 1'000.–. Was rechnerisch korrekt erscheint, ist wiedereingliederungspolitisch barer Unsinn.

Eine *intelligentere* Behörde hätte die Sozialhilfe weniger gekürzt und die Frau damit in die Lage versetzt, insgesamt über ein höheres Einkommen und somit über bessere Integrationsmöglichkeiten zu verfügen. Und der Staat hätte gleichwohl gespart.

- **Eine professionellere Sozialhilfe:** Will uns der Wandel zur komplexen Sozialhilfe von morgen gelingen, muss sie *professionalisiert* werden. Voraussetzung hierfür ist aber die Einsicht vorallem in kleineren Gemeinden, ihre handgestrickte Armenhilfe aufzugeben und sich mit anderen Gemeinden zum professionell geführten *Sozialdienst* zusammenzuschliessen. Weniger ist manchmal eben mehr. Ein professionell geführter Sozialdienst ist in der Lage, über Fachwissen und praktisches Können zu verfügen, womit Gewähr für eine situationsgerechte Hilfe geboten ist, die nicht nur die Förderung der Selbständigkeit und Eigenverantwortung der Hilfsempfänger beinhaltet, sondern in den meisten Fällen auch noch *kostengünstiger* ist.

Es ist eben unabdingbar, dass sich die öffentliche Sozialhilfe zum modernen Dienstleistungsbetrieb mit wirkungsorientierter Verwaltungsführung mausert, der seine erschöpfende Aufgabe nicht so sehr im *Erbsenzählen,* sondern in der Koordination und Vermittlung von Hilfs-, Beratungs- und Unterstützungsangeboten sieht. Der Staat hat schlicht *zuwenig* Ressourcen, um sich den Luxus einer zweit- oder drittklassigen Sozialhilfe leisten zu können.

Der folgende Gedanke passt wie kein anderer zum Metier der Sozialpolitik und der Sozialhilfe: «Die Gesellschaft liebt so sehr die Starken und so wenig die Schwachen. Dabei ist die Stärke eigentlich nur der sichtbare Gegensatz zur Schwäche». Ohne die Schwachen gibt es folglich keine Starken. Als die Starken in dieser Gesellschaft sind wir in der Lage, eine Sozialpolitik nach den Grundsätzen sowohl der Menschlichkeit als auch der Effizienz zu konzipieren. Pakken wir's an!

## An dieser Nummer haben mitgearbeitet:

- Charlotte Alfirev-Bieri (cab), Redaktorin ZeSo, Langnau i/E
- Richard Camenzind, Regierungsrat und Vorsteher des Departements des Innern des Kanton Schwyz
- Carlo Knöpfel, Caritas Luzern