**BÜRO FÜR ARBEITS- UND SOZIALPOLITISCHE STUDIEN BASS AG**
KONSUMSTRASSE 20 · CH-3007 BERN · TEL +41 (0)31 380 60 80 · FAX +41 (0)31 398 33 63
INFO@BUEROBASS.CH · WWW.BUEROBASS.CH

BASS

# Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien

Schlussbericht

Im Auftrag
der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS

Philipp Dubach, Melania Rudin, Livia Bannwart, Laure Dutoit, Severin Bischof

Bern, 13. Januar 2015

BASS

# Inhaltsverzeichnis


**Zusammenfassung** **III**

**1 Einleitung** **1**

1.1 Die SKOS-Richtlinien als Strategie zur Aktivierung 2

1.2 Evaluationskonzept 4
1.2.1 Wirkungsmodell des Zulagensystems 4
1.2.2 Evaluationsfragen und Informationsquellen 6

**2 Schriftliche Normen der SKOS und der Kantone** **10**

2.1 SKOS-Richtlinien: Systematik und Zielsetzungen 10
2.1.1 Das Zulagensystem in den SKOS-Richtlinien von 2005 10
2.1.2 Vergleich mit den älteren Richtlinien 14

2.2 Kantonale Normen 15
2.2.1 Zielsetzungen und Anzahl Zulagen 16
2.2.2 Einkommensfreibetrag 18
2.2.3 Integrationszulage 23
2.2.4 Minimale Integrationszulage 29

2.3 Zusammenfassung 31

**3 Vergabe der Zulagen** **33**

3.1 Qualität und Aussagekraft der statistischen Daten 34

3.2 Einkommensfreibetrag 36
3.2.1 Allgemeine Ergebnisse 36
3.2.2 Personengruppen 38
3.2.3 Kantone 39

3.3 Integrationszulagen 42
3.3.1 Allgemeine Ergebnisse 42
3.3.2 Personengruppen 43
3.3.3 Kantone 44

3.4 Minimale Integrationszulage 47
3.4.1 Allgemeine Ergebnisse 47
3.4.2 Personengruppen 47
3.4.3 Kantone 48

3.5 Gesamtsicht 49
3.5.1 Personengruppen 50
3.5.2 Kantone 52
3.5.3 Verteilungen nach Sozialdiensten 54

3.6 Dynamik des Bezugs von Zulagen 55
3.6.1 Bezugsquoten in Jahresperspektive 56
3.6.2 Bezugsdauer von IZU und MIZ 57

3.7 Zusammenfassung 59

**4 Vollzugspraxis in den Sozialdiensten** **61**

4.1 Verfahren und institutionelle Rahmenbedingungen 62
4.1.1 Kommunikation 62
4.1.2 Entscheidungskompetenzen 64
4.1.3 Kontrollen 64
4.1.4 Normen der Sozialdienste 65
4.1.5 Sicherheit im Normvollzug 65

4.2 Ausrichtung der einzelnen Leistungen mit Anreizcharakter 66
4.2.1 Einkommensfreibetrag 67
4.2.2 Integrationszulage 69
4.2.3 Minimale Integrationszulage 73
4.2.4 Nichtbezugsquoten 76
4.2.5 Zusammenspiel von Anreizelementen und Leistungskürzungen 77
4.2.6 Versuch einer Typologisierung 79

4.3 Zusammenfassung 80

**5 Wirkungen der Zulagen 83**

5.1 Literaturanalyse 84
5.1.1 In-Work Benefits 84
5.1.2 Finanzielle Erwerbsanreize für Sozialhilfebeziehende 86
5.1.3 Finanzielle und nicht-finanzielle Handlungsmotive 89
5.1.4 Zusammenfassung 91

5.2 Einschätzungen aus den Expertengesprächen 92
5.2.1 Einkommensfreibetrag 93
5.2.2 Integrationszulage 95
5.2.3 Minimale Integrationszulage 96
5.2.4 Fehlanreize innerhalb und ausserhalb des Systems 96
5.2.5 Auszeichnung von Verhalten 98
5.2.6 Vorschläge für Wirkungsverbesserungen 99
5.2.7 Zusammenfassung 100

5.3 Statistische Wirkungsanalysen 101
5.3.1 Einführung des EFB und Entwicklung der Erwerbstätigenquote 101
5.3.2 Erwerbsverhalten und maximaler EFB 106
5.3.3 Zusammenfassung 110

**6 Zitierte Literatur 112**

**7 Anhang 116**

7.1 Vergabe der Zulagen: Detailtabellen mit Bezugsquoten in Jahresperspektive 116

7.2 Statistische Wirkungsanalyse: zusätzliche Tabellen und Abbildungen 120

7.3 Leitfaden für Expertengespräche 123

# Zusammenfassung

## 1. Einleitung

Die Regelung der Sozialhilfe liegt in der Schweiz in der Kompetenz der Kantone. Um eine gewisse Standardisierung zu gewährleisten, erarbeitet die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS seit fünfzig Jahren **Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe**. Bei der letzten Richtlinienrevision im Jahr 2005 wurden der damalige Grundbedarf um 7% gekürzt und im Gegenzug drei neue Leistungen eingeführt, die finanzielle Anreize setzen, damit sich Sozialhilfebeziehende für ihre berufliche und soziale Integration einsetzen:

■ Ein **Einkommensfreibetrag (EFB)** für Sozialhilfebeziehende, die ein Erwerbseinkommen aus einer Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt beziehen (bei Vollzeitpensum 400 bis 700 Franken pro Monat).

■ Eine **Integrationszulage (IZU)** für nicht erwerbstätige Sozialhilfebeziehende, die besondere Eigenleistungen zu ihrer beruflichen und sozialen Integration erbringen (100 bis 300 Franken pro Monat).

■ Eine **Minimale Integrationszulage (MIZ)** für nicht erwerbstätige Sozialhilfebeziehende, die aus unterschiedlichen Gründen (z.B. fehlende Angebote, gesundheitliche Probleme) nicht in der Lage sind, eine besondere Eigenleistung zu erbringen, aber sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten um eine Verbesserung ihrer Situation bemühen (100 Franken pro Monat).

Knapp zehn Jahre nach der Revision der Richtlinien hat die SKOS das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS beauftragt, das Zulagensystem **einer umfassenden Evaluation zu unterziehen.** Diese gliedert sich in eine Vollzugsevaluation und eine Wirkungsevaluation:

■ Die **Vollzugsevaluation** untersucht die Umsetzung des Zulagensystems von der Konzeption der SKOS-Richtlinien bis in die konkrete Praxis einzelner Sozialdienste. Dabei werden drei Etappen unterschieden: erstens die Übernahme der drei Leistungen in die kantonalen Normen, zweitens die Aneignung und Umsetzung dieser Vorgaben im alltäglichen Handeln der Sozialdienste und drittens die Vergabe der Leistungen als Ergebnis (Output) dieser Praxis.

■ Die **Wirkungsevaluation** konzentriert sich auf die Frage, welche Folgen die drei Zulagen auf das individuelle Verhalten der Sozialhilfebeziehenden haben: Tragen sie dazu bei, dass Sozialhilfebeziehende häufiger erwerbstätig sind, ihre Erwerbspensen erweitern oder sich verstärkt um ihre berufliche und soziale Integration bemühen?

Nicht Gegenstand der Evaluation sind die eigentlichen Integrationsmassnahmen und -programme der Sozialdienste. Dasselbe gilt für die sogenannten Schwelleneffekte, die bei der Einführung des Zulagensystems entstehen können und dazu führen, dass Sozialhilfebeziehende über ein grösseres Einkommen verfügen als Menschen in vergleichbarer Lebenslage ausserhalb der Sozialhilfe. Die Schwelleneffekte sind durch mehrere Studien der SKOS bereits umfassend untersucht worden.

## 2. Kantonale Normen

Die Richtlinien der SKOS haben einen empfehlenden Charakter. Die Kantone selber regeln die Sozialhilfe in kantonalen Gesetzen und Verordnungen, zudem erlassen sie verwaltungsinterne Weisungen oder stellen Handbücher mit Praxisempfehlungen zusammen. Eine Analyse dieser normativen Grundlagen zeigt, dass ***18 Kantone alle drei Leistungen mit Anreizcharakter übernehmen***. Eine solche normative Übernahme garantiert allerdings nicht immer, dass die Zulage im betreffenden Kanton tatsächlich flächendeckend implementiert wird. Teilweise haben die einschlägigen kantonalen Regelungen gegenüber den Gemeinden nur einen empfehlenden Charakter. Wie sich in der Evaluation zeigt, bildet dies zumindest in einem Kanton ein bedeutendes Vollzugsproblem.

***Sechs Kantone übernehmen nur einzelne Zulagen*** (EFB und IZU: GL, NE, TG; nur EFB: BL, VD; nur IZU: TI), ***zwei Kantone gar keine*** (AI, AG). Die bloss partielle Übernahme des Zulagensystems scheint meistens mit einer generellen «Zulagenskepsis» verbunden: Alle Kantone, die auf eine MIZ oder eine IZU verzichten, wählen beim EFB den tiefsten Betrag von 400 Fr. (oder darunter).

Bei der selektiven Übernahme des Zulagensystems ist auf zwei wichtige Punkte hinzuweisen:

■ **Unterschiedliches Niveau der Grundsicherung**: Der Verzicht auf gewisse Zulagen bedeutet nicht zwingend, dass die Sozialhilfebeziehenden deshalb ein kleineres verfügbares Einkommen haben. Mitunter ist das Gegenteil der Fall: Mehrere Kantone, die das Zulagensystem nicht oder nicht vollständig übernehmen, gewähren eine Grundsicherung, die über dem Niveau der aktuellen SKOS-Richtlinien liegt, oder kennen besondere Zulagen für Familien. Teilweise hängt der Verzicht also mit Entscheidungen zusammen, wie das Verhältnis von bedarfs- und leistungsbezogenen Elementen in der Sozialhilfe ausgestaltet wird.

■ **Jeder Kanton kennt Anreizelemente**: Kein Kanton verzichtet vollständig auf Anreizelemente. Die Kantone Aargau und Appenzell Inner-

rhoden, die keine der drei Zulagen übernommen haben, richten eine Erwerbsunkostenpauschale aus, die in den älteren SKOS-Richtlinien verankert ist. Diese funktioniert sehr ähnlich wie der EFB, allerdings liegt der Maximalbetrag gemäss den alten SKOS-Richtlinien tiefer (250 Franken pro Monat).

Die Kantone, die eine oder mehrere Zulagen der aktuellen SKOS-Richtlinien übernehmen, konzipieren diese in der Regel innerhalb des Rahmens, den die Richtlinien dafür abstecken. Diese richtliniengetreue Ausgestaltung der einzelnen Zulagen betrifft sowohl die übergeordneten Zielsetzungen wie die Ausführungsbestimmungen. Die Kantone nehmen in den Ausführungsbestimmungen hauptsächlich **Themen** auf, die in den SKOS-Richtlinien vorgegeben sind und teilweise ausdrücklich den Kantonen und Gemeinden zur Detailregelung überlassen sind:

- Beitragshöhen und Berechnungsverfahren bzw. Abstufungen von EFB und IZU
- Sonderregelungen für junge Erwachsene (EFB, IZU, vereinzelt auch MIZ)
- Sonderregelungen für Alleinerziehende (IZU)
- Sonderregelungen für Selbständigerwerbende
- Abgrenzungen von EFB oder IZU bei Einkommen aus Berufslehren und Praktika
- Umschreibung der individuellen Tätigkeiten, die zu einer IZU berechtigen (d.h. ausserhalb von Integrationsprogrammen)
- Umschreibung der Kriterien und Tätigkeiten, die zu einer MIZ berechtigen
- Regelung des Mehrfachbezugs von Leistungen mit Anreizcharakter.

Dieses Vorgehen führt dazu, dass das Zulagensystem von Kanton zu Kanton unterschiedlich ausgestaltet ist. Diese Möglichkeit zur Vielfalt ist in den SKOS-Richtlinien selber so angelegt. Zusammenfassend ist somit festzuhalten: Zwar übernehmen nicht alle Kantone die drei Leistungen mit Anreizcharakter. Aber: ***Wenn ein Kanton eine Zulage übernimmt, dann bewegt sich die kantonale Ausgestaltung dieser Leistung fast immer innerhalb des Spielraums, den die SKOS-Richtlinien dafür definiert haben.***

## 3. Vollzugspraxis der Sozialdienste

Für den konkreten Vollzug des Zulagensystems ist entscheidend, wie sich die einzelnen Sozialdienste und ihre Mitarbeitenden die einschlägigen Normen aneignen und in ihrem Berufsalltag umsetzen. Zur Rekonstruktion dieser Vollzugspraktiken wurden leitfadengestützte **Expertengespräche mit Führungsverantwortlichen von zwölf Sozialdiensten** geführt. Bei der Auswahl wurde darauf geachtet, eine möglichst grosse Bandbreite an Sozialdiensten abzudecken (Grösse, Organisationsform, Gemeindetyp, Sprachregion). Es ist dabei nicht das Ziel der Analyse, statistisch repräsentative Erkenntnisse zu gewinnen, die sich für die gesamte Schweiz verallgemeinern lassen. Vielmehr geht es darum, die potenzielle Vielfalt an Vollzugspraktiken möglichst gut zu erfassen.

Damit die Zulagen ihre Anreizfunktion entfalten können, ist die **Information der Klient/innen** von zentraler Bedeutung. Die Mehrheit der zwölf Sozialdienste informiert alle Klient/innen bei der Antragstellung oder im Erstgespräch darüber – teilweise mit Merkblättern, teilweise ausschliesslich mündlich. Die Wirkung dieser «Eintrittsinformation» darf insofern nicht überschätzt werden, als sich die Betroffenen in dieser Situation häufig unter grossem Stress befinden und mit einer Vielzahl von Informationen konfrontiert werden.

Entscheidend ist deshalb die **situative Information im persönlichen Beratungsprozess**. Wie die Expertengespräche zeigen, wird dabei oft «lenkend» informiert: Die Sozialberater/innen vermitteln die Informationen portionenweise in Situationen, in denen sie vermuten, dass diese für die Klient/innen tatsächlich handlungsrelevant sind. Dieses Vorgehen hat den Vorteil grosser Anschaulichkeit und vermeidet, dass Informationen wegen zu grosser Dichte und fehlendem Alltagsbezug wirkungslos bleiben. Es kann aber dann zu Ineffizienzen führen, wenn die Sozialberater/innen die Lage falsch einschätzen und Informationen zurückhalten, die bei den Klient/innen eine Verhaltensänderung bewirkt hätten.

***In der Kommunikation*** mit den Klient/innen ***wird*** mitunter ***die Komplexität des Zulagensystems reduziert***. Mehrere Sozialdienste treffen gegenüber ihren Klient/innen keine Unterscheidung zwischen IZU und MIZ, weil vermutet wird, dass diese Differenzierung schwer nachvollziehbar wäre. Die Integrationszulage wird auf diese Weise generell zu einem Anreiz oder einer Anerkennung für Leistungen, die von einem Willen zeugen, sich nicht «fallen zu lassen» und sich für das eigene oder das Wohl anderer einzusetzen.

Die ***Entscheidungskompetenz zur Vergabe der Zulagen liegt in der Regel bei den fallführenden Fachpersonen,*** in selteneren Fällen sind vorgesetzte Stellen involviert. Zu Verunsicherungen kann führen, wenn politisch zusammengesetzte Sozialbehörden in grösserem Umfang Vorschläge für Zulagevergaben ablehnen. Die Expertengespräche enthalten Hinweise darauf, dass sich unter diesen Bedingungen die Kommunikation gegenüber den Klient/innen verändert: Wegen der Ungewissheit wird zu-

rückhaltender informiert und damit das Anreizpotenzial der Zulagen geschmälert.

Die SKOS-Richtlinien und die kantonalen Normen überlassen den ***Sozialdiensten oftmals einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum***, insbesondere bei der Bestimmung der individuellen Leistungen, die zu einer IZU oder MIZ berechtigen. Wie die statistischen Auswertungen zur Vergabe der drei Zulagen zeigen, wird dieser Spielraum durchaus unterschiedlich genutzt (vgl. Abschnitt 4 der Zusammenfassung). Trotz dieser Freiheiten stimmen die meisten Interviewpersonen darin überein, dass in ihren Sozialdiensten heute kaum mehr Unsicherheiten in der Vollzugspraxis und der Vergabe der Zulagen auftreten: ***Innerhalb der Sozialdienste konnte diesbezüglich eine verbindliche Linie definiert werden.***

Einige Interviewpersonen weisen darauf hin, dass innerhalb der Beratungsteams weniger die Ermessenspielräume zu reden geben, als vielmehr ***Fragen der Gerechtigkeit des Zulagensystems*** insgesamt oder einzelner Regelungen. Nur eine Interviewperson registriert unter ihren Mitarbeitenden grössere Unsicherheiten und einen klaren Wunsch nach präziseren Bestimmungen. Dem versucht man im betreffenden Sozialdienst mit einer engeren Begleitung entgegenzukommen.

In sehr kleinen Sozialdiensten stellen sich Fragen zur Einheitlichkeit des Vollzugs mit geringerer Dringlichkeit. Viele Konstellationen, die in grösseren Sozialdiensten gehäuft auftreten, bilden Einzelfälle und werden als solche gewürdigt. Zudem treffen nur eine bis zwei Fachpersonen die Vergabeentscheidungen. Damit schwindet der Bedarf an ausformulierten Vollzugsregelungen. Dies kann von aussen betrachtet im Einzelfall zu einer eher freien Anwendung der normativen Vorgaben (kantonale Normen, SKOS-Richtlinien) führen. Von den Verantwortlichen selber wird dies jedoch nicht als Defizit oder Manko empfunden.

## 4. Vergabe der Zulagen: Unterschiede zwischen Kantonen und Sozialdiensten

Um die konkrete Vergabe der drei Zulagen zu beschreiben, wurden **Auswertungen der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik** für das Jahr 2012 (aktuellste verfügbare Daten) durchgeführt. Die Auswertungen wurden sowohl für die gesamte Schweiz wie auch als Kantonsvergleiche vorgenommen. Zudem wurden für die Expertengespräche spezifische Auswertungen der betreffenden Sozialdienste erstellt und im Rahmen der Interviews besprochen.

Im Vergleich der Kantone zeigt sich eine sehr ***grosse Bandbreite:*** Auf der einen Seite stehen Kantone, in denen ***70% bis 90% der Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren mindestens eine Zulage beziehen.*** Auf der anderen Seite befinden sich Kantone, in denen dies nur für etwa ***30% bis 40% der Sozialhilfebeziehenden*** gilt. Verfügt ein Kanton nur über eine Zulage oder zwei Zulagen, so kann die Quote noch tiefer liegen.

Diese grosse Bandbreite ist bemerkenswert. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass bei der Interpretation der Kantonsergebnisse aus zwei Gründen eine gewisse Vorsicht geboten ist:

- **Datenqualität**: Die Qualität der Sozialhilfeempfängerstatistik hat sich in den letzten Jahren markant verbessert. Gleichwohl kann es bei Erhebung der Informationen zum Zulagensystem, die letztlich auf Administrativdatenbanken beruht, zu Verzerrungen kommen. Tendenziell werden die Bezugsquoten wohl unterschätzt. Es ist deshalb nicht auszuschliessen, dass die hier berechneten Bezugsquoten einzelner Kantone zu tief ausfallen. Die beschriebene Bandbreite ist aber gut abgesichert: Genauere Datenabklärungen bestätigen, dass kumulierte Bezugsquoten (EFB, IZU und MIZ) in gewissen Sozialdiensten bei 90%, in anderen dagegen nur bei 30% liegen.
- **Lokale Vollzugspraxis**: Die Vergabe der Zulagen wird nicht nur durch kantonale Vorgaben, sondern auch durch deren Umsetzung in den einzelnen Sozialdiensten geprägt. Die kantonalen Durchschnittswerte müssen deshalb nicht typisch sein für die Vollzugspraxis eines bestimmten Orts. Im Extremfall ist es möglich, dass das kantonale Bild das «zufällige» Ergebnis der unterschiedlichen Vorgehensweisen verschiedener Sozialdienste ist.

Für **kleinere Unterschiede in den Bezugsquoten** können eine Vielzahl von Faktoren verantwortlich sein (z.B. soziodemographische Zusammensetzung der Sozialhilfebeziehenden, Arbeitsmarktsituation, Angebot an Integrationsprogrammen). Markante Unterschiede lassen sich aber auf diese Weise nicht erklären: Sie haben offensichtlich damit zu tun, dass die Zulagen auf verschiedene Art und Weise vergeben werden. **Worin genau bestehen diese Unterschiede in der Vergabepraxis?** Basierend auf der Analyse der kantonalen Normen, den statistischen Auswertungen und den Expertengesprächen wird dies im Folgenden für alle drei Zulagen geschildert.

*Einkommensfreibetrag (EFB)*

Der EFB wird gewährt, wenn eine Person ein Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt erzielt. Kantonale Regelungen, die den Zugang zum EFB definieren, können sich darin unterscheiden, wie Löhne aus

Berufslehren und Praktika sowie Einkommen von Selbständigen behandelt werden. Für die Sozialdienste und ihre Mitarbeitenden besteht nach übereinstimmendem Urteil der Expert/innen ***praktisch kein Ermessensspielraum.***

Gemäss der Sozialhilfeempfängerstatistik beziehen in den «EFB-Kantonen» 14% aller Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren einen EFB. Vergleiche mit der Anzahl Personen, die ein Erwerbseinkommen erzielen, lassen vermuten, dass dieser Anteil etwas zu tief ausgewiesen ist. In Realität dürfte die ***EFB-Bezugsquote ungefähr 18%*** betragen.

*Integrationszulage (IZU)*

Die IZU wird typischerweise in **drei Situationen** ausgerichtet, die klar abgrenzbar sind und gewissermassen den **«Normalfall»** bilden:

- Absolvieren einer Ausbildung
- Teilnahme an Programmen oder individuellen Qualifikationsmassnahmen (z.B. Sprachkursen) zur beruflichen oder sozialen Integration
- Alleinerziehender Elternteil mit mindestens einem Kleinkind bis zu zwei oder drei Jahren (in 16 von 22 Kantonen mit einer IZU)

Aus den Expertengesprächen kann geschlossen werden, dass sich daraus ***IZU-Bezugsquoten in einer Bandbreite von ungefähr 15% bis 30% ergeben.*** Diese Unterschiede haben unter anderem mit der Abgrenzung von EFB und IZU (Lehrlingslöhne, Praktikumslöhne, Arbeit in Sozialfirmen), dem Angebot an Integrationsprogrammen, der Verpflichtung zu Programmbesuchen (z.B. zu Beginn des Sozialhilfebezugs) und den spezifischen Problemlagen der Sozialhilfebeziehenden zu tun.

Sind die IZU-Quoten deutlich höher, so liegt dies an der **Anerkennung von individuellen Integrationsleistungen**. Eine entscheidende Rolle scheint zu spielen, ob IZU vergeben werden, wenn erwerbslose Sozialhilfebeziehende eine Stelle suchen oder mit anderen Institutionen (z.B. IV, RAV, Suchtberatungsstellen) kooperieren. Während einige Kantone und Sozialdienste dafür eine IZU mit einem reduzierten Betrag (häufig 100 Franken) vorsehen, schliessen andere dies kategorisch aus.

In mehreren Kantonen – vor allem der Romandie – werden IZU für das Einhalten von **Eingliederungsverträgen** vergeben. Deren Verbreitung und Inhalte variieren stark: Teilweise beziehen sie sich hauptsächlich auf die Teilnahme an Integrationsprogrammen, teilweise bilden sie ein zentrales Instrument der Sozialberatung und umfassen ein sehr breites Spektrum an Tätigkeiten, die im weitesten Sinne der Verbesserung oder Stabilisierung der persönlichen Situation dienen. Wegen eines breiten Einsatzes von Eingliederungsverträgen besitzt beispielsweise der Kanton Genf eine IZU-Quote von gut 70%.

Unbedeutend sind nach Einschätzung der Expert/innen **gemeinnützige Tätigkeiten**. Dies ist insofern überraschend, als einige kantonale Handbücher und Richtlinien diese Tätigkeiten ausführlich beschreiben. In den Sozialdiensten macht man jedoch die Erfahrung, dass die meisten Sozialhilfebeziehenden viel stärker an arbeitsmarktbezogenen Beschäftigungen interessiert sind. Gleichzeitig messen auch die Sozialdienste den gemeinnützigen Tätigkeiten keine hohe Priorität bei, weil sie die berufliche Wiedereingliederung im Zweifelsfall stärker gewichten und bei innerfamiliären Aufgaben (z.B. Pflege von Angehörigen) auch Konflikte mit dem Integrationsziel auftreten können. Dazu kommt, dass diese Tätigkeiten häufig mit relativ hohen Anforderungen verbunden sind und viele Sozialhilfebeziehende, die dafür in Frage kämen, bereits andere Integrationsleistungen erbringen.

*Minimale Integrationszulage (MIZ)*

Die **Vergabekriterien** der MIZ, welche die SKOS-Richtlinien formulieren, sind relativ komplex: Die MIZ setzt voraus, dass eine Person nicht in der Lage ist, eine «IZU-berechtigende» Leistung zu erbringen. Dafür können verschiedene Gründe verantwortlich sein, beispielsweise ein mangelndes Angebot an Programmen oder schwere gesundheitliche Probleme. Zusätzlich muss die Person zeigen, dass sie sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten für eine Verbesserung ihrer Situation einsetzt.

Die Expertengespräche zeigen, dass diese Vergabekriterien in der Praxis kaum gleichberechtigt und umfassend gewürdigt werden können. Ihre Komplexität führt tendenziell dazu, dass ein Aspekt in dem Vordergrund rückt und die MIZ entsprechend unterschiedlich eingesetzt wird. Modellhaft zugespitzt, lassen sich dabei drei Funktionen der MIZ unterscheiden:

**Einfaches Sanktionsinstrument**: In dieser Funktion wird die MIZ «automatisch», d.h. ohne nähere Prüfung, vergeben – teilweise an alle Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren, teilweise nur an solche ohne andere Zulage. Sie bildet das ***erste Element einer «Sanktionseskalade»*** und hat gegenüber anderen Leistungskürzungen den Vorteil, dass sie ***mit geringem administrativem Aufwand*** gestrichen werden kann. Im Vergleich zur Konzeption in den SKOS-Richtlinien erfährt die MIZ damit einen doppelten Wandel: erstens mutiert sie vom (positiven) Anreiz zur (negativen) Sanktion; zweitens zielt sie nicht mehr ausschliesslich auf Integrationsleistungen, sondern generell auf die Kooperation mit den Sozialhilfeorganen.

Im ***Kanton Wallis*** ist diese Funktion partiell gesetzlich verankert und führt zu einer ***MIZ-Bezugsquote von fast 90%;*** ähnlich verhält es sich im ***Kanton Freiburg***. Auch andere Sozialdienste wenden die MIZ in vergleichbarer Weise an. Angesichts der Tatsache, dass die ***MIZ-Bezugsquoten in den meisten anderen Kantonen unter 20%*** liegen, handelt es sich jedoch um Ausnahmen.

**Herstellen von Gerechtigkeit**: In dieser Funktion wird die MIZ hauptsächlich an Personen vergeben, die wegen gesundheitlicher Probleme oder schweren persönlichen Belastungen nicht in der Lage sind, eine eigentliche Integrationsleistung zu erbringen. Es dominiert der «Gerechtigkeitsgedanke»: Menschen, deren Handlungsmöglichkeiten ohnehin beeinträchtigt sind, sollen dafür nicht zusätzlich bestraft werden.

Dieses Vergabemuster führt nicht zwingend zu hohen MIZ-Quoten. Jedoch liegt nahe, dass damit eine relativ breite Vergabe von IZU verbunden ist. Ansonsten würde eine neue Ungerechtigkeit geschaffen: Menschen mit schweren persönlichen Belastungen würden besser gestellt als andere Sozialhilfebeziehende, die sich – ausserhalb formeller Programme und Massnahmen – für eine Verbesserung ihrer Situation einsetzen und wegen des individuellen Charakters dieser Aktivitäten auf eine IZU verzichten müssten.

**Belohnen von Eigenleistungen**: In dieser Funktion wird die MIZ nur dann entrichtet, wenn Sozialhilfebeziehende besondere Eigenleistungen erbringen. Damit eröffnet sich ein sehr grosser Ermessensspielraum, weil kaum je abschliessend festgelegt werden kann, welches «selbstverständliche» und welches «besondere» Leistungen zur Verbesserung oder Stabilisierung der eigenen Situation sind. Aus den Expertengesprächen wird deutlich, dass dies bei vielen Fachpersonen häufig zu einer grossen Zurückhaltung führt: Um Inkohärenzen in ihren Entscheidungen zu vermeiden, gewähren sie die MIZ nur in seltenen Fällen.

Die Auswertungen der Sozialhilfeempfängerstatistik lassen vermuten, dass dieses Muster weit verbreitet ist. In vielen Kantonen liegen die kumulierten Bezugsquoten von EFB, IZU und MIZ bei 30% bis 40%. Auch wenn diese Quoten teilweise unterschätzt sein dürften, sind massive und systematische Verzerrungen wenig wahrscheinlich. Zudem führen Abklärungen und Sonderauswertungen von grösseren städtischen Sozialdiensten (Zürich, Basel, Neuenburg, Luzern) zu vergleichbaren Ergebnissen.

In diesen Sozialdiensten und Kantonen gibt es ***eine grosse Zahl von Sozialhilfebeziehenden, die keine Zulage erhalten.*** Dazu gehören Einschätzungen der Expert/innen unter anderem Personen mit komplexen Mehrfachproblematiken, schweren körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen, Suchtproblematiken oder starken Sozialisationsdefiziten. Auch Sozialhilfebeziehende im fortgeschrittenen Erwerbsalter und sehr geringen Chancen auf eine berufliche Wiedereingliederung können sich darunter befinden. Dazu kommen Sozialhilfebeziehende mit mangelnder Kooperationsbereitschaft sowie Menschen, die erst kurz in der Sozialhilfe sind und bei welchen zunächst die Möglichkeiten zu Integrationsaktivitäten abgeklärt werden.

*Gleichzeitiger Zulagenbezug*

Während es in Mehrpersonenhaushalten zulässig ist, dass verschieden Personen eine Zulage beziehen (bis zum Erreichen eines bestimmten Maximalbetrags), sind die personenbezogenen Regelungen je nach Kanton verschieden: Einzelne Kantone schliessen aus, dass eine Person über mehrere Zulagen verfügt, andere lassen es ausdrücklich zu. In der Praxis ist dieses Phänomen aber in den meisten Kantonen selten. Nur der Kanton Wallis, in dem fast alle Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren eine MIZ beziehen, ist der Anteil an Mehrfachbezüger/innen mit gut einem Fünftel vergleichsweise hoch.

## 5. Vergabe der Zulagen: Unterschiede zwischen Personengruppen

Die Bezugsquoten der einzelnen Zulagen unterscheiden sich nach soziodemographischen Merkmalen der Sozialhilfebeziehenden. Bezüglich der **Altersgruppen** zeigt sich, dass junge Erwachsene – sofern sie eine Zulage haben – meistens eine IZU beziehen, die während ihrer Ausbildungszeit entrichtet wird. Mit zunehmendem Alter sinkt der IZU-Bezug tendenziell, während die beiden anderen Zulagen an Bedeutung gewinnen. Die EFB-Bezugsquote ist unter den Sozialhilfebeziehenden im mittleren Erwerbsalter (35-44 Jahre) am grössten und nimmt bei den Älteren wieder ab. Die MIZ-Bezugsquote dagegen steigt von Altersgruppe zu Altersgruppe bis zum Erreichen des Rentenalters kontinuierlich an. Dies dürfte eng mit zunehmenden Problemen in der Arbeitsmarktintegration und mit gesundheitlichen Schwierigkeiten zusammenhängen. Der Anteil an Nichtbezüger/innen ist bei Personen im Erwerbsalter (18 bis 64 Jahre) in allen Altersgruppen ähnlich gross.

Vergleiche nach **Fallstruktur** ergeben, dass Alleinerziehende am häufigsten eine Zulage beziehen: Zum einen sind sie überdurchschnittlich häufig erwerbstätig und beziehen deshalb einen EFB, zum anderen haben sie in vielen Kantonen Anspruch auf ein IZU. Nur in Ausnahmefällen erhalten Personen in stationären Einrichtungen oder Heimen eine Zulage. Zwischen den

übrigen Falltypen zeigen sich keine markanten Unterschiede.

**Frauen und Männer** unterscheiden sich hauptsächlich im Bezug von EFB, der bei Frauen häufiger ist. Allgemein sind Frauen in der Sozialhilfe häufiger erwerbstätig als Männer. Dies ist insbesondere auf häufigere Teilzeitpensen und geringere Löhne zurückzuführen. Bezüglich IZU- und MIZ-Bezug gibt es keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Geschlechtern.

## 6. Bezugsquoten in «Jahresperspektive»

Die Auswertungen der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik bilden die Verhältnisse im Stichmonat Dezember ab. Es handelt sich um eine Momentaufnahme, welche die individuellen Bezugschancen vor allem dann unterschätzt, wenn Sozialhilfebeziehende eine Zulage nur für eine kurze Dauer erhalten.

Ein gewisses Korrektiv bieten «Jahres-Bezugsquoten», die für alle Personen berechnet werden, die innerhalb eines Kalenderjahres von der Sozialhilfe unterstützt worden sind. Im Unterschied zur Stichmonats-Perspektive wird dabei der **Zulagenbezug während des ganzen Jahres** berücksichtigt.

Vier Sozialdienste von Schweizer Städten (Zürich, Basel, Luzern, Neuenburg) haben speziell für diese Studie solche Auswertungen erstellt. Sie zeigen, dass die ***EFB- und IZU-Quoten in der Jahresperspektive um ungefähr 40% bis 75% höher ausfallen*** als in der Stichmonatsperspektive. Das heisst, von den Sozialhilfebeziehenden hat ein entsprechend höherer Anteil irgendeinmal im Laufe des Jahres eine Zulage bezogen. Allerdings schlägt sich der Bezug dieser einzelnen Zulagen nur bedingt in der Nichtbezugsquote nieder, weil es in der Jahresperspektive auch häufiger zu Mehrfachbezügen verschiedener Zulagen kommt: So haben in der Stichmonatsperspektive die Sozialdienste Zürich, Basel und Neuenburg Nichtbezugsquoten von 60% bis 70%, in der Jahresperspektive liegen sie bei etwas mehr als 50%.

## 7. Wirkung der Anreizelemente

Welche Wirkung haben nun die Anreizelemente? In welchem Ausmass tragen sie dazu bei, dass sich Sozialhilfebeziehende stärker für ihre berufliche und soziale Integration einsetzen?

***Mit den bestehenden statistischen Datensätzen ist diese Frage nur ansatzweise beantwortbar***. Zu den Integrationsleistungen, welche die IZU und die MIZ fördern sollen, liegen in der Sozialhilfeempfängerstatistik keine umfassenden und zuverlässigen Daten vor. Die statistische **Wirkungsanalyse muss sich deshalb auf den EFB konzentrieren.** Hier stellt sich die Herausforderung, dass für einen Wirkungsnachweis Vergleichsgruppen mit und ohne EFB existieren sollten. Dies ist jedoch angesichts der nahezu flächendeckenden Einführung der EFB nicht möglich.

Angesichts dessen verlässt sich die Wirkungsanalyse nicht allein auf statistische Auswertungen, sondern berücksichtigt zusätzlich **internationale Forschungsergebnisse** und **Einschätzungen der interviewten Expert/innen**.

Die statistischen Auswertungen gliedern sich in zwei voneinander unabhängige Teile:

- Eine **Zeitreihenanalyse** untersucht für zwei Sozialdienste, wie sich die Erwerbsbeteiligung vor und nach der Einführung des EFB entwickelt hat.
- **Kantonale Auswertungen** zum Erwerbseinkommen von EFB-Bezüger/innen prüfen in einer vergleichenden Perspektive, in welchem Ausmass die unterschiedlichen **Berechnungsarten des EFB** das Erwerbsverhalten beeinflussen.

*Literaturanalyse*

Obwohl die Grundsicherungssysteme vieler Staaten finanzielle Erwerbsanreize setzen, ist die Forschung zur Wirkung dieser Anreize nicht umfangreich. Das hat damit zu tun, dass die Erwerbsanreize meistens nur eines von mehreren Instrumenten sind und es komplexer Studiendesigns bedarf, um ihre Wirkung auf das Erwerbsverhalten isoliert zu messen. Deshalb wurden zusätzlich Arbeiten zu «In-Work Benefits» berücksichtigt, die nicht auf Sozialhilfebeziehende beschränkt sind, sondern – häufig in Form von erwerbsabhängigen Steuergutschriften – allgemein erwerbstätigen Familien mit geringen Einkommen zugute kommen.

Die Mehrheit der gesichteten Studien weist ***positive Effekte finanzieller Erwerbsanreize*** auf die Erwerbsbeteiligung nach. Allerdings ***fehlen Nachweise, dass die Wirkungen nachhaltig sind*** und die Erwerbsbeteiligung auf längere Dauer verbessern. Zu berücksichtigen ist zudem, dass viele **Studien in angelsächsischen Staaten** geführt wurden, die wegen eines tiefen Niveaus in der Grundsicherung und einem relativ grossen Niedriglohnbereich ***über andere Rahmenbedingungen verfügen als die Schweiz***.

Einzelne Wirkungsanalysen zu Einkommensfreibeträgen für alleinerziehende Frauen in den Niederlanden und zum Einstiegsgeld in Deutschland belegen auch für **kontinentaleuropäische Staaten** positive Effekte auf die Erwerbsbeteiligung. In der Schweiz fielen die Evaluationen der **Pilotprojekte der Städte Basel und Zürich** – beides Vorläufer des heutigen Zulagensystems – ***insgesamt vorteilhaft*** aus, ohne aber einen

«harten» Beweis für eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung zu erbringen.

Für ***Wirkungsanalysen finanzieller Anreize in der Sozialhilfe bisher noch kaum genutzt wurden verhaltensökonomische Ansätze,*** die sich darum bemühen, eine Theorie der Anreize psychologisch zu untermauern. Sie erscheinen insofern vielversprechend, als finanzielle Anreize in der Sozialhilfe in einem Feld zur Geltung kommen, das besonders stark reglementiert und von Informations- und Machtasymmetrien geprägt ist. Es liegt angesichts dessen auf der Hand, dass die finanziellen Anreize eng mit nicht-finanziellen Handlungsmotiven interagieren und ihre Wirkung von den Wahrnehmungsmustern der Betroffenen abhängt.

### *EFB und Entwicklung der Erwerbstätigenquote*

Breite Recherchen zeigten, dass es kaum grosse Sozialdienste gibt, die über Individualdaten zu Sozialhilfebeziehenden verfügen, welche bis Anfang der Nullerjahre zurückreichen. Eine Ausnahme bilden die Städte Luzern und Winterthur. Für die beiden Städte wurde anhand dieser Daten untersucht, wie sich die **Erwerbstätigenquote der Sozialhilfebeziehenden ab 25 Jahren** vor und nach der Einführung des EFB entwickelte. Als Erwerbstätigenquote wurde der Anteil der Sozialhilfebeziehenden definiert, die im betreffenden Monat über ein Erwerbseinkommen aus dem ersten Arbeitsmarkt verfügten. Aus Gründen der Datenqualität konzentrierten sich die Analysen auf diejenigen Personen, die den Antrag auf Unterstützung der Sozialhilfe gestellt hatten.

In beiden Städten bewegten sich die Erwerbstätigenquoten der Sozialhilfebeziehenden vor und nach der Einführung des EFB um die 20-Prozent-Marke. Eine Zeitreihenanalyse mit einem Fehlerkorrekturmodell (Error Correction Model; ECM) zeigt in **Luzern** für den Zeitraum von 2000 bis 2013 einen signifikanten, langfristig leicht positiven Effekt des EFB: Unter Berücksichtigung anderer Einflussfaktoren ist die Erwerbstätigenquote nach der Einführung des EFB um 2.3 Prozentpunkte gestiegen. Das Ergebnis ist insofern mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren, als aufgrund der Datenlage nur eine begrenzte Zahl von potenziell wichtigen Einflussfaktoren berücksichtigt werden konnte. Auch zeigt sich, dass das Ergebnis relativ stark von Details der Modellspezifikation abhängt. In der Stadt **Winterthur**, für die eine kürzere Zeitreihe vorliegt (2002–2009), lässt sich dagegen keine signifikante Veränderung der Erwerbstätigenquote nach der Einführung des EFB nachweisen.

### *Maximaler EFB und Erwerbsverhalten*

Der EFB setzt nicht nur Anreize, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen bzw. zu behalten. Je nach Ausgestaltung belohnt er auch die Erweiterung des Erwerbspensums. In dieser Beziehung sind die kantonalen Regelungen unterschiedlich: Während die meisten Kantone den **EFB** nach Beschäftigungsgrad abstufen, ist er in Ausnahmefällen **vom Lohn abhängig**: In den Kantonen Wallis, Jura und Waadt kann bis zum Erreichen des Maximalbetrags mindestens die Hälfte des Erwerbseinkommens als EFB behalten werden. Dies hat zur Folge, dass der EFB-Maximalbetrag bereits mit einem geringen Erwerbspensum erreicht werden kann.

Diese kantonalen Unterschiede erlauben Rückschlüsse darauf, welchen Einfluss die finanziellen Anreize auf den Beschäftigungsgrad von erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden haben. Stehen diese finanziellen Anreize im Vordergrund, so wäre zu erwarten, dass die Erwerbseinkommen in Kantonen mit einem lohnabhängigen EFB deutlich tiefer sind als in Kantonen, welche den EFB nach Beschäftigungsgrad abstufen.

Auswertungen zur Verteilung der Erwerbseinkommen in ausgewählten Kantonen zeigen, dass dem nicht so ist. Obwohl in den Kantonen mit einem lohnabhängigen EFB etwa drei Viertel der erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden den maximalen EFB beziehen, unterscheidet sich die Verteilung der Erwerbseinkommen nicht wesentlich von anderen Kantonen. Insbesondere lässt sich nicht zeigen, dass die Einkommenskurve abflacht, wenn der maximale EFB erreicht ist.

***Die Auswertungen sprechen gegen die Hypothese, dass erwerbstätige Sozialhilfebeziehende den Umfang ihrer Erwerbstätigkeit hauptsächlich danach ausrichten, mit möglichst geringem Aufwand einen möglichst hohen EFB zu erzielen.*** Ein plausibler Grund hierfür ist unter anderem ein hoher Stellenwert der Erwerbsarbeit für die Sozialhilfebeziehenden. Auch ist zu bedenken, dass die Arbeitsmärkte für entsprechende Optimierungen der Erwerbspensen wohl zumindest teilweise zu wenig flexibel sind.

Dieses Ergebnis bedeutet allerdings nicht zwingend, dass der EFB gar keinen Einfluss auf das Erwerbsverhalten hat. Insbesondere wäre der Schluss unzulässig, dass die Erwerbstätigkeit der heutigen EFB-Bezüger/innen unverändert bliebe, wenn man den EFB senken oder gar aufheben würde. Denn wie die verhaltensökonomische Forschung zeigt, interagieren auch finanzielle Anreize, die zunächst wirkungslos sind, mit anderen Handlungsmotiven und können diese verändern. Interpretieren Sozialhilfebeziehende

eine Reduktion des EFB als mangelnde Wertschätzung, so könnte dies dazu führen, dass sie ihr Erwerbspensum reduzieren: Nicht weil sich die Erwerbstätigkeit finanziell nicht lohnt, sondern weil sie den Eindruck gewonnen haben, ihre Anstrengungen würden nicht mehr im selben Ausmass wie zuvor geschätzt und anerkannt.

*Einschätzungen der Expert/innen*

Anders als statistische Analysen sind die Expertengespräche nicht geeignet, die Wirkung von finanziellen Anreizen objektiv zu beurteilen und zu quantifizieren. Sie können jedoch Hinweise darauf geben, wie sich das Wirkungspotenzial der drei Leistungen unterscheidet und unter welchen Bedingungen sie ihre Anreizfunktion am besten entfalten.

Obwohl der **Einkommensfreibetrag** als Instrument der sozialen Arbeit geschätzt wird, gehen die Einschätzung zur Anreizwirkung auseinander. Ungefähr die Hälfte äussert sich zur ***Anreizfunktion des EFB zurückhaltend***. Als Faktoren, welche die Wirkung begrenzen, werden insbesondere folgende Aspekte genannt: eine begrenzte Arbeitsnachfrage der Wirtschaft, eine ohnehin grosse intrinsische Arbeitsmotivation der Sozialhilfebeziehenden, starke soziale Normen («Arbeitsgesellschaft») sowie in gewissen Fällen ein grosser Problemdruck, der keine Reaktion auf finanzielle Anreize zulässt.

Bei der **Integrationszulage** fallen die Einschätzungen zur Anreizwirkung insgesamt positiver aus. Dahinter steht die Erfahrung, dass die Motivation zum Besuch eines Beschäftigungsprogramms bei vielen Sozialhilfebeziehenden geringer ist als die Motivation zur Aufnahme (oder Erweiterung) einer Erwerbstätigkeit. ***Der finanzielle Anreiz kann deshalb eher einen entscheidenden Ausschlag geben.*** Dazu kommt, dass sich das Angebot an Einsatzmöglichkeiten viel besser steuern und bei Bedarf erweitern lässt.

Zurückhaltend beurteilt wird die verhaltenssteuernde Wirkung der **Minimalen Integrationszulage**. Am ***positivsten äussern sich Interviewten aus Sozialdiensten, welche die MIZ «automatisch» vergeben*** und anschliessend als einfach zu handhabendes Sanktionsinstrument einsetzen. Wird die MIZ aus Gerechtigkeitsüberlegungen vergeben, tritt der Anreizcharakter ohnehin in den Hintergrund. Bei der Belohnung von Eigenleistungen wird vermutet, dass das Erbringen «MIZ-relevanter» Tätigkeiten von allgemeinen Einstellungen und Möglichkeiten abhängt, die nicht durch bescheidene finanzielle Anreize aktiviert oder ersetzt werden können.

***Das Zulagensystem zielt nicht allein auf eine Verhaltenssteuerung. Unabhängig davon, ob sie tatsächlich als Anreiz funktionieren, zeichnen die Zulagen ein bestimmtes Verhalten aus und bekräftigen damit soziale Normen.*** Die meisten Interviewten messen dieser **Distinktionsfunktion** der Zulagen eine gewisse Bedeutung zu, fast die Hälfte sogar eine sehr wichtige. Dabei wird die Wirkung nach «aussen» (Gesellschaft, Politik) eher wichtiger eingestuft als diejenige gegenüber den Klient/innen: Mit dem Zulagensystem macht die Sozialhilfe deutlich, dass sie «Aktivität» einfordert und diese belohnt. Zu einem abweichenden Urteil kommt eine Interviewperson, in deren Kanton das Zulagensystem unter grossem politischen Druck steht und die vor allem ein Misstrauen gegenüber dem System verspürt. Mehrere Interviewte betonen schliesslich mit Nachdruck, dass IZU und EFB ***in der Sozialberatung sehr wichtige Zeichen der Wertschätzung*** seien und von den Klient/innen auch als solche wahrgenommen würden.

## 8. Fazit

■ **Weit verbreitet**: Alle Kantone verfügen in der einen oder anderen Form über Anreizelemente, die bestimmte Verhaltensweisen finanziell belohnen. 24 Kantone übernehmen mindestens eine der drei Leistungen mit Anreizcharakter, die 2005 bei der Revision der SKOS-Richtlinien eingeführt worden sind (EFB, IZU, MIZ). Sie setzen diese meistens im vorgegebenen Spielraum um. 18 dieser 24 Kantone kennen alle drei Anreizinstrumente.

■ **Unsicherheiten ausgeräumt**: Entsprechend der grossen Verbreitung sind die Zulagen heute in den Sozialdiensten gut verankert. Obwohl objektiv ein grosser Spielraum für die konkrete Umsetzung vor Ort besteht, sind anfängliche Unsicherheiten bezüglich der Vergabepraxis weitgehend ausgeräumt. Vielen Sozialdiensten ist es offensichtlich gelungen, eine verbindliche Linie festzulegen.

■ **Beträchtliche Bandbreite der Bezugsquoten**: In den Kantonen, die über alle drei Leistungen verfügen, beziehen je nach Kanton knapp 40% bis 90% der Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren eine Zulage. In den Kantonen mit nur einer oder zwei Leistungen ist die Bezugsquote teilweise geringer.

■ **Kleiner Spielraum beim EFB**: Beim EFB ist der Spielraum in der Vergabepraxis klein. Im Durchschnitt erhalten etwa 18% aller Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren einen EFB.

■ **Grosser Spielraum bei IZU und MIZ…**: Deutlich grösser sind die Unterschiede bei der IZU und der MIZ. Sie hängen unter anderem

davon ab, in welchem Ausmass die Integrationszulagen Tätigkeiten honorieren, die ausserhalb spezifischer Ausbildungsgänge, Integrationsprogramme oder Kurse stattfinden (z.B. aktive Stellensuche, Zusammenarbeit mit externen Stellen wie RAV oder IV). Diese Praxis unterscheidet sich nicht nur zwischen den Kantonen, sondern kann auch zwischen den einzelnen Sozialdiensten eines Kantons variieren.

■ **… wird eher zurückhaltend genutzt:** Im Grossen und Ganzen zeichnet sich allerdings die Tendenz ab, dass Sozialdienste gerade bei der Honorierung solcher individueller Integrationsleistungen zurückhaltend sind – unter anderen deshalb, weil sie Inkohärenzen befürchten, wenn informelle Tätigkeiten in grösserem Umfang belohnt würden. In der Folge fallen die Bezugsquoten von IZU und MIZ häufig vergleichsweise tief aus. Zu sehr hohen Bezugsquoten kommt es, wenn die MIZ grundsätzlich an alle Sozialhilfebeziehenden vergeben und dann gestrichen wird, wenn sich Personen unkooperativ verhalten. Diese Vergabepraxis ist jedoch selten.

■ **Beitragshöhe in SKOS-Bandbreite**: Bei der Festsetzung der Beitragshöhen bewegen sich die meisten Kantone in den Bandbreiten, welche die SKOS-Richtlinien vorgeben (EFB: 400 bis 700 Fr. pro Monat; IZU: 100 bis 300 Fr. pro Monat, MIZ: 100 Fr. pro Monat). Für das konkrete Leistungsniveau ist allerdings nicht allein der Maximalbetrag entscheidend, sondern ebenso das Berechnungsverfahren bei Teilzeitbeschäftigungen (EFB) und die Abstufung nach Art und Umfang von Integrationsaktivitäten (IZU). Bei der Honorierung von programmunabhängigen Tätigkeiten, die für einen grossen Teil der Unterschiede in den Bezugsquoten verantwortlich sind, geht es in der Regel um kleine Beträge von 100 Franken pro Monat.

■ **Wirkung schwer nachweisbar**: Die Wirkungen der Zulagen auf das individuelle Verhalten zu prüfen, fällt unter den gegebenen Voraussetzungen schwer. Für die beiden untersuchten Fallbeispiele gibt es in Luzern einen Hinweis auf einen langfristig leicht positiven Effekt des EFB auf die Erwerbstätigenquote, in Winterthur nicht. Kantonsvergleiche legen zudem nahe, dass die Bemessung des EFB keinen massgeblichen Einfluss auf das Erwerbsvolumen besitzt. Auch in Kantonen, in denen der Maximalbetrag des EFB bereits mit einem geringen Beschäftigungsgrad erreicht wird, arbeiten die meisten erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden deutlich mehr. Das spricht gegen die These, dass sie den Umfang ihrer Erwerbstätigkeit hauptsächlich danach ausrichten, mit möglichst kleinem Aufwand eine hohe bzw. optimale Zulage zu erzielen.

■ **Wichtiger normativer Charakter**: Die Zulagen verfolgen nicht nur das Ziel, individuelles Verhalten zu steuern. Sie drücken ebenso in einem allgemeinen Sinn die Wertschätzung für Integrationsbemühungen von Sozialhilfebeziehenden aus und dienen damit der Unterscheidung von sozial erwünschten und nicht erwünschten Verhaltensweisen. Diese Funktion erfüllen die Zulagen nicht allein gegen «innen», d.h. in der täglichen sozialen Arbeit, sondern auch gegenüber der Öffentlichkeit. Dabei ist zu beachten: Auch wenn die direkte verhaltenssteuernde Wirkung einer Zulage womöglich nicht sehr gross ist, können spätere Modifikationen indirekt auf das (Erwerbs-)Verhalten von Sozialhilfebeziehenden zurückwirken. Solche Wechselwirkungen haben insbesondere verhaltensökonomische Experimente zum Verhältnis von finanziellen und nicht-finanziellen Handlungsmotiven belegt. Auf das Zulagensystem gewendet, heisst dies: Wird eine Zulage primär als ein Zeichen der Wertschätzung kommuniziert, so ist nicht auszuschliessen, dass eine Reduktion der finanziellen Anerkennung bei den Betroffenen zu Motivationseinbussen führt.

# 1 Einleitung

Die Regelung der Sozialhilfe liegt in der Schweiz in der Kompetenz der Kantone. Um eine gewisse Standardisierung und Angleichung der Leistungen der Sozialhilfe in den Kantonen zu erreichen, erarbeitet die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS seit fünfzig Jahren **Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe.** Die Richtlinien, die einen empfehlenden Charakter besitzen, haben sich zu einem zentralen Arbeitsinstrument für Sozialdienste und Sozialbehörden entwickelt. Weil sich kantonale und kommunale Sozialhilfegesetze sowie die Rechtsprechung auf die SKOS-Richtlinien beziehen, haben sie teilweise auch rechtliche Verbindlichkeit gewonnen.

Die Richtlinien wurden seit ihren Anfängen in unregelmässigen Abständen mehrfach und teilweise grundlegend revidiert. Die letzte umfassende **Revision im Jahr 2005** war insofern mit einem Paradigmenwechsel verbunden, als das Prinzip von Leistung und Gegenleistung viel stärker als zuvor in den Richtlinien verankert wurde. Im Mittelpunkt stand dabei die Einführung von **drei neuen Leistungen**, die finanzielle Anreize setzten, damit sich Sozialhilfebeziehende für ihre berufliche und soziale Integration einsetzen:

- Ein **Einkommensfreibetrag (EFB)** für Sozialhilfebeziehende, die ein Erwerbseinkommen aus einer Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt beziehen
- Eine **Integrationszulage (IZU)** für nicht erwerbstätige Sozialhilfebeziehende, die besondere Eigenleistungen zu ihrer beruflichen und sozialen Integration erbringen
- Eine **Minimale Integrationszulage (MIZ)** für nicht erwerbstätige Sozialhilfebeziehende, die aus unterschiedlichen Gründen (z.B. fehlende Angebote, gesundheitliche Probleme) nicht in der Lage sind, eine besondere Eigenleistung zur beruflichen oder sozialen Integration zu erbringen, aber sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten um eine Verbesserung ihrer Situation bemühen

Die SKOS reagierte damit auf Entwicklungen in den Kantonen. Die Städte Basel und Zürich hatten zu Beginn der Nullerjahre die Pilotprojekte «Anreizmodell» und «Chancenmodell» lanciert, um eine verstärkte Anreizorientierung der Sozialhilfe zu prüfen. Die Richtlinienrevision baute auf diesen Erfahrungen auf. Mit der stärkeren Betonung des Gegenleistungsprinzips und der Einführung der Anreizelementen sollte die Akzeptanz der Richtlinien gesichert und eine einheitliche Anwendung gewährleistet werden. Der Handlungsdruck wurde nicht zuletzt deshalb als sehr gross empfunden, weil die Zahl der Sozialhilfebeziehenden in den Vorjahren stark gestiegen war. Die Sozialhilfe verlor mehr und mehr ihre Funktion einer Überbrückungshilfe. Stattdessen sah sie sich immer öfter vor der Aufgabe, finanziell bedürftige Menschen über einen längeren Zeitraum zu begleiten und zu verhindern, dass sich ihre Lebenssituation markant verschlechterte.

Die Einführung von Anreizmodellen in der Sozialhilfe und die Umsetzung der revidierten SKOS-Richtlinien von 2005 ist mit **mehreren Studien** begleitet worden. Für die Pilotprojekte «Anreizmodell» und «Chancenmodell» der Städte Basel und Zürich liegen Evaluationen vor (Gerfin/Pfeifer/Schwendener 2004; Peters/Aeppli 2003). Die SKOS selber hat 2009 eine Studie publiziert, die sich mit der praktischen Umsetzung des Integrationsauftrags der Sozialdienste beschäftigte und dabei auch Aussagen zum Vollzug des Zulagensystems macht (Pfister 2009). Seit der Einführung des Zulagensystems hat die SKOS zudem die sogenannten Schwelleneffekte untersucht, die aufgrund der Zulagen entstehen können, aber auch im Zusammenspiel der Sozialhilfe mit anderen bedarfsabhängigen Leistungen und den Steuern auftreten. Mit ihren umfangreichen Arbeiten hat die SKOS hier zu einer grösseren Sensibilität und zu Anpassungen der kantonalen und kommunalen Bedarfsleistungssysteme beigetragen (Knupfer/Pfister/Bieri 2007; Ehrler/Knupfer/Bochsler 2012).

Knapp zehn Jahre nach der Revision der Richtlinien und gut fünf Jahre nach der «Integrationsstudie» (Pfister 2009) entschied sich die SKOS, das Zulagensystem einer zweiten und umfassenderen **Evaluation** zu

unterziehen. Diese enthält sowohl Elemente einer Vollzugsevaluation, die sich mit der Umsetzung der Richtlinien beschäftigt, wie auch einer Wirkungsevaluation, die sich auf ausgewählte Outcomes des Zulagensystems konzentriert. Gemäss dem Pflichtenheft verfolgt die Evaluation drei **übergeordnete Ziele**:

■ Die Evaluation zeichnet ein differenziertes Bild zur Umsetzung, das heisst zu Zielen, Funktion und Anwendung des Zulagensystems in der Praxis der Sozialhilfe in den Kantonen.
■ Die Evaluation zeigt den aktuellen Forschungsstand in der Schweiz und international bezüglich Wirkung von Anreizen auf das individuelle Verhalten mit spezifischem Fokus auf die Leistungen mit Anreizcharakter in der Sozialhilfe.
■ Die Evaluation macht Aussagen zur empirischen Anreizwirkung des Zulagensystems auf individueller Ebene der Sozialhilfebeziehenden.

Wir situieren die revidierten SKOS-Richtlinien im Folgenden zunächst kurz in der internationalen Diskussion um Aktivierungsstrategien in der Sozialpolitik. Anschliessend entwickeln wir das Evaluationsdesign und erläutern den Aufbau der Studie.

## 1.1 Die SKOS-Richtlinien als Strategie zur Aktivierung

Das Gegenleistungsmodell und das Zulagensystem der revidierten Richtlinien fügen sich in den Paradigmenwechsel vom «passiven» hin zum **«aktivierenden» Sozialstaat** ein. Die Wurzeln der aktivierenden Sozialpolitik gehen zwar zurück ins Schweden der 1950er Jahre, sein heutiges Gepräge hat dieser Ansatz aber durch Sozialreformen seit Mitte der 1990er Jahre erhalten, in denen die USA, das Vereinigte Königreich und mehrere nordeuropäische Länder führend waren (Bonoli 2010). Kennzeichnend für den neuen Aktivierungsansatz ist, dass er stark auf finanzielle Anreize und Unterstützungsmassnahmen bei der Arbeitsintegration setzt. Als Gegenleistung für den Bezug von Sozialgeldern wird erwartet, dass Sozialhilfebeziehende Arbeitseinsätze leisten, sich an Qualifikations- oder Integrationsprogrammen beteiligen oder gemeinnützige Tätigkeiten erbringen.

Die **Instrumente von Aktivierungsstrategien** sind vielfältig. Neben positiven und negativen Anreizen, die menschliches Verhalten in die gewünschten Bahnen lenken sollen, zählen dazu Unterstützungsleistungen bei der Arbeitsmarktintegration, die Schaffung oder Subventionierung von Stellen für Menschen mit stark reduzierten Arbeitsmarktchancen, Beschäftigungsprogramme, Tagesstrukturen oder Massnahmen zur beruflichen Qualifikation sowie zur allgemeinen Erweiterung der persönlichen Kompetenzen (vgl. die Typologien bei Bonoli 2010; Kluve 2010; Eichhorst/Konle-Seidl 2008).

Für Aktivierungsstrategien ist kennzeichnend, dass sie sich in einem **Spannungsverhältnis von Befähigung und Disziplinierung** bewegen (Walther 2003). Spitzt man diesen Gegensatz zu, so lassen sich idealtypisch zwei Ausprägungen von Aktivierungsstrategien unterscheiden, denen sehr verschiedene Wertvorstellungen zugrunde liegen und die sehr verschiedene Ziele verfolgen:

■ Auf der einen Seite stehen ausgesprochen restriktive Modelle – häufig als «Workfare» bezeichnet –, die selbst in der Sozialhilfe als «letztem Netz» sehr starke Leistungskürzungen oder gar Leistungseinstellungen vorsehen, wenn grundsätzlich als arbeitsfähig eingestufte Bedürftige keine Arbeitseinsätze leisten. «Workfare»-Strategien stehen mitunter in der Kritik, dass sie erwerbslose Sozialhilfebeziehende stigmatisieren und ihnen keine Entwicklungschancen eröffnen würden. Zudem höhlten sie den Sozialstaatsgedanken aus, weil sie keine bedingungslose Unterstützung für Menschen in schwerer finanzieller Not garantierten (vgl. Wyss 2007).
■ Auf der anderen Seite stehen Modelle, die in erster Linie das Ziel verfolgen, die Fähigkeiten und Kompetenzen von benachteiligten Menschen zu erweitern und somit ihre Chancen zu verbessern, ihr Leben möglichst selbständig zu bewältigen. In dieser Form haben Aktivierungsstrategien den Charakter von

sozialen Investitionen: Indem sie die Handlungsmöglichkeiten von Menschen in prekären Lebenslagen nachhaltig erweitern und ihnen Entwicklungschancen eröffnen, sollen sie mittel- bis längerfristig soziale Folgekosten vermeiden und damit das Wachstum der Sozialausgaben bremsen (vgl. Esping-Andersen 2002, Bonoli 2006).

In der Regel lassen sich Aktivierungsstrategien allerdings nicht eindeutig einer dieser Ausprägungen zuordnen, sondern verbinden sowohl disziplinierende wie befähigende Elemente. Welcher Aspekt überwiegt, entscheidet sich nicht zuletzt im konkreten Vollzug. So spielt beispielsweise eine wichtige Rolle, wie gross die Bandbreite an Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration ist und unter welchen Bedingungen Bezüger/innen von Sozialleistungen verpflichtet werden können, an solchen Massnahmen teilzunehmen. Wenn die Ausrichtung von Sozialleistungen an «Aktivitätsanforderungen» gebunden ist, hängt der Charakter einer solchen Aktivierungsstrategie zudem stark davon ab, wie hoch das Basisniveau dieser Sozialleistungen ist und ob die verhaltensbezogenen Leistungselemente als positive Anreize hinzugefügt oder als Sanktionen davon abgezogen werden.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Aktivierungsstrategien **ganze System der sozialen Sicherheit** umfassen und nicht auf die Sozialhilfe beschränkt sind. Einen entscheidenden Wendepunkt für Aktivierungsstrategien und -politiken in der Schweiz bildete die Revision des Gesetzes zur Arbeitslosenversicherung 1995, welche die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) einführte und die Kantone verpflichtete, arbeitsmarktliche Massnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung anzubieten. Stark dem Aktivierungsgedanken verbunden sind auch die jüngsten Revisionen der Invalidenversicherung, die gesundheitlich beeinträchtige Arbeitnehmende mittels Früherfassung und Frühintervention im Erwerbsleben halten oder wieder in dieses zurückführen wollen (vgl. Bertozzi/Bonoli/Rossi 2008; Duell u.a. 2010).

Was die **Sozialhilfe** betrifft, so decken sich die Schweizer Reformen mit Bestrebungen, die sich in den meisten europäischen Ländern finden. Wie Vergleiche europäischer und US-amerikanischer Grundsicherungssysteme zeigen, setzen fast alle Systeme finanzielle Anreize zur Erwerbsaufnahme und enthalten sowohl disziplinierende wie befähigende Elemente, um die berufliche und soziale Integration der Leistungsbeziehenden zu fördern. Versuche, diese Systemunterschiede in spezifischen Typen zu verdichten, erweisen sich allerdings als schwierig (Marchal/Van Mechelen 2013; Immervoll 2009; de Neuburg/Castonguay/Roelen 2007). Sehr deutlich zeigt sich aber, dass der Umfang des finanziellen Anreizes umso höher ausfällt, je schwächer die Grundsicherung ist: So können Vollzeit erwerbstätige Sozialhilfebeziehende in einigen osteuropäischen Staaten und US-amerikanischen Staaten einen deutlich grösseren Anteil ihres Lohns behalten als in Staaten wie den Niederlanden, Deutschland, Österreich oder Finnland, die über eine leistungsfähigere Grundsicherung verfügen (Marchal/Van Mechelen 2013). Die Schweiz, die in der einschlägigen Studie fehlt, ist der zweiten Gruppe zuzuordnen.

Welche Ausprägung die aktivierende Sozialhilfe in der Schweiz annimmt, hängt einerseits von den normativen Bestimmungen der SKOS-Richtlinien ab, anderseits von deren Umsetzung und Ergänzung in den Kantonen und Sozialdiensten. Wie für Aktivierungsbestrebungen typisch, enthält die Revision der SKOS-Richtlinien 2005 sowohl **befähigende wie disziplinierende Elemente**. Den drei Leistungen mit Anreizcharakter ist im Kern ein fördernder bzw. belohnender Charakter zuzuschreiben: Sie honorieren besondere Anstrengungen und werden deshalb als verhaltensbezogene Leistungen zusätzlich zum sozialen Existenzminimum entrichtet. Zudem betonen die revidierten Richtlinien ganz grundsätzlich die Aufgabe der Sozialdienste, ihre Klient/innen im Prozess der beruflichen und sozialen Integration zu unterstützen. Umgekehrt wurde aber auch den negativen Anreizen ein grösseres Gewicht beigemessen: So werden Leistungskürzungen neu als Sanktionen behandelt, die als Instrument zur Einforderung des Gegenleistungsprinzips dienen.

Die Kantone und die einzelnen Sozialdienste können diese Elemente in der Umsetzung unterschiedlich gewichten. Dazu kommt, dass die Kantone selber weitere Aktivierungsinstrumente entwickelt haben. Beispielswese verwenden rund ein Dutzend Kantone– teils punktuell, teils flächendeckend – **Eingliederungsverträge**, die zwischen Sozialhilfebeziehenden und Sozialarbeitenden abgeschlossen werden und gemeinsam vereinbarte Entwicklungsziele festhalten. Sie können dazu beitragen, dass Anliegen der sozialen und beruflichen Integration eine höhere Verbindlichkeit gewinnen.

Mehrere Städte haben zudem **Gate Keeping-Projekte** entwickelt, in denen Personen, die Sozialhilfe beantragen, zu befristeten Arbeitseinsätzen verpflichtet werden (z.B. «Passage» der Stadt Winterthur und Sozialhilfe Basel-Stadt, Basisbeschäftigung in der Stadt Zürich, Testarbeitsplätze der Städte Biel und Bern in den Jahren 2010 bis 2014). Für diese letzteren Programme ist typisch, dass sie bei Verweigerung der Gegenleistung markante Kürzungen oder gar die Einstellung der Sozialhilfe vorsehen. Sie sind in der Regel ebenfalls dem Anliegen der sozialen oder beruflichen Integration verpflichtet, kombinieren dieses aber sehr stark mit dem Ziel der Missbrauchsbekämpfung, das tendenziell im Vordergrund steht. Verglichen mit den übrigen Aktivierungsinstrumenten, die in der Sozialhilfe zur Anwendung kommen, ist der «Workfare»-Aspekt in diesen Massnahmen am stärksten ausgeprägt.

## 1.2 Evaluationskonzept

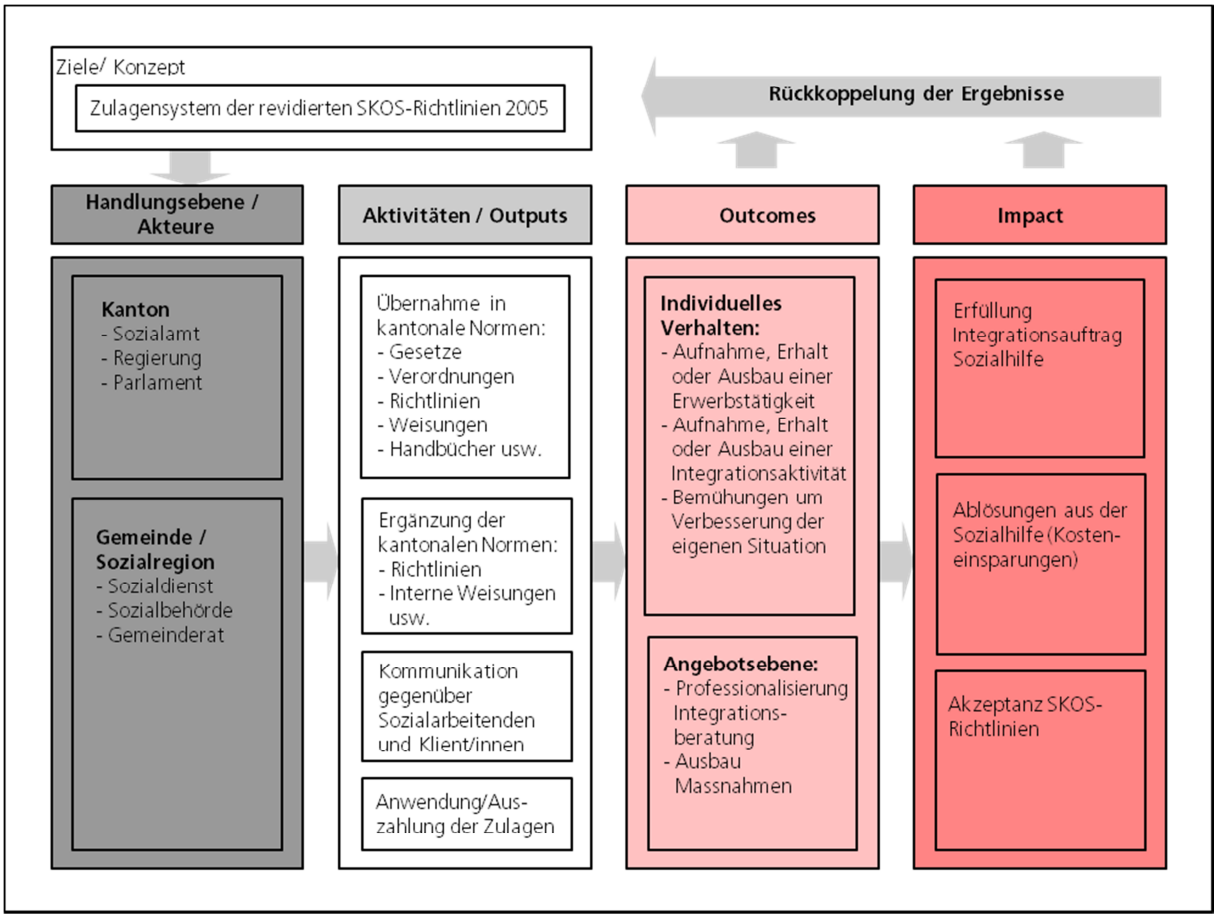
Für das Verständnis des Zulagensystems und seines Zusammenspiels mit anderen Elementen der Sozialhilfe ist die Verortung innerhalb des «Aktivierungsdiskurses» wichtig. Die Evaluation des Zulagensystems kann diese Aktivierungsstrategien nicht in vollem Umfang berücksichtigen, sondern konzentriert sich auf den Vollzug des Zulagensystems im engeren Sinn und auf besondere Aspekte seiner Wirkungen. Wir stellen zuerst das Wirkungsmodell des Zulagensystems vor und entwickeln darauf aufbauend die Evaluationsfragen.

### 1.2.1 Wirkungsmodell des Zulagensystems

**Abbildung 1** zeigt das **Wirkungsmodell des Zulagensystems**. Die einschlägigen Bestimmungen zu EFB, IZU und MIZ in den SKOS-Richtlinien bilden das Programm, das es umzusetzen gilt. Der Vollzug findet dabei auf **zwei Handlungsebenen** statt, der kantonalen Ebene einerseits und der kommunalen bzw. regionalen Ebene anderseits. Die Kantone müssen entscheiden, ob und in welcher Form sie die Zulagen übernehmen und in ihren Gesetzen, Verordnungen, Richtlinien oder Handbüchern verankern. Eine zentrale Rolle spielen dabei die kantonalen Sozialämter, unter Umständen sind auch Beschlüsse der Regierung und der Kantonsparlamente erforderlich. Das Produkt – oder der **Output** – dieser Aktivitäten sind normative Grundlagen, die neu Bestimmungen zur Ausrichtung der Zulagen enthalten.

Auf kommunaler oder regionaler Ebene werden die kantonalen Normen bei Bedarf durch interne Weisungen oder Richtlinien ergänzt. Je nach Organisationsform und Kompetenzordnung sind neben dem Sozialdienst auch die Sozialbehörde als politische Fachkommission oder direkt der Gemeinderat beteiligt. Schliesslich liegt es an den zuständigen Fachpersonen des Sozialdiensts, diese schriftlichen Vorgaben in die Praxis umzusetzen: Sie müssen die Klient/innen über die Zulagen informieren und beurteilen, welche Personen für welche Leistungen und in welchem Umfang eine Zulage erhält. Die konkret ausbezahlten Leistungen bilden den zentralen Output beim Vollzug des Zulagensystems.

Abbildung 1: Wirkungsmodell des Zulagensystems




Darstellung: BASS.

Von den unmittelbaren Ergebnissen (Outputs) sind die eigentlichen Wirkungen (**Outcomes**) des Zulagensystems zu unterscheiden. Hier lassen sich grundsätzlich zwei Typen von Outcomes auseinanderhalten: Auf der einen Seite besteht die Erwartung, dass die Sozialhilfebeziehenden ihr Verhalten ändern und sich dank der finanziellen Anreize stärker um ihre berufliche und soziale Integration bemühen oder – im Falle der MIZ – persönliches Engagement zur Verbesserung ihrer Situation zeigen. Auf der anderen Seite setzen die Integrationszulagen aber auch voraus, dass ausreichende Angebote bestehen, damit Sozialhilfebeziehende einer Integrationsaktivität nachgehen können. Erwartet wird deshalb ein Ausbau des Massnahmenangebots im Sinne einer quantitativen Erweiterung und Diversifizierung; ebenso eine Professionalisierung der Integrationsberatung.

Schliesslich werden auch Wirkungen auf der Systemebene (**Impact**) angestrebt: Die Sozialhilfe soll ihren Integrationsauftrag erfüllen, indem sie sich nicht allein auf die Auszahlung von Sozialhilfegeldern beschränkt, sondern ihre Klient/innen darin unterstützt, ein möglichst eigenständiges Dasein zu führen und am beruflichen und gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Damit verbunden ist die Erwartung, dass vermehrte Ablösungen längerfristig zu Kosteneinsparungen in der Sozialhilfe führen. Schliesslich soll die Einführung des Zulagensystems auch die Akzeptanz der SKOS-Richtlinien stärken und damit zur Einheitlichkeit der Sozialhilfe in der Schweiz beitragen.

### 1.2.2 Evaluationsfragen und Informationsquellen

Die Evaluation teilt sich in eine Vollzugs- und eine Wirkungsevaluation. Die **Vollzugsevaluation** untersucht in einem umfassenden Sinn die Umsetzung des Zulagensystems von der Konzeption in den SKOS-Richtlinien bis hin zur konkreten Praxis einzelner Sozialdienste. Dabei werden drei Etappen unterschieden: erstens die Übernahme der drei Leistungen in die kantonalen Normen, zweitens die Aneignung und Umsetzung dieser Vorschriften im alltäglichen Handeln der Sozialdienste und drittens die Vergabe der Leistungen als Ergebnis (Output) dieser Praxis. Im Vordergrund stehen dabei die folgenden Fragen:

■ **Kantonale Normsetzung**: Bei der kantonalen Normsetzung interessiert, ob die Zielsetzungen der SKOS-Richtlinien beibehalten werden. Es wird gezeigt, in welchen Bereichen die Kantone normativ tätig werden, worin sich die Regelungen inhaltlich unterscheiden und wie sie sich zu den Vorgaben der SKOS-Richtlinien verhalten.
■ **Vollzugspraxis der Sozialdienste**: In der Analyse der Vollzugspraxis wird untersucht, wie die Sozialdienste die Normen gegenüber den Klient/innen kommunizieren, welche Ermessensspielräume die fallführenden Fachpersonen besitzen, wo allenfalls Unsicherheiten auftreten und wie mit diesen umgegangen wird. Auch wird erörtert, welche Bedeutung den Zulagen als positiven Anreizen im Vergleich zu Leistungskürzungen als negativen Sanktionen zukommt.
■ **Vergabe der Zulagen**: Bei der Vergabe der Zulagen wird beschrieben, wie viele und welche Personen die Zulagen erhalten, welche Personengruppen bei gewissen Zulagen besonders stark vertreten sind, wie hoch die Zulagen ausfallen und in welcher Hinsicht sich Unterschiede zwischen Kantonen und einzelnen Sozialdiensten zeigen.

Die **Wirkungsevaluation** konzentriert sich auf die Folgen, welche die drei Leistungen auf das Verhalten der Sozialhilfebeziehenden haben. Dabei interessiert in erster Linie, ob die Anreize bewirken, dass Sozialhilfebeziehende eher oder häufiger eine Erwerbstätigkeit oder Integrationsaktivität aufnehmen oder diese erweitern. Zudem wird thematisiert, wie die finanziellen Anreize mit anderen Motiven und Faktoren zusammenwirken, die das Erwerbs- und Integrationsverhalten beeinflussen. Schliesslich wird die Frage aufgeworfen, ob die Wirkung der Anreizelemente durch Modifikationen des Zulagensystems optimiert werden könnte.

Die Impacts – also die Wirkungen auf Systemebene – bleiben in der Wirkungsevaluation ausgeklammert. Ebenfalls nicht Gegenstand der Evaluation sind die eigentlichen Integrationsmassnahmen sowie die Schwelleneffekte, die bei der Einführung des Zulagensystems teilweise entstanden sind. Was die **Integrationsmassnahmen** betrifft, konzentriert sich die Wirkungsevaluation auf die Frage, ob sich Sozialhilfebeziehende wegen der finanziellen Anreize häufiger um ihre berufliche oder soziale Integration bemühen. Die inhaltliche Ausgestaltung der Integrationsmassnahmen, die konkreten Formen der Integrationsarbeit oder die Wirkungen solcher Massnahmen und Praktiken werden dagegen nicht vertieft. Sie werden zwar insofern berücksichtigt, als sie vermutlich einen Einfluss darauf haben, wie häufig IZU und MIZ vergeben werden. Die Analyse beschränkt sich jedoch auf diesen Aspekt: Es wird nicht angestrebt, eine Bestandesaufnahme von Integrationsmassnahmen zu erstellen oder die Wirkungsevaluation auf die Integrationsprogramme auszuweiten. Die **Schwelleneffekte** schliesslich sind durch die eigenen Studien der SKOS (Knupfer/Pfister/Bieri 2007; Ehrler/Knupfer/Bochsler 2012) bereits umfassend untersucht und werden deshalb nicht besonders thematisiert.

Methodisch beruht die Evaluation auf **fünf Bausteinen**:

■ **Dokumentenanalyse**: Um darzustellen, wie die Kantone das Zulagensystem ausgestalten, werden die Sozialhilfegesetze und -verordnungen, Handbücher und Richtlinien aller Kantone einer umfassende Do-

kumentenanalyse unterzogen. Ergänzt wird diese Analyse durch den Beizug von internen Richtlinien und Merkblättern einzelner kommunaler oder regionaler Sozialdienste.

■ **Literaturanalyse**: Die Literaturanalyse konzentriert sich auf wissenschaftliche Studien zur Wirkung finanzieller Anreize in der Sozialhilfe. Zusätzlich berücksichtigt werden zum einen Forschungen zur Wirkung sogenannter «In-Work Benefits», d.h. erwerbsabhängiger Transferzahlungen an finanziell bedürftige Menschen. Zum anderen wird auf ökonomische Studien Bezug genommen, die sich allgemein mit der Bedeutung finanzieller Anreize und nicht-monetärer Motive für das menschliche Handeln befassen.

■ **Auswertungen der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik**: Mit Individualdaten der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik, die vom Bundesamt für Statistik betreut wird, werden umfangreiche Auswertungen zur Vergabe der drei Zulagen durchgeführt. Die Auswertungen umfassen eine möglichst grosse Zahl von Kantonen und erlauben Vergleiche zur Anwendung des Zulagensystems zwischen den Kantonen. Punktuell werden die Daten zudem für die Wirkungsanalyse von Einkommensfreibeträgen genutzt. Um die Verlässlichkeit der Daten zu prüfen, wurden den kantonalen Sozialämtern Kontrollauswertungen vorgelegt und vertiefte Abklärungen mit einzelnen Sozialdiensten vorgenommen.

■ **Auswertungen von statistischen Daten ausgewählter Sozialdienste**: Die Angaben der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik beziehen sich auf einen Stichmonat (Dezember oder Monat der letzten Auszahlung). Um genauere Einblicke in die Dynamik des Bezugs der drei Zulagen zu erhalten, wurden ausgewählte Sozialdienste gebeten, mit ihren administrativen Daten Auswertungen zum Zulagenbezug in Jahresperspektive durchzuführen. Zwei Sozialdienste haben zusätzlich umfassende Individualdatensätze zur Verfügung gestellt, um mit diesen die Wirkungen von Einkommensfreibeträgen auf die Erwerbsbeteiligung von Sozialhilfebeziehenden zu untersuchen (Vergleich der Erwerbsbeteiligung vor und nach der Einführung des Zulagensystems anhand einer Zeitreihenanalyse).

■ **Expertengespräche**: Um die konkrete Vollzugspraxis vor Ort zu rekonstruieren, wurden Expertengespräche mit Leitungsverantwortlichen von zwölf Sozialdiensten durchgeführt. Bei der Auswahl der Sozialdienste wurde mit der Methode des «theoretical sampling» darauf geachtet, eine möglichst grosse Bandbreite an Sozialdiensten abzudecken (Grösse, Organisationsform, Gemeindetyp, Sprachregion). Ziel war es, die potenzielle Vielfalt an Vollzugspraktiken möglichst gut zu erfassen. Die Gesprächspartner/innen wurden zudem um Einschätzungen zur Wirkungsweise der drei Zulagen gebeten.

Zu Beginn der Evaluation war zudem eine **Recherche-Befragung** bei den kantonalen Sozialämtern durchgeführt worden. Sie diente einerseits der Beschaffung von Informationen und Dokumenten zur Umsetzung des Zulagensystems, andererseits zur bereits erwähnten Beurteilung von Auswertungen der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik.

**Tabelle 1** zeigt zusammenfassend, mit welchen Informationsquellen die einzelnen Fragen beantwortet werden.

Tabelle 1: Fragestellungen und Informationsquellen

| | Literaturanalyse | Dokumentenanalyse | Schweiz. Sozialhilfestatistik | Kommunale Sozialhilfedaten | Gespräche Sozialdienste |
|---|---|---|---|---|---|
| **Kantonale und kommunale Normsetzung** | | | | | |
| F1 Führen die kantonalen und kommunalen Normen neben der beruflichen und sozialen Integration zusätzliche Ziele an, welche mit den Zulagen verfolgt werden? | | ● | | | |
| F2 Welches sind Themenbereiche, die besonders häufig auf kantonaler, regionaler oder kommunaler Ebene geregelt werden? | | ● | | | |
| F3 In welchen Punkten gibt es Abweichungen zu den SKOS-Richtlinien? | | ● | | | |
| F4 Bewegen sich die Regelungen, die in Ergänzung oder Abweichung zu den SKOS-Richtlinien getroffen werden, eher im oberen oder unteren Bereich (Leistungshöhe, Zugänglichkeit der Leistungen)? | | ● | | | |
| **Vollzugspraxis in den Sozialdiensten** | | | | | |
| F5 Welche Ziele verfolgen die Sozialdienste in der konkreten Ausrichtung der Zulagen, insbesondere der MIZ? | | | | | ● |
| F6 Welche Klient/innen werden wann und in welcher Form über die Zulagen informiert? | | | | | ● |
| F7 Mit welcher Regelmässigkeit werden die Entscheidungen über den Zuspruch bzw. Nicht-Zuspruch von Zulagen überprüft? | | | | | ● |
| F8 Sind die schriftlichen Vorgaben zur Umsetzung des Zulagensystems ausreichend? | | | | | ● |
| F9 Wo sind Konflikte oder Unsicherheiten aufgetreten und wie wurde mit diesen umgegangen? | | | | | ● |
| F10 Wo besitzen die Sozialarbeitenden die grössten Ermessensspielräume und wie werden diese genutzt? | | | | | ● |
| F11 Welche Bedeutung kommt Leistungskürzungen im Vergleich zu den Zulagen – insbesondere der MIZ – zu? | | | | | ● |
| **Vergabe der Zulagen** | | | | | |
| F12 Wie viele und welche Personen erhalten Zulagen? | | | ● | | |
| F13 Welche Klientengruppen sind bei gewissen Zulagen besonders stark vertreten, welche unter den «Nicht-Bezüger/innen»? | | | ● | | |
| F14 Wie hoch fallen die Zulagen aus und wie häufig werden die Maximalbeträge ausgerichtet? | | | ● | | |
| F15 Über welchen Zeitraum werden die Zulagen (insbesondere IZU und MIZ) bezogen – handelt es sich um Unterstützungsleistungen mit Kontinuität oder enger zeitlicher Befristung? | | | | ● | ● |
| **Wirkungen der Zulagen auf das individuelle Verhalten der Sozialhilfebeziehenden** | | | | | |
| F16 Bewirken die Anreize, dass Sozialhilfebeziehende eher oder häufiger eine Erwerbstätigkeit oder Integrationsaktivität aufnehmen oder diese erweitern? | ● | | ● | ● | ● |
| F17 Wirken die finanziellen Anreize unterschiedlich auf verschiedene Klientengruppen (soziodemographische Merkmale, Bezugsdauer der Sozialhilfe)? | ● | | ● | ● | ● |
| F18 Wie wirken die finanziellen Anreize mit anderen Motiven und Faktoren zusammen, die das Erwerbs- und Integrationsverhalten beeinflussen? | ● | | | | ● |
| F19 Bewirken die finanziellen Anreize unintendierte Nebeneffekte im Verhalten der Sozialhilfebeziehenden? | ● | | | | ● |
| F20 Wie wird die Wirkung des Zulagensystems im Vergleich zu allfälligen anderen Anreizinstrumenten beurteilt? | | | | | ● |
| F21 Wie wird das Zulagensystem insgesamt beurteilt? Wünschen die Verantwortlichen der Sozialdienste Änderungen – und falls ja, in welcher Hinsicht und aus welchen Gründen? | | | | | ● |

Darstellung: Büro BASS.

Die Darstellung der Evaluationsergebnisse gliedert sich in vier Teile:

■ **Kapitel 2** beschäftigt sich mit den schriftlichen Normen der SKOS und der Kantone zur Ausgestaltung des Zulagensystems. Dabei werden zunächst die Systematik und die Ziele des Zulagensystems gemäss den SKOS-Richtlinien dargestellt. Anschliessend wird untersucht, ob und auf welche Art und Weise die Kantone diese Vorgaben in ihren Gesetzen, Verordnungen, Richtlinien oder Handbüchern übernehmen.
■ **Kapitel 3** schildert, wie häufig die Zulagen an welche Personengruppen vergeben werden und wie hoch die Beträge ausfallen. Die Ausführungen basieren auf Auswertungen der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik und umfassen fast alle Kantone, welche das Zulagensystem anwenden. Sie werden punktuell mit Spezialanalysen einzelner Sozialdienste ergänzt.
■ **Kapitel 4** bildet das Bindeglied zwischen den schriftlichen Normen und der Vergabe der Zulagen: Anhand von zwölf Fallbeispielen wird die konkrete Vollzugspraxis des Zulagensystems rekonstruiert. Im Zentrum stehen dabei zwei Fragen: Zum einen wird untersucht, wie das Zulagensystem gegenüber den Klient/innen kommuniziert wird, wie die Abläufe organisiert sind und welche Ermessenspielräume die fallführenden Fachpersonen besitzen. Zum anderen wird unter Bezugnahme auf die Auswertungen der Sozialhilfeempfängerstatistik versucht, die teilweise sehr unterschiedlichen Bezugsquoten zu erklären und auf die konkrete Praxis in den einzelnen Sozialdiensten zu beziehen.
■ **Kapitel 5** beschäftigt sich mit den Wirkungen der finanziellen Anreize. Es beruht auf drei Pfeilern: erstens einer Bestandesaufnahme der bisherigen Forschung zur Wirksamkeit finanzieller Anreize in der Sozialhilfe, zweitens einer Synthese der Einschätzungen aus den Expertengesprächen und drittens statistischen Auswertungen zur Anreizfunktion der Einkommensfreibeträge in ausgewählten Sozialdiensten und Kantonen.

# 2 Schriftliche Normen der SKOS und der Kantone

Die schriftlichen Normen bilden den Ausgangspunkt im Vollzug des Zulagensystems. Dabei sind zwei Ebenen der Normsetzung zu unterscheiden:

■ **SKOS-Richtlinien**: Konzipiert wurde das Zulagensystem mit den drei Elementen Einkommensfreibetrag (EFB), Integrationszulage (IZU) und Minimale Integrationszulage (MIZ) bei der Revision der SKOS-Richtlinien im Jahr 2005. Abschnitt 2.1 des vorliegenden Kapitels stellt die Systematik des Zulagensystems gemäss den SKOS-Richtlinien dar. Er zeigt, nach welchen Kriterien die drei Zulagen ausgerichtet werden und wie sie sich zu den übrigen Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe verhalten. Zudem setzt er sich eingehend mit der Frage auseinander, welche expliziten und impliziten Ziele gemäss den SKOS-Richtlinien mit den einzelnen Zulagen verfolgt werden.

■ **Kantonale Normen**: Die SKOS-Richtlinien haben für die Kantone und Gemeinden einen empfehlenden Charakter und sind nicht rechtsverbindlich. Die Kantone selber regeln die Sozialhilfe in kantonalen Gesetzen und Verordnungen, zudem erlassen sie verwaltungsinterne Weisungen oder stellen Handbücher mit Praxisempfehlungen zusammen. Will man wissen, wie das Zulagensystem «vor Ort» umgesetzt wird, so stellt sich zunächst die Frage, wie die Kantone die Vorgaben der SKOS-Richtlinien in ihren normativen Grundlagen aufnehmen und verarbeiten. Damit beschäftigt sich Abschnitt 2.2, der auf einer umfassenden Analyse aller kantonalen Normen zum Zulagensystem beruht. Er zeigt auf, welche Kantone welche Zulagen übernommen haben, in welchen Bereichen die Kantone selber normativ tätig werden, in welchem Ausmass sie sich dabei an die Vorgaben der SKOR-Richtlinien halten und wie sie deren Spielräume nutzen.

## 2.1 SKOS-Richtlinien: Systematik und Zielsetzungen

### 2.1.1 Das Zulagensystem in den SKOS-Richtlinien von 2005

Die SKOS-Richtlinien führen die drei Zulagen als «materielle Anreize» ein, «welche die beruflichen und sozialen Integrationsbestrebungen von Unterstützten honorieren und entsprechende Anstrengungen bzw. Leistungen der Betroffenen bedingen» (Richtlinie A.3.). In der Systematik der materiellen Hilfe wird diesen «Leistungen mit Anreizcharakter» ein klarer Platz zugewiesen: Sie werden den Sozialhilfebeziehenden zusätzlich zum sozialen Existenzminimum ausgerichtet, das die materielle Grundsicherung (Lebensunterhalt, Wohnen und medizinische Grundversorgung) und die situationsbedingten Leistungen umfasst (vgl. **Abbildung 2**):

Damit verbunden ist ein grundsätzlicher Unterschied bei der Ausrichtung und Bemessung der Leistungen: Die Leistungselemente, die zusammen das soziale Existenzminimum ausmachen, werden bedarfsbezogen ausgerichtet – ein Haushalt und seine Mitglieder erhalten, was sie benötigen, um das soziale Existenzminimum zu erreichen. Die drei Zulagen mit Anreizcharakter dagegen werden leistungs- oder verhaltensbezogen vergeben: Man erhält sie, wenn man eine bestimmte Tätigkeit ausführt – unabhängig davon, ob im Einzelfall ein spezifischer Bedarf ausgewiesen ist.

Die SKOS-Richtlinien widmen jeder der drei Zulagen ein eigenes Kapitel. Das Kapitel zum Einkommensfreibetrag findet sich in den Ausführungen zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen (Teil E der SKOS-Richtlinien), während die Integrationszulagen im Anschluss an die situationsbedingten Leistungen diskutiert werden (Teil C). In diesen Kapiteln werden die Zulagen folgendermassen definiert:

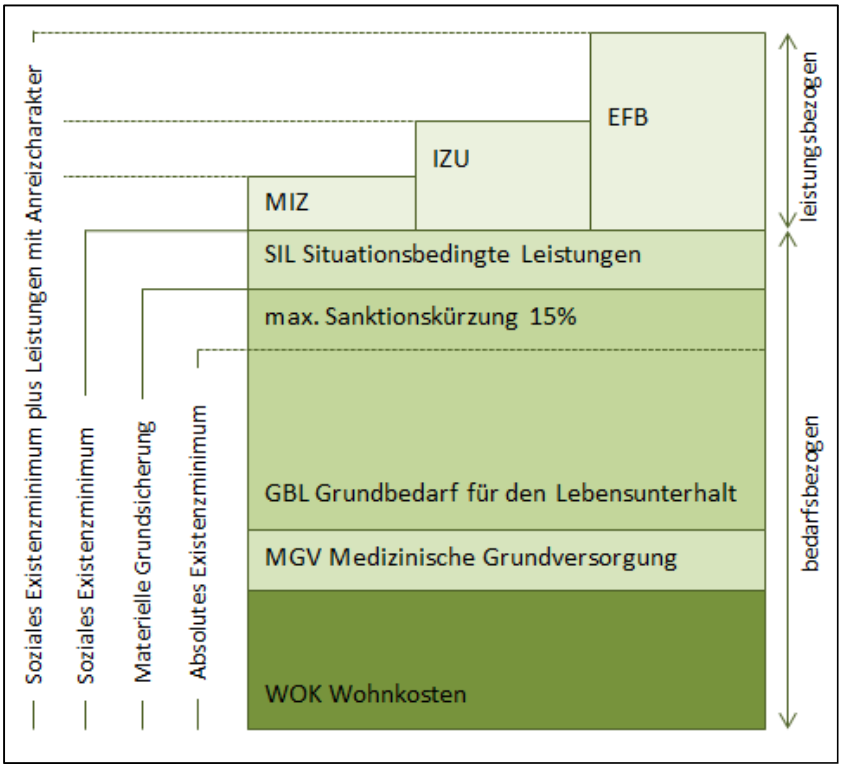
■ **Einkommensfreibetrag (EFB)**: Anspruch auf einen Einkommensfreibetrag haben Sozialhilfebeziehende, die im ersten Arbeitsmarkt erwerbstätig sind. Sie können von ihrem Erwerbseinkommen einen Betrag behalten, der ihnen zusätzlich zu den finanziellen Leistungen der Sozialhilfe verbleibt. Der Freibetrag soll

sich in einer Bandbreite von 400 bis 700 Franken bewegen und in Abhängigkeit des Erwerbspensums oder der Lohnhöhe festgelegt werden.

■ **Integrationszulage (IZU)**: Für Personen, die keine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt ausüben, stehen zwei unterschiedliche Integrationszulagen zur Verfügung. Anspruch auf eine «normale» Integrationszulage haben Personen, die sich in besonderem Ausmass um ihre soziale oder berufliche Integration bemühen. Die SKOS-Richtlinien nennen folgende Tätigkeiten, die zu einer IZU berechtigen: Teilnahme an Beschäftigungs-, Qualifikations- und Integrationsprogrammen, das Absolvieren einer Ausbildung, gemeinnützige oder nachbarschaftliche Tätigkeiten sowie die Pflege von Angehörigen. Die IZU soll zwischen 100 und 300 Franken betragen.

■ **Minimale Integrationszulage (MIZ)**: Neben der «normalen» Integrationszulage besteht die Minimale Integrationszulage (MIZ). Sie ist für nicht erwerbsfähige Personen gedacht, die sich um eine Verbesserung ihrer Situation bemühen, aber trotz ausgewiesener Bereitschaft nicht in der Lage sind, eine besondere Integrationsleistung zu erbringen. Dies kann sowohl persönliche Gründe (schlechte Gesundheit) wie strukturelle Gründe (mangelndes Angebot) haben. Die MIZ soll 100 Franken pro Person betragen.

Abbildung 2: Systematik der materiellen Leistungen der Sozialhilfe

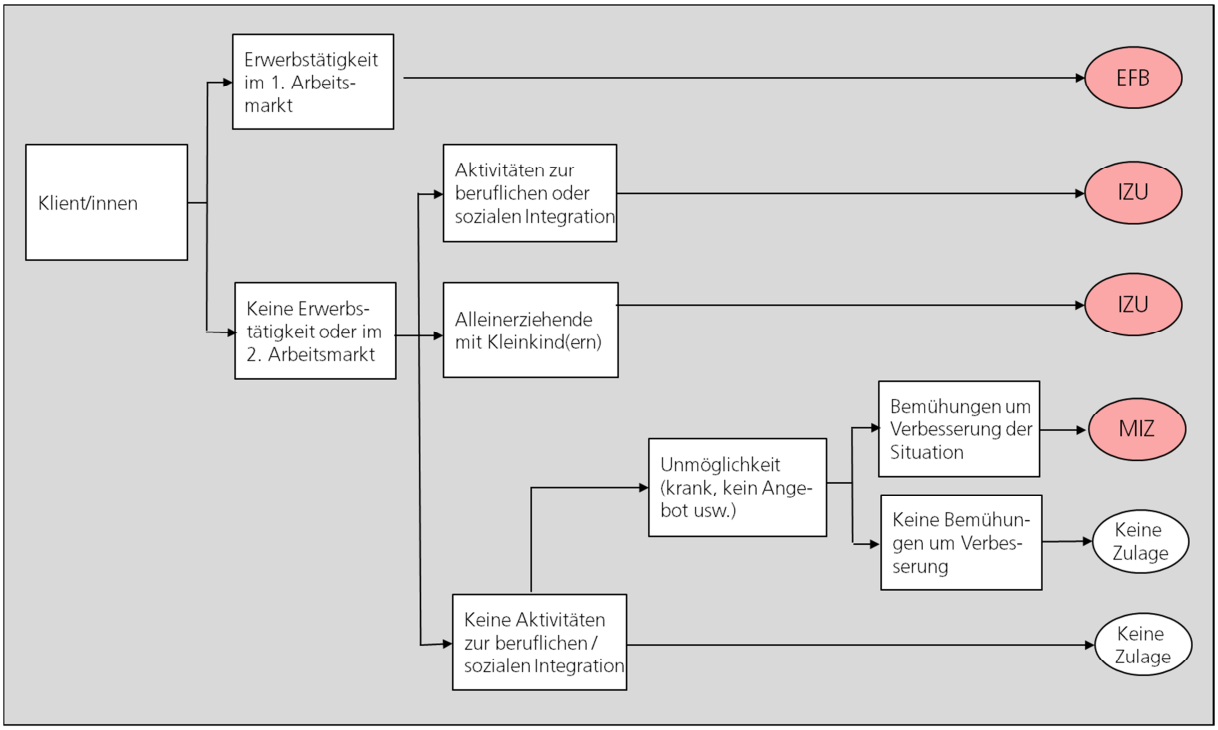



Quelle: SKOS-Richtlinien (Richtlinie A.6)

Die SKOS-Richtlinien empfehlen weiter, **Alleinerziehenden** eine Integrationszulage von 200 Franken auszurichten, wenn diese wegen der Betreuung von Kleinkindern keiner Erwerbstätigkeit oder Integrationsaktivität nachgehen können. Bei **Jugendlichen und jungen Erwachsenen** wird bezüglich der Freibeträge ausdrücklich ein Spielraum für Sonderregelungen bzw. Kürzungen der Anreizelemente eröffnet. Für die Summe aller kumulierten Zulagen im gleichen Haushalt empfiehlt die SKOS eine Obergrenze einzurichten, die mindestens 850 Franken pro Haushalt und Monat betragen soll.

**Abbildung 3** stellt das Zusammenspiel der drei Zulagen systematisch dar.

Abbildung 3: Zusammenhang der drei Leistungen mit Anreizcharakter




Darstellung: BASS, in enger Anlehnung an das SKOS-Pflichtenheft zur Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter

Welche Ziele werden nun mit der Ausrichtung dieser Zulagen verfolgt? Das wichtigste Ziel ist bereits erwähnt worden: Die SKOS-Richtlinien führen die Leistungen mit Anreizcharakter als Massnahmen ein, die der **beruflichen und sozialen Integration** dienen sollten. Während der Einkommensfreibetrag auf den ersten Arbeitsmarkt begrenzt ist, belohnen die Integrationszulagen in einem allgemeineren Sinn Aktivitäten zur beruflichen und sozialen Integration. Je nach Lebenslage kann die individuelle Zielsetzung variieren: Sie kann darin bestehen, dass Sozialhilfebeziehende neu eine Erwerbstätigkeit oder eine andere Integrationsaktivität aufnehmen, diese erweitern oder sie trotz widrigen Bedingungen beibehalten.

Allerdings: Das Ziel der beruflichen und sozialen Integration allein kann die konkrete Ausgestaltung des Zulagensystems nicht hinreichend begründen. Mit der Ausrichtung der Zulagen werden weitere Anliegen verfolgt, welche die Richtlinien teilweise ausdrücklich, teilweise eher implizit anführen:

■ **Chancengerechtigkeit**: Die Anreizelemente sollten nicht zur Bestrafung von Menschen führen, die gar nicht erst in der Lage sind, die von ihnen geforderten Leistungen zu erbringen. Der Gewährleistung der Chancengerechtigkeit dienen insbesondere die IZU für Alleinerziehende und die MIZ.
■ **Förderung des Gemeinwohls**: Mit der IZU können Tätigkeiten finanziell honoriert werden, die das Gemeinwohl fördern. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass viele dieser Tätigkeiten auch der sozialen und allenfalls der beruflichen Integration dienen. Der Zusammenhang ist allerdings nicht zwingend, weil beispielsweise auch die Pflege von Angehörigen einen Anspruch auf eine MIZ begründen kann.
■ **Selbsthilfe**: Die MIZ steht Personen zu, die sich trotz widriger Umstände um Veränderungen ihrer Lebenslage bemühen. Sie werden ausdrücklich unterschieden von «passiven Hilfesuchenden». Damit lassen die Richtlinien das Paradigma der Aktivierung anklingen, welches im Prinzip das ganze Zulagensystem umfasst. Im konkreten Kontext ist das Anliegen spezifischer: Im Fokus stehen Personen, die keinen Zugang zu Integrations- und Beschäftigungsprogrammen haben und auch nicht in der Lage sind, davon

unabhängig nachbarschaftliche oder gemeinnützige Aktivitäten zu leisten. Es soll erreicht werden, dass sie sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten für eine Verbesserung ihrer Situation einsetzen.

■ **Einsparung von Sozialhilfeausgaben**: Die verstärkte berufliche Integration von Sozialhilfebeziehenden soll zur dauerhaften finanziellen Entlastung der Sozialhilfe führen. Bei den EFB führen die Richtlinien dieses Ziel explizit an. In mittel- bis längerfristiger Perspektive sind Einsparungen auch als Folge der besseren sozialen Integration und vermehrten Selbsthilfe denkbar.

■ **Distinktion von erwünschten und unerwünschten Verhaltensweisen**: Die SKOS-Richtlinien sprechen häufig davon, dass mit den Zulagen bestimmte Tätigkeiten «honoriert» werden. Diese Wortwahl ist kein Zufall. Die Zulagen setzen nicht nur Anreize für Verhaltensänderungen, sondern dienen ebenso der Auszeichnung von sozial erwünschen Verhaltensweisen – gewissermassen als Zweck in sich selbst. Was abstrakt klingen mag, lässt sich an einem Gedankenexperiment einfach veranschaulichen: Würde das einzige Ziel des Zulagensystems darin bestehen, das Verhalten der Sozialhilfebeziehenden möglichst effizient zu beeinflussen, so müsste man die Zulagen vorwiegend an Personengruppen vergeben, die sensibel auf finanzielle Anreize reagieren. Sozialhilfebeziehende, die sich aus anderen Gründen um ihre berufliche und soziale Integration bemühten, würden leer ausgehen. Es ist offensichtlich, dass das Zulagensystem der SKOS-Richtlinien nicht in diesem Sinne zu verstehen ist: Es will nicht nur Verhalten ändern, sondern zugleich erwünschte Verhaltensweisen auszeichnen und von anderen abgrenzen. Dieses Disktinktionsziel schliesst selbstverständlich nicht aus, dass die finanziellen Belohnungen zugleich eine Anreizwirkung entfalten. Aber es verlangt, dass die Zulagen «leistungsgerecht» und damit unabhängig von ihrer Anreizwirkung im Einzelfall ausgerichtet werden.[1]

■ **Akzeptanz von Standards für die wirtschaftliche Sozialhilfe**: Die Revision der SKOS-Richtlinien von 2005 geschah nicht zuletzt aufgrund der Befürchtung, dass sich andernfalls mehr und mehr Kantone von den Richtlinien distanzieren würden. Damit wäre ein über lange Zeit hergestellter Konsens über die Ausgestaltung der wirtschaftlichen Sozialhilfe in der Schweiz zerbrochen. Das Ziel, die Akzeptanz der SKOS-Richtlinien zu sichern, hat einen übergeordneten Charakter: Es setzt voraus, dass sich das Zulagensystem an den bereits aufgeführten Zielen orientiert (berufliche und soziale Integration, Chancengerechtigkeit, Gemeinwohlförderung, Selbsthilfe, Distinktion von erwünschen und unerwünschten Verhaltensweisen, Einsparung von Sozialhilfeausgaben). Andernfalls wäre eine breite Akzeptanz der SKOS-Richtlinien vermutlich nicht zu erreichen. In welchem Ausmass dieses übergeordnete Ziel erreicht wird, lässt sich aber nicht einfach aus dem Erfüllungsgrad der vorgelagerten Ziele ableiten. Ebenso entscheidend ist, wie das Zulagensystem insgesamt wahrgenommen, diskutiert und bewertet wird.

**Tabelle 2** zeigt, welchen Zielen die einzelnen Zulagen dienen, wobei die IZU nach den verschiedenen Gruppen von Aktivitäten differenziert wird, die einen Anspruch auf diese Zulage begründen. Auf diese Weise können sechs Varianten von Zulagen unterschieden werden. Zwei von ihnen haben keinen direkten Bezug zum Hauptziel des Zulagensystems, die berufliche und soziale Integration zu fördern: Die IZU für Alleinerziehende und die MIZ sind hauptsächlich der Chancengerechtigkeit verpflichtet, indem sie einen finanziellen Ausgleich für Personen schaffen, die nicht in der Lage sind, eine entsprechende Eigenleistung zu erbringen. Damit ist gleichzeitig eine positive Sanktionierung sozial erwünschter Verhaltensweisen verbunden: Die IZU für Alleinerziehende zeichnet die Kindererziehung als gesellschaftlich bedeutende Tätigkeit aus, die MIZ honoriert die «aktive» Einstellung von Sozialhilfebeziehenden und ihre Bemühungen, an ihrer Situation etwas zu verbessern. Relativ schwach kann der Bezug zur sozialen und beruflichen Integration auch bei IZU-begründenden Tätigkeiten sein, die hauptsächlich innerhalb der eigenen Familie statt-

[1] Bis zu einem gewissen Grad muss jedes Anreizsystem die Anreize leistungsgerecht (gleiche Belohnung für gleiches Verhalten) ausrichten, um seine Legitimität zu sichern. In welchem Ausmass damit gleichzeitig ein Distinktionsziel verfolgt wird, lässt sich daran ablesen, wie viele Mitnahmeeffekte in Kauf genommen werden – das heisst, wie oft die Anreize an Personen gehen, die sich auch ohne Anreize so verhalten hätte. Je höher die Toleranz von Mitnahmeeffekten, desto grösser ist die Bedeutung des Distinktionsziels.

finden und insofern einen gemeinwohlfördernden Charakter haben, als sie die Gemeinschaft von Pflege- und Betreuungsaufgaben bzw. den damit verbundenen Kosten entlasten.

Ein fehlender Bezug zum Hauptziel der beruflichen und sozialen Integration ist nicht zwingend problematisch, kann aber unter Umständen zu Zielkonflikten führen. Sie drohen vor allem dann, wenn Tätigkeiten mit einer IZU belohnt werden, die hauptsächlich in den eigenen vier Wänden oder der eigenen Familie stattfinden und womöglich dazu führen, dass sich die Sozialhilfebeziehenden mehr und mehr von ihrem sozialen Umfeld oder dem Erwerbsleben isolieren.

Tabelle 2: Elemente und Ziele des Zulagensystems

| | Berufl. & soziale Inte-gration | Chancen-gerech-tigkeit | Gemein-wohl | Selbst-hilfe | Einspa-rungen Sozial-hilfe | Distinktion Verhal-tens-weisen | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Einkommensfreibetrag (EFB) | XXX | | | | XXX | XXX | Akzeptanz SKOS-Richtlinien |
| IZU: Annerkannte Ausbildungen | XXX | | | | X | XXX | |
| IZU: Integrations-/Beschäftigungsprogramme | XXX | | | | X | XXX | |
| IZU: Gemeinnützige Tätig. / Angehörigenpflege | X | | XXX | | | XXX | |
| IZU: Alleinerziehende | | XXX | | | | XXX | |
| Minimale Integrationszulage (MIZ) | | XXX | | XXX | X | XXX | |

IZU: Integrationszulage
Darstellung: BASS

### 2.1.2 Vergleich mit den älteren Richtlinien

Die Revision der SKOS-Richtlinien im Jahr 2005 wurde vielerorts als ein Paradigmenwechsel empfunden. Zugleich ist aber darauf hinzuweisen, dass die «Aktivierungsstrategie» in den neuen Richtlinien nicht vollständig neu erfunden wurde, sondern in mehrerlei Hinsicht Elemente aus den älteren Richtlinien weiterentwickelte. **Existenzsicherung und Integration** als die beiden Säulen der Sozialhilfe waren bereits in der umfassenden Revision des Jahres 1998 in den Richtlinien verankert worden (Hohn 2005). Auch das **Gegenleistungsprinzip** war sowohl dem Begriff wie der Sache nach schon vorhanden (A.3, D.2.1).

Zudem hat eine der drei Zulagen – der EFB – einen Vorläufer: Die älteren SKOS-Richtlinien enthielten eine **Erwerbsunkostenpauschale** von 250 Franken pro Monat (Vollzeitstelle), die zusätzlich zu den tatsächlichen Erwerbsunkosten entrichtet werden sollte und damit eine sehr ähnliche Funktion hatte wie der EFB. Mit ihr sollten «ein Anreiz geschaffen und insbesondere die auf Grund einer Erwerbstätigkeit erhöhten Haushaltskosten abgegolten werden» (C.3-1).

Im Rahmen der Richtlinienrevision war der damalige Grundbedarf II gestrichen und der Grundbedarf I um 7% gesenkt worden. Bei der Ausarbeitung der neuen Richtlinien wurde **die MIZ** teilweise als Mittel verstanden, diese Reduktion des Grundbedarfs abzufedern. In diesem Verständnis soll die MIZ grundsätzlich allen Sozialhilfebeziehenden zustehen, die sich gegenüber den Sozialhilfeorganen kooperativ zeigten. Sie ist gewissermassen ein Element des Grundbedarfs, welches bei unkooperativem Verhalten ohne weiteren Aufwand gekürzt werden kann. Dies unterscheidet sie von Leistungskürzungen, die formal den Status von Verfügungen haben und deshalb mit grösserem administrativem Aufwand verbunden sind.

Dieses Verständnis der MIZ, das sich aus den Unterlagen der Richtlinienrevision rekonstruieren lässt,[2] hat allerdings keinen direkten Eingang in die Richtlinien gefunden. Weder erwähnen die Richtlinien, dass die überwiegende Mehrheit der Sozialhilfebeziehenden eine MIZ – oder eine andere Zulage – erhalten soll, noch wird die MIZ als Belohnung für kooperatives Verhalten bzw. als entsprechendes Sanktionsinstrument dargestellt. Die Kriterien sind insofern höher gesteckt, als die MIZ Bemühungen um eine Verbesserung der bestehenden Situation voraussetzt. An anderen Punkten scheint der ambivalente Charakter der MIZ allerdings durch: So werden in den Ausführungen zur materiellen Hilfe einzig der EFB und die IZU als finanzielle Anreize bezeichnet, die MIZ wird nicht erwähnt (A.3). Auch im entsprechenden Schema (A.6) wurde die MIZ zunächst nicht als Leistung mit Anreizcharakter ausgezeichnet. Erst im neu gestalten Schema von 2012 ist sie diesbezüglich mit EFB und IZU gleichgestellt (vgl. Abbildung 2).

## 2.2 Kantonale Normen

Auf welche Art und Weise übernehmen nun die Kantone die Vorgaben der SKOS-Richtlinien und wie gestalten sie das Zulagensystem aus? Mit gewissen Vereinfachungen lassen sich drei Instrumente unterschieden, mit denen Kantone die Sozialhilfe normieren:

■ **Gesetze und Verordnungen**: Alle Kantonen verfügen über Gesetze und Verordnungen, die den Rahmen für die Ausrichtung der Sozialhilfe bilden – zusammen mit allfälligen kommunalen Gesetzen und den einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassung.
■ **Interne Weisungen**: Die Kantone können gegenüber den Gemeinden und Sozialdiensten interne Weisungen erlassen (z.B. Regierungsratsbeschlüsse, Kreisschreiben, Richtlinien). Diese haben in der Regel, aber nicht immer, einen rechtsverbindlichen Charakter.
■ **Handbücher**: Viele Kantone haben Handbücher oder Praxishilfen zusammengestellt, um die Gemeinden und Sozialdienste zu unterstützen und eine gewisse Einheitlichkeit in der Sozialhilfepraxis zu gewährleisten. Teilweise sind auch interne Weisungen in die Handbücher integriert. Meistens enthalten die Handbücher eine Mischung von verbindlichen Vorschriften und blossen Empfehlungen. In Ausnahmefällen hat der ganze Inhalt eines Handbuchs einen ausschliesslich verbindlichen oder ausschliesslich empfehlenden Charakter.

Die Bestimmungen zum Zulagensystem, die sich in allen drei Instrumenten finden, werden im Folgenden als «normative Grundlagen» bezeichnet, mit denen die Kantone das Zulagensystem regeln.

Die SKOS-Richtlinien überlassen den Kantonen und Gemeinden bei der Ausgestaltung des Zulagensystems Spielräume, vereinzelt weisen sie ihnen gezielt die Aufgabe zu, Detailregelungen festzulegen (z.B. bei der Berechnung der Einkommensfreibeträge). Alle Kantone, welche das Zulagensystem partiell oder vollständig übernehmen, treffen deshalb in ihren normativen Grundlagen Regelungen zur Ausgestaltung des Systems – auch wenn diese unter Umständen sehr knapp sind. In keinem Kanton gibt es eine «stillschweigende» Adaption des Zulagensystems, die sich mit einem generellen Verweis auf die SKOS-Richtlinien begnügen würde.

Im Folgenden werden diese kantonalen Regelungen in fünf Schritten dargestellt. Abschnitt 2.2.1 diskutiert, wieweit die Kantone an den Zielen des Zulagensystems Modifikationen vornehmen und welche der drei Zulagen sie in ihren normativen Grundlagen verankern. Anschliessend werden die kantonale Regelungen für die einzelnen Zulagen separat dargestellt: Abschnitt 2.2.2 behandelt den Einkommensfreibetrag, Abschnitt 2.2.3 die Integrationszulage und Abschnitt 2.2.4 die Minimale Integrationszulage. Abschnitt 2.3 zieht das Fazit des gesamten Kapitels und beurteilt, wie sich die kantonalen Regelungen insgesamt zu den Vorgaben der SKOS-Richtlinien verhalten.

[2] Vgl. das Pflichtenheft der SKOS zur Ausschreibung des Evaluationsmandats.

### 2.2.1 Zielsetzungen und Anzahl Zulagen

Was die Zielsetzungen des Zulagensystems und der einzelnen Zulagen betrifft, ist grundsätzlich festzuhalten: Sofern die Kantone das Zulagensystem oder Teile davon adaptieren, lassen sie die Zielsetzungen weitgehend unberührt. Ausdrückliche Modifikationen gibt es nicht. Ohnehin äussern sich die normativen Grundlagen – wenn überhaupt – nur sehr knapp zu den Zielen, die mit den Zulagen verfolgt werden. Meistens übernehmen sie dabei Formulierungen, die den SKOS-Richtlinien entstammen oder sich eng an diese anlehnen. Einzig in Ausnahmefällen kommt es zu Akzentuierungen, die allenfalls in einem leichten Spannungsverhältnis zu den SKOS-Richtlinien stehen. Aus dem Kontext wird aber jeweils deutlich, dass dies kaum beabsichtigt ist und keine direkten Konsequenzen für die Ausgestaltung des Systems hat.

Das bedeutet nun allerdings nicht, dass das Zulagensystem in den Kantonen auf uneingeschränkte Zustimmung stösst. Denn nicht alle Kantone haben die drei Zulagen in ihren normativen Grundlagen übernommen. **Tabelle 3** vermittelt hierzu einen Überblick. Sie zeigt dabei auf, in welchem Instrument die jeweilige Zulage verankert ist, wobei Gesetzen und Verordnungen der Vorrang gegenüber internen Weisungen und diesen gegenüber Handbüchern eingeräumt wird. Ausgehend von dieser Tabelle lassen sich drei Gruppen von Kantonen unterscheiden: 18 Kantone übernehmen das Zulagensystem vollständig, sechs teilweise und zwei gar nicht. Wir gehen im Folgenden näher auf die einzelnen Gruppen ein und diskutieren Abgrenzungs- und Kategorisierungsprobleme.

#### Kantone mit allen drei Zulagen

Insgesamt verfügen 18 Kantone über normative Grundlagen für die Entrichtung aller drei Anreizelemente. In der Regel handelt es sich um Gesetze und Verordnungen oder interne Weisungen, die rechtlich verbindlich sind. Es gibt aber auch Ausnahmen: In vier Kantonen sind alle drei Elemente in Handbüchern oder Praxishilfen geregelt, deren Inhalte teilweise unverbindlich sind (NW, OW, SG, UR). In zwei Kantonen beruht einzig die MIZ auf einer solchen Grundlage (LU, ZG), in einem Kanton einzig der EFB (AR). Eine mangelnde Verbindlichkeit kann bei der Umsetzung durchaus ein Problem sein: Das Sozialamt des Kantons St. Gallen machte in der Recherche-Befragung darauf aufmerksam, dass der unverbindliche Charakter der SKOS-Richtlinien und der kantonalen Normen einer flächendeckenden Implementation des Zulagensystems im Wege stehe. In der Praxis könne festgestellt werden, dass viele St. Galler Gemeinden die Richtlinien nicht anwenden würden.

Etwas speziell ist die Situation im Kanton Wallis: Der Kanton Wallis verfügt über eine Leistung, die zwar als Integrationszulage bezeichnet wird, aber in der Definition eindeutig einer MIZ entspricht. Daneben gibt es im Wallis drei Zulagen für Tätigkeiten, die gemäss SKOS-Richtlinien zu einer IZU berechtigen: «Supplément pour jeunes en formation entre 16 et 25 ans», «Indemnité pour participation à une mesure de stage pratique» und «Indemnité pour participation à un Contrat d'Insertion Sociale». Wir haben diese drei Leistungen zusammenfassend als IZU eingestuft und die als Integrationszulage bezeichneten Leistung als MIZ. Dies entspricht den Angaben des Kantons im Monitoring der SKOS und seinem Vorgehen bei der Erfassung der Daten für die Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik.

#### Kantone mit einem Teil der Zulagen

Sechs Kantone haben normative Grundlagen für einen Teil der Anreizelemente: In drei Kantonen gibt es einen EFB und eine IZU, aber keine MIZ (GL, NE, TG). Zwei Kantone kennen einzig den EFB (BL, VD), einer einzig die IZU (TI).

Tabelle 3: Zulagen in den Kantonen und ihre normativen Grundlagen

| Kanton | EFB | IZU | MIZ |
|---|---|---|---|
| AR | HB | GV | GV |
| BE | GV | GV | GV |
| BS | IW | IW | IW |
| FR | GV | GV | GV |
| GE | GV | GV | GV |
| GR | GV | GV | GV |
| JU | GV | GV | GV |
| LU | GV | GV | HB |
| NW | HB | HB | HB |
| OW | HB | HB | HB |
| SG | HB | HB | HB |
| SH | IW | IW | IW |
| SO | GV | GV | HB |
| SZ | IW | IW | IW |
| UR | HB | HB | HB |
| ZG | IW | IW | HB |
| ZH | IW | IW | IW |
| VS | GV | GV | IW |
| GL | IW | IW | -- |
| NE | GV | GV | -- |
| TG | GV | GV | -- |
| BL | GV | -- | -- |
| VD | GV | -- | -- |
| TI | -- | IW | -- |
| AG | -- | -- | -- |
| AI | -- | -- | -- |

GV: Gesetz oder Verordnung,
IW: interne Weisung (z.B. Regierungsratsbeschluss, Kreisschreiben)
HB: Handbuch, Praxishilfe u.ä.
Rote Markierung: Instrument mit ausschliesslich verbindlichen Regelungen
Blaue Markierung: Instrument mit teilweise oder ausschliesslich unverbindlichen Regelungen.
Darstellung: BASS.

### Kantone ohne Zulagen

Die Kantone Aargau und Appenzell Innerrhoden wenden die SKOS-Richtlinien von 2005 nicht an und verfügen dementsprechend auch über keine der dort vorhandenen Zulagen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass sie vollständig auf Anreizelemente verzichten würden. Beide richten nämlich die Erwerbsunkostenpauschale gemäss den «alten» SKOS-Richtlinien aus. Diese wird zusätzlich zu den effektiven Erwerbsunkosten erstattet und übt damit eine sehr ähnliche Funktion aus wie der EFB.

Während der Kanton Aargau den Maximalbetrag von 250 Franken aus den älteren SKOS-Richtlinien übernommen hat, erhöhte ihn Appenzell Innerrhoden kürzlich auf 400 Franken und legte den Maximalbetrag für kumulierte Erwerbsunkostenpauschalen pro Haushalt auf 700 Franken fest.[3] Dieser Wert bewegt sich im Rahmen dessen, was mehrere Kantone für die Einkommensfreibeträge geregelt haben (vgl. Abschnitt 2.2.2). Die Sozialämter beider Kantone legen denn auch Wert auf die Feststellung, dass die Erwerbsunkostenpauschale eine identische Funktion ausübe wie der Einkommensfreibetrag in Kantonen, welche die SKOS-Richtlinien von 2005 anwenden.

[3] Angaben gemäss telefonischen Abklärungen der Geschäftsstelle der SKOS (Christin Kehrli, Abteilung Grundlagen) mit dem Sozialamt Appenzell Innerrhoden (Herta Kaddu, Leiterin Sozialdienst) vom 27.5.2014.

### Andere Zulagen

In der Recherche-Befragung wurden die kantonalen Sozialämter gefragt, ob sie neben EFB, IZU und MIZ über weitere Zulagen verfügen – also über finanzielle Leistungen, die zusätzlich zur materiellen Grundsicherung und unabhängig davon entrichtet werden, ob konkrete Auslagen bestehen. Vielmehr belohnen sie bestimmte Tätigkeiten oder werden aufgrund bestimmter Merkmale eines Haushalts gewährt.

Unter den Kantonen, die Zulagen gemäss den SKOS-Richtlinien von 2005 ausrichten, führten vier solche zusätzlichen Zulagen an (NE, GE, VS, TI). Mehrheitlich sind dies Leistungen, die allgemein von der Haushaltsgrösse abhängen oder für ältere Kinder entrichtet werden.[4] Begrifflich nicht ganz einfach zu fassen sind die Verhältnisse im Kanton Tessin. Er verfügt einerseits über einen «Supplemento d'integrazione», eine Zulage von monatlich 100 Franken, die jeder Unterstützungseinheit – unabhängig von ihrer Grösse – zum Grundbedarf hinzugerechnet wird. Sie unterscheidet sich damit deutlich von der IZU gemäss SKOS-Richtlinien. Andererseits kennt der Kanton Tessin eine Zulage für Haushalte mit mindestens drei Personen ab 16 Jahren sowie einen «Incentivo per partecipazione a misure di inserimento sociale o professionale». In der Recherche-Befragung hat der Kanton Tessin den Supplemento d'integrazione als IZU klassifiziert, nicht aber die beiden anderen Zulagen. Wir halten uns im Folgenden an diese Zuteilung, erweitern jedoch in der Diskussion der IZU den Blick auch auf den Incentivo.

## 2.2.2 Einkommensfreibetrag

Wie sind nun die einzelnen Zulagen in den Kantonen geregelt? Wir beginnen mit dem Einkommensfreibetrag und vergleichen die kantonalen Normen in folgenden Regelungsbereichen: EFB-berechtigende Einkommen, Maximal- und Minimalbeträge, Berechnung des EFB, Sonderregelungen für Selbständigerwerbende, junge Erwachsene und andere Personengruppen, Abgrenzung von anderen Zulagen, Kontrollen und Abklärungsverfahren.

### Einkommen, auf denen ein EFB gewährt wird

Anspruch auf einen EFB haben gemäss SKOS-Richtlinien alle Sozialhilfebeziehenden mit einem Erwerbseinkommen aus dem ersten Arbeitsmarkt. In zwei Bereichen sehen die Richtlinien Abgrenzungsbedarf:

- Praktika oder die Teilnahme an Integrations- oder Beschäftigungsprogrammen gelten nicht als Erwerbstätigkeit im Sinne eines EFB, sofern die entsprechende Leistung nicht mit einem eigentlichen Lohn abgegolten wird. Diese Tätigkeiten werden stattdessen mit einer IZU honoriert.
- Ob Lehrlingslöhne zu einem EFB berechtigen oder nicht, wird ausdrücklich offen gelassen.

Die Mehrheit der Kantone mit einem EFB bestätigt in ihren normativen Grundlagen, dass dieser einzig für Erwerbseinkommen aus dem ersten Arbeitsmarkt gilt.[5] Viele nehmen nähere Präzisierungen zur Abgrenzung von «EFB-berechtigenden» Erwerbseinkommen vor. Sofern sie dies tun, folgen sie in der Behandlung von **Praktika sowie Integrations- und Beschäftigungsprogrammen** meistens den Vorgaben der SKOS.[6] Soweit ersichtlich, äussert sich einzig der Kanton Bern zu Erwerbseinkommen, die aus Tätigkeiten in Sozialfirmen stammen: Sie berechtigen ebenfalls zu einem EFB, was mit den SKOS-Richtlinien insofern konform gehen dürfte, als es sich um leistungsbezogene Löhne handelt.

---

[4] NE: «Supplément ménage», TI: «Supplemento per unità di riferimento di 3 o più persone di 16 anni o più»; GE: Supplément d'intégration pris en compte dans le calcul de l'ouverture du droit: pour enfant à charge agé de 15 - 18 ans: Fr. 200; pour enfant à charge âgé de 18 - 25 ans: Fr. 300.

[5] Der Kanton Zürich ergänzt dies um den Hinweis, dass der Lohn marktüblich sein muss und Sozialversicherungsleistungen darauf abgerechnet werden. Anders verhält es sich im Kanton Bern, dessen Sozialhilfehandbuch besondere Bestimmungen zum EFB bei nicht marktkonformen Löhnen enthält; als Beispiel werden Tageseltern erwähnt.

[6] Praktika: AR, GE, LU, NW, OW, SO, ZH; Integrations- und Beschäftigungsprogramme: AR, LU, NW, OW, SO, NE, TG, VD, ZH.

Die meisten Kantone, welche **Lehrlingslöhne** im Kontext der EFB erwähnen, schliessen diese davon aus.[7] Ausnahmen bilden die Kantone Neuenburg, Wallis und Jura, welche einen EFB auf Lehrlingslöhnen und teilweise auch Praktika gewähren (vgl. dazu ausführlicher den Abschnitt «Jugendliche und junge Erwachsene»).

Schliesslich greifen die Kantone auch Themen auf, die in den SKOS-Richtlinien nicht erwähnt sind:

■ **Erwerbsersatzeinkommen**: Einige Kantone heben hervor, dass Erwerbsersatzeinkommen oder andere Leistungen von Sozialversicherungen keinen Anspruch auf einen EFB begründen.[8] Im Wallis wird der Freibetrag allerdings ausdrücklich auf dem Zwischenverdienst von arbeitslos gemeldeten Personen gewährt.

■ **Selbständigerwerbende**: Mehrere Kantone haben besondere Bestimmungen für die Berechnung von EFB für Einkommen aus selbständiger Erwerbsarbeit (vgl. Abschnitt «Sonderregelungen für Selbständige»). Einen Sonderfall bildet der Kanton Genf: Er schliesst grundsätzlich aus, dass Selbständigerwerbende einen EFB oder andere Anreizzahlungen («prestations à caractère incitatif») erhalten.

### Maximal- und Minimalbetrag

Gemäss den SKOS-Richtlinien soll der Freibetrag in einer Bandbreite von 400 bis 700 Franken liegen, wobei sich dieser Betrag auf ein Vollzeitpensum bezieht.[9] In diesem Spektrum bewegen sich fast alle Kantone, allerdings hat keiner das Maximum übernommen:

■ 600 Franken: 6 Kantone;[10] im Kanton Bern gilt der Betrag allerdings nur für die ersten sechs Monate und reduziert sich danach auf 400 Franken
■ 500 Franken: 5 Kantone[11]
■ 400 Franken: 9 Kantone[12]
■ 200 Franken: Der Kanton Waadt hat als einziger Kanton einen Maximalbetrag von 200 Franken festgelegt. Für Alleinerziehende mit mehr als einem Kind liegt er allerdings bei 400 Franken; desgleichen für Paare, bei welchen beide Partner/innen erwerbstätig sind. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Kanton Waadt einen Grundbedarf ausrichtet, der um rund einen Zehntel über dem Niveau der aktuellen SKOS-Richtlinien liegt.

Ohne dass dies in den SKOS-Richtlinien erwähnt würde, haben 15 Kantone zudem einen Minimalbetrag bestimmt, der sich zwischen 100 und 200 Franken bewegt.[13] Zumindest in einzelnen Kantonen soll damit verhindert werden, dass Personen mit einem marginalen Erwerbspensum schlechter gestellt sind als solche, die eine IZU oder eine MIZ beziehen.[14] In anderen findet sich dagegen der Hinweis, dass Erwerbseinkommen unterhalb des Minimalbetrags als Freibeträge gelten.[15] Das heisst, dass die Sozialhilfebeziehenden dieses geringfügige Einkommen in vollem Umfang behalten können; jedoch dürfte damit auch keine Aufstockung auf den Minimalbetrag stattfinden. Übersteigt das Erwerbseinkommen den Minimalbetrag, so müssen die Sozialhilfebeziehenden einen Teil des Lohns abgeben. Dass der EFB das tatsächliche Erwerbseinkommen in keinem Fall übertreffen dürfe, hält etwa das Sozialhilfehandbuch des Kantons Basel-Landschaft ausdrücklich fest.

---

[7] LU, NW, OW, SO, GE, SZ; allgemeiner EFB-Ausschluss von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Ausbildung: AR, BE, SG.
[8] VS, NE, BL, BS, ZG, ZH.
[9] In den Richtlinien ist das Vollzeitpensum nicht erwähnt, die Präzisierung beruht auf Auskunft der Geschäftsstelle der SKOS.
[10] BE, NW, SO, SZ, ZG, ZH.
[11] GE, GR, LU, OW, SH, UR, VS,.
[12] AR, BL, BS, FR, GL, JU, NE, SG, TG.
[13] 100 Fr.: BL, GR, LU, NW, OW, SH, SO, UR, ZH; 120 Fr.: SZ, ZG; 150 Fr.: BS; 200 Fr.: BE, FR, NE.
[14] UR.
[15] BS, LU, NW, OW, SZ.

### Berechnung des EFB

Gemäss den SKOS-Richtlinien soll der EFB nicht nur Anreize zu einer möglichst umfassenden, sondern auch einer möglichst einträglichen Erwerbstätigkeit setzen. Angesichts dieser doppelten Zielsetzung lassen es die Richtlinien offen, wie der EFB genau berechnet bzw. abgestuft wird – ob in Bezug zum Beschäftigungsgrad, zum Erwerbseinkommen oder einer Kombination von beidem.

Die Präferenzen der Kantone sind in dieser Frage eindeutig: Von 23 Kantonen, die einen EFB kennen, stufen ihn 18 Kantone grundsätzlich nach dem **Beschäftigungsgrad** ab. Vereinzelt wird ausdrücklich festhalten, dass die Höhe des Einkommens keine Rolle spiele.[16] Von diesem Muster gibt es folgende Ausnahmen:

■ **Erwerbseinkommen**: In den Kantonen Basel-Stadt, Waadt und Wallis wird der EFB anhand des Erwerbseinkommens berechnet. Bis zum Erreichen des Maximalbetrags beträgt er in Basel-Stadt einen Drittel, in der Waadt die Hälfte des Erwerbseinkommens. Im Wallis fehlt eine Abstufung, der Lohn kann bis zum Erreichen des Maximalbetrags vollständig behalten werden.[17]

■ **Ermessen der Behörden**: Das Sozialhilfehandbuch des Kantons Basel-Landschaft überlässt den Sozialhilfebehörden einen sehr grossen Ermessensspielraum. Innerhalb der vorgegebenen Bandbreite von Minimal- und Maximalbetrag haben sie «mit pflichtbewusst auszuübendem Ermessen einen angemessenen Betrag in jedem Einzelfall individuell festzulegen. Massgebend ist insbesondere das Arbeitspensum sowie die individuellen Möglichkeiten der betroffenen unterstützten Person.»

Von den Kantonen, welche die Höhe des EFB anhand des Beschäftigungsgrads bestimmen, verwenden fünf degressive **Skalen**.[18] Das heisst, dass der zusätzliche Einkommensfreibetrag mit zunehmendem Beschäftigungsgrad sinkt. Erhöht beispielsweise jemand im Kanton Zug seinen Beschäftigungsgrad von 10% auf 20%, so steigt der Einkommensfreibetrag von 120 Franken auf 192 Franken; bei einer Erhöhung von 90% auf 100% dagegen nur noch von 564 Franken auf 600 Franken. Dies wird im kantonalen Sozialhilfehandbuch mit zwei Argumenten begründet: Einerseits soll ein Anreiz zum Berufseinstieg auch in eine Tätigkeit mit niedrigem Pensum geschaffen werden, andererseits sollen keine Alleinerziehenden benachteiligt werden, die aufgrund der Kinderbetreuung kein höheres Pensum leisten können.[19]

Die übrigen Kantone, welche den EFB nach Beschäftigungsgrad abstufen, benutzen entweder lineare Skalen[20] oder halten in allgemeiner Form fest, dass der EFB bei Teilzeitanstellungen im Verhältnis zum Beschäftigungsgrad bestimmt werde.[21]

Bei **unregelmässigen Erwerbstätigkeiten** ohne feste Anstellung kann die Bestimmung des EFB Probleme bereiten. Damit beschäftigen sich die normativen Grundlagen dreier Kantone:

■ Wenn im Kanton Appenzell Ausserrhoden kein zuverlässiger Beschäftigungsgrad bestimmt werden kann, wechselt die Bemessungsgrundlage und es werden 10% des erwirtschafteten Lohns als EFB angerechnet (bis zum Erreichen des Maximalbetrags von 400 Franken pro Monat).

---

[16] SO, UR.

[17] Der Kanton Jura ist der einzige Kanton, der sich in den kantonalen Grundlagen nicht zur Berechnung des EFB äussert. Aufgrund der statistischen Auswertungen ist zu vermuten, dass ähnlich wie im Wallis der volle Lohn bis zum Erreichen des Maximalbetrags (400 Fr.) behalten werden kann.

[18] LU, NW, SZ, UR, ZG.

[19] Im Kanton Bern erhalten Alleinerziehende deswegen pauschal erhöhte EFB; vgl. dazu den Abschnitt «Sonderregelungen für andere Gruppen».

[20] BE, GE, GR, OW. – Eine Ausnahme bildet der Kanton Neuenburg, dessen Skala gewisse «Sprünge» aufweist, die weder rein degressiv noch rein progressiv sind.

[21] AR, FR, GL, SG, SH, SO, TG, ZH.

■ Ist im Kanton Bern das Arbeitspensum nicht eruierbar – etwa bei Heimarbeit oder dem Vertragen von Zeitungen –, so wird der EFB auf dieselbe Weise wie bei Selbständigerwerbenden berechnet (Skala nach Einkommen; vgl. Abschnitt «Erwerbseinkommen von Selbständigen»). Dasselbe gilt für Arbeit mit nicht marktüblichen Löhnen (z.B. Tageseltern).
■ Im Kanton Zug werden EFB von Angestellten auf Provisionsbasis ebenfalls wie bei Selbständigen – und damit einkommensbasiert – berechnet (vgl. Abschnitt «Erwerbseinkommen von Selbständigen»).

### Sonderregelungen für Selbständige

Im Kanton Genf erhalten Selbständige grundsätzlich keine Anreizzahlungen und damit auch keinen EFB. In acht anderen Kantonen ist dies dagegen ausdrücklich möglich,[22] wobei sie teilweise voraussetzen, dass die Einkommens- und Vermögensverhältnisse klar sind und sich die Situation «mit jener von unselbständig Erwerbenden vergleichen lässt».[23] Fünf Kantone äussern sich zur Berechnung des EFB von Selbständigerwerbenden, wobei in der Regel das Reineinkommen bzw. der Geschäftsgewinn herangezogen wird.[24] Die Kantone Bern und Luzern sehen in Ausnahmefällen auch vor, für eine (wenig einträgliche) Selbständigkeit eine IZU zu entrichten (vgl. unten Abschnitt 2.2.3).

### Sonderregelungen für junge Erwachsene

Gemäss den SKOS-Richtlinien können Sozialhilfebeziehende einen EFB beziehen, die das **16. Altersjahr abgeschlossen** haben. Sofern sich die Kantone in ihren normativen Grundlagen dazu äussern, bestätigen sie diesen Grundsatz. Mit einer Ausnahme: Im Kanton Genf besteht der Anspruch erst ab dem Alter von 18 Jahren.

Die SKOS-Richtlinien räumen allerdings die Möglichkeit ein, bei den EFB für Jugendliche und junge Erwachsene **besondere Regelungen** zu treffen. Dies zum einen deshalb, weil bei dieser Gruppe nicht eine möglichst rasche Erwerbsintegration, sondern eine möglichst gute Ausbildung das oberste Ziel sein sollte. Zum anderen kommen Jugendliche und junge Erwachsene ausserhalb der Sozialhilfe häufig mit geringen Einkommen über die Runden. Beide Aspekte erhöhen die Gefahr von Fehlanreizen bei der Ausrichtung des EFB und führen dazu, dass «die Festsetzung der monetären Anreize im Einzelfall oft Massarbeit» ist (Richtlinie H.11).

Neun Kantone sehen ausdrücklich **geringere EFB für junge Erwachsene** bis 25 Jahre vor; mit einer Ausnahme werden sie gegenüber den «Normalbeträgen» um 50% gekürzt.[25] Zwei weitere Kantone verweisen allgemein auf die in den SKOS-Richtlinien vorgesehen Kürzungsmöglichkeiten.[26] Dazu kommt der Kanton Basel-Landschaft, der den maximalen Einkommensfreibetrag für Jugendliche auf 3000 Franken pro Jahr einschränkt, allerdings nur für eine relativ eng eingegrenzte Gruppe: Sozialhilfebeziehende bis 20 Jahre, die noch keinen eigenen Haushalt führen. Nur ein Kanton trifft ausdrücklich eine entgegengesetzte Regelung: Das Sozialhilfehandbuch des Kantons Schwyz hält fest, dass Jugendlichen und jungen Erwachsenen die vollen EFB angerechnet werden.

Hauptsächlich die Jugendlichen und junge Erwachsene betrifft auch die Frage, wie mit **Einkommen aus Praktika und Berufslehren** umgegangen wird. Grundsätzlich sehen die SKOS-Richtlinien vor, dass Per-

[22] BE, LU, NW, OW, SO, UR, ZG, ZH.
[23] SO, UR, ZH (Zitat nach den jeweiligen Handbüchern und Weisungen).
[24] BE: Einkommen mit linearer Skala, OW: Geschäftsgewinn mit linearer Skala, NW: Geschäftsgewinn mit degressiver Skala, SO: 10%-20% des Reineinkommens (bis zum Erreichen des Maximalbetrags), ZG: Berechnung auf der Grundlage eines Nettoeinkommens von 3000 Fr. (Minimallohn).
[25] Kürzung um 50%: GL, LU, NW, OW, SG, TG, ZG, ZH; geringere Kürzung: BE, dort auch die Einschränkung, dass die Kürzung nur für unter 25-Jährige ohne Betreuungsaufgaben gilt.
[26] SH, SO.

sonen, die eine Ausbildung oder ein Berufspraktikum absolvieren, eine IZU erhalten. Sie eröffnen aber die Möglichkeit, für Lehrlingslöhne Sonderregelungen zu treffen. Solche Sonderregelungen treffen drei Kantone:

■ Im Kanton Neuenburg berechtigen Lehrlingslöhne und Praktikumslöhne zu einem EFB; ebenfalls erwähnt werden in diesem Zusammenhang Nebenerwerbseinkommen von Studierenden.
■ Der Kanton Wallis gewährt einen EFB auf Lehrlingslöhnen und Praktikumslöhne, sofern letztere durch den Arbeitgeber bezahlt werden (und nicht etwa die Arbeitslosenversicherung). Zudem werden im Wallis die EFB von Lehrlingslöhnen nicht berücksichtigt, wenn bestimmt wird, ob die Maximalgrenze aller kumulierten Freibeträge erreicht worden ist.
■ Der Kanton Jura gewährt auf Lehrlingslöhnen ebenfalls einen Einkommensfreibetrag. Er ist allerdings auf 150 Franken fixiert und liegt damit unter dem Niveau einer kantonsüblichen IZU (250 Fr.).

Bei den übrigen Kantonen ist davon auszugehen, dass sie für Einkommen aus Berufslehren und Praktika eine IZU entrichten. Eine Reihe von Kantonen hält dies im Kontext von EFB-Regelungen ausdrücklich fest.[27]

### Sonderregelungen für andere Personengruppen

Im Kanton Bern erhalten Alleinerziehende einen EFB, der unabhängig vom Beschäftigungsgrad pauschal 100 Fr. höher liegt als der «normale» EFB. Im Kanton Solothurn erhalten Erwerbstätige, die in stationären Einrichtungen oder Aussenwohngruppen leben, nur die Hälfte des EFB.

### Abgrenzung zu anderen Zulagen[28]

Zur Frage, ob eine Person gleichzeitig mit dem EFB auch eine IZU oder MIZ beziehen kann, äussern sich die SKOS-Richtlinien nicht. Acht Kantone schliessen dies aus;[29] zwei Kantone – Zürich und Solothurn – heissen es ausdrücklich gut. Zwei weitere Kantone halten fest, dass bei der Wahl zwischen EFB und IZU diejenige Lösung zu wählen ist, die für die unterstützte Person vorteilhafter ausfällt.[30]

### Kontrollen und Abklärungen

Gemäss den SKOS-Richtlinien sollte die Anspruchsberechtigung auf einen EFB mindestens einmal im Jahr überprüft werden. Einzelne Kantone erwähnen diese Bestimmung in ihren normativen Grundlagen. Bei zwei Kantonen geht es dabei aber offensichtlich nicht nur darum, eine korrekte Entrichtung des EFB zu gewährleisten. Sie weisen gleichzeitig darauf hin, dass die Anspruchsberechtigung nicht unbegrenzt ist: Die jährliche Kontrolle findet auch statt «um zu verhindern, dass der Einkommensfreibetrag nicht längerfristig zu einer Lohnsubvention führt».[31] Nach welcher Dauer dies der Fall sein könnte, ist nicht näher geregelt. In ähnlicher Absicht sinkt der EFB im Kanton Bern nach sechs Monaten Bezugsdauer: während der Minimalbetrag von 200 Fr. für Pensen von 0% bis 20% unverändert bleibt, reduziert sich der Maximalbetrag von 600 Fr. auf 400 Fr.

---

[27] IZU für alle Jugendliche und junge Erwachsene in einem Ausbildungsverhältnis: AR, BE, SG; IZU für Berufslehren und Praktika: NW, OW, SO, ZH, LU (Regelung nicht ganz eindeutig); IZU für Berufslehren: SZ.
[28] Für die Abgrenzungen zwischen EFB und IZU bei Praktika und Berufslehren siehe den Abschnitt «Jugendliche und junge Erwachsene».
[29] BS, FR, GE, LU, OW, SZ, UR, ZG.
[30] BE, ZG.
[31] SO, UR (Zitat gemäss den Sozialhilfehandbüchern der beiden Kantone). – Die Formulierung ist insofern etwas überraschend, als es sich beim EFB nicht um eine klassische Lohnsubvention handelt, die potenziell den Markt verzerrt. Der EFB hat keinen direkten Einfluss auf den Lohn, den der Arbeitgeber zahlt. Allenfalls müsste man argumentieren, dass Arbeitgeber bei Sozialhilfebeziehenden einen geringeren Druck verspüren, korrekte Löhne zu bezahlen, weil ohnehin schon der Staat zur Stelle ist, um das Existenzminimum zu garantieren. Auch bei solchen Überlegungen spielt aber der EFB – wenn überhaupt – nur indirekt eine Rolle.

Die Formalitäten, die zur Gewährung des EFB erfüllt sein müssen, nennt der Kanton Bern: Als Nachweise für die Erwerbstätigkeit sind Lohnabrechnungen oder ein Arbeitsvertrag vorzulegen. Der Anspruch auf einen EFB erlischt im Kanton Bern, wenn eine Person mehr als drei Monate wegen Krankheit oder Unfall arbeitsunfähig ist und entsprechende Taggelder erhält. In dem Fall wird ihr ab dem vierten Monat eine MIZ anstatt des EFB ausbezahlt.

### 2.2.3 Integrationszulage

**Tätigkeiten, die zu einer Integrationszulage berechtigen**

Personen, die kein Erwerbseinkommen aus dem ersten Arbeitsmarkt erzielen, haben gemäss den SKOS-Richtlinien Anspruch auf eine Integrationszulage, wenn sie sich in besonderem Mass um ihre soziale oder berufliche Integration bemühen – oder um diejenige von Menschen in ihrem Umfeld. Die Richtlinien führen – teils grundsätzlich, teils beispielhaft – mehrere Tätigkeiten auf, die zum Bezug einer IZU berechtigen. Ausgehend vom institutionellen Setting, in dem sie stattfinden, lassen sich diese Tätigkeiten in drei Gruppen teilen:

- Absolvieren von Ausbildungen, die zu einem anerkannten Ausbildungsabschluss führen oder darauf vorbereiten (z.B. Berufslehre, Schule der Sekundarstufe II, Berufspraktika, Brückenangebote im Anschluss an die obligatorische Schule)
- Teilnahme an Programmen zur beruflichen und sozialen Integration (z.B. Beschäftigungs-, Qualifikations- oder Integrationsprogramme, Sprachkurse oder andere Weiterbildungskurse)
- Informelle bzw. individuelle Tätigkeiten, die nicht in ein Programm oder einen Ausbildungsgang integriert sind (z.B. gemeinnützige oder nachbarschaftliche Tätigkeiten, Pflege von Angehörigen).

Bei der Aneignung dieser Vorgaben in den normativen Grundlagen der Kantone zeigen sich **Unterschiede zwischen der Deutschschweiz und der Romandie**. Während viele Kantone der Deutschschweiz ausführlich darauf eingehen, welche Tätigkeiten einen Anspruch auf eine IZU begründen, sind die Ausführungen in der **Romandie** meistens viel knapper. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass alle Kantone der Romandie, die eine IZU ausrichten, gleichzeitig auch mit **Eingliederungsverträgen** arbeiten, die in der Deutschschweiz weniger verbreitet sind.[32] Die Tätigkeiten, welche die Sozialhilfebeziehenden zur ihrer beruflichen und sozialen Integration leisten sollen, werden individuell in diesen Verträgen festgelegt. Vermutlich deshalb äussern sich die normativen Grundlagen dieser Kantone nur relativ pauschal dazu, welche Tätigkeiten zu einer Integrationszulage berechtigen. [33]

Wie gross der Spielraum bei der Festlegung von Integrationsaktivitäten in der Romandie ist, lässt sich aufgrund der normativen Grundlagen nur schwierig beurteilen. Auffällig ist jedoch, dass individuelle Tätigkeiten ausserhalb von Programmen und Ausbildungsgängen kaum erwähnt werden. Konkret sehen die Bestimmungen in den einzelnen Kantonen folgendermassen aus:

[32] In der Recherche-Befragung wurden die kantonalen Sozialämter nach den in ihrem Kanton verwendeten Eingliederungsinstrumenten befragt. Eingliederungsverträge und Zielvereinbarungen nennen dabei je sechs von sieben Kantonen der lateinischen Schweiz (FR, GE, JU, NE, VS, TI) und sechs von 19 Kantonen mit überwiegend deutschsprachiger Bevölkerung (AR, BE, SG, GR, SH, SZ).

[33] Der Kanton Tessin lässt sich keiner dieser Gruppen eindeutig zuordnen. Er verfügt zwar über einen «Supplemento d'integrazione», der jedoch Teil der Grundsicherung ist. Der «Incentivo per partecipazione a misure di inserimento sociale o professionale», der eher einer IZU gemäss SKOS-Richtlinien entspricht, ist auf die Teilnahme an Programmen zur beruflichen oder sozialen Integration beschränkt. Die normativen Grundlagen stellen dabei keinen Bezug zu den Eingliederungsverträgen her, die im Kanton Tessin als Instrumente der Sozialberatung verwendet werden.

■ Kanton Genf: Eine IZU erhält, wer die Abmachungen des «contrat d'insertion» zumindest teilweise einhält, eine anerkannte und qualifizierende Erstausbildung absolviert oder ein «program emploi formation» (PEF) besucht.[34]
■ Kanton Neuenburg: Die IZU wird entrichtet, wenn jemand einen «contrat d'insertion» vollzieht. Aus den Vorlagen und Ausführungsbestimmungen wird deutlich, dass sich dieser hauptsächlich auf die Beteiligung an Integrations- und Beschäftigungsprogrammen bezieht. Separat davon aufgeführt sind Platzierungen und Bildungsgänge im Rahmen der Arbeitslosenversicherung oder Invalidenversicherung. Studierende und Praktikant/innen ohne (Neben-)Erwerbseinkommen erhalten eine IZU in Form eines «montant forfaitaire».
■ Kanton Jura: Als Beispiele für berufliche und soziale Integrationsbemühungen, die zu einer IZU berechtigen, werden folgende Sachverhalte aufgeführt: Eingliederungsverträge, zeitlich begrenzte Arbeitsintegrationsprogramme, kantonale Beschäftigungsprogramme, Berufslehren, Praktika und Studiengänge.
■ Kanton Freiburg: Eine IZU erhält, wer einen «contrat d'insertion» abschliesst, in dem die Gegenleistung, die für die IZU erbracht wird, näher definiert ist.
■ Kanton Wallis: Im Kanton Wallis gibt es eine spezielle «Indemnité pour participation à un Contrat d'Insertion Sociale». Es handelt sich um eine von drei Leistungen, die der Kanton Wallis für Tätigkeiten ausrichtet, die gemäss SKOS-Richtlinien zu einer IZU berechtigen.

Die 16 **Deutschschweizer Kantone**, die eine IZU kennen, beschreiben die Tätigkeiten, die zur IZU berechtigen, bisweilen sehr ausführlich. Prinzipiell gilt, dass alle Deutschschweizer Kantone die Bandbreite der Tätigkeiten übernehmen, die in den SKOS-Richtlinien enthalten sind – also ausdrücklich auch die informellen Aktivitäten. Weil die Darstellungen häufig einen veranschaulichenden und beispielhaften Charakter haben, ist ein detaillierter Vergleich wenig sinnvoll. Anders verhält es sich dann, wenn sie gewisse Tätigkeiten ausdrücklich von einer IZU ausnehmen: So entrichtet ein Kanton in der Regel keine IZU an Studierende, [35] in einem anderen Kanton muss keine IZU ausgerichtet werden, wenn von der Arbeitslosenversicherung unterstützte Sozialhilfebeziehende Weiterbildungskurse besuchen.[36]

Welches sind nun aber die **individuellen Tätigkeiten**, die zum Bezug einer IZU berechtigen? Mit gewissen Vereinfachungen lassen sich drei Gruppen unterscheiden:

■ **Gemeinnützige und nachbarschaftliche Aktivitäten**: Unentgeltliche Tätigkeiten, die Personen ausserhalb des eigenen Haushalts zugute kommen, werden von allen Deutschschweizer Kantonen mit einer IZU als möglicher Grund für eine Zusprache genannt. Teilweise werden sie sehr anschaulich umschrieben: Mithilfe am Mittagstisch der Schule, Begleitung von betagten Person im Rollstuhl, Aufräumen von Kinderspielplatz am Abend, Aufgabenhilfe für fremde Kinder, Mithilfe bei Wohnungsumzügen im Auftrag des Sozialdienstes, Besuche von Personen im Pflegeheim oder Einkaufen für nichtmobile Personen.[37] Ein Kanton nennt auch die aktive Mitgliedschaft in einem Verein, einer Partei oder einer kirchlichen Gruppe.[38]
■ **Pflege und Betreuung von Familienangehörigen**: Die meisten Deutschschweizer Kantone anerkennen Pflege- und Betreuungsaufgaben in der eigenen Familie als möglichen Grund für eine IZU; nur drei nennen diese nicht explizit.[39] Mit diesen Tätigkeiten sind in erster Linie Pflegeaufgaben gemeint, nur aus-

[34] Die normativen Grundlagen des Kantons Genf unterscheiden begrifflich nicht zwischen IZU und MIZ, wohl aber der Sache nach. Auch hat das kantonale Sozialamt beim Ausfüllen des Recherche –Fragebogens beide Leistungen angegeben. Wir verwenden den Begriff IZU für den Kanton Genf im Folgenden nur dann, wenn die Ausrichtung der Zulage von einer Integrationsaktivität der unterstützten Person abhängt.
[35] LU.
[36] SH.
[37] Beispiele aus dem Sozialhilfehandbuch des Kantons Schaffhausen.
[38] NW.
[39] GR, TG, ZG.

nahmsweise dagegen die Kinderbetreuung: Für nicht erwerbstätige Alleinerziehende richten viele Kantone eine besondere IZU aus (vgl. unten Abschnitt «Sonderregelungen für Alleinerziehende»), die Kinderbetreuung in Paarhaushalten kommt nur dann ins Blickfeld, wenn diese pflegebedürftig sind.[40]

■ **Stellensuche und Kooperation mit externen Stellen**: Einige wenige Kantone erwähnen unter den Gründen, die zu einer IZU berechtigen, eine intensive Stellensuche und Bewerbungstätigkeit oder eine aktive Zusammenarbeit mit externen Stellen wie den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren oder der Schuldenberatung.[41]

Etliche der aufgeführten informellen Leistungen gehören für Menschen in unterschiedlichen Lebensphasen zu ihrem Alltag. In der Praxis stellt sich für die Sozialdienste die Frage, wann eine solche Leistung besonders genug ist, um die Entrichtung einer IZU zu begründen. Diese Abgrenzung ist nicht einfach. In der Regel umschreiben die normativen Grundlagen die Qualität der Tätigkeit näher: Sie muss «regelmässig» sein, «intensiv» oder «verbindlich». Der Kanton Bern verlangt bei Pflegetätigkeiten den Nachweis der Pflegebedürftigkeit der betreuten Person; ähnlich gibt es im Kanton St. Gallen eine IZU für die Pflege eigener Kinder, wenn diese eine Hilflosenentschädigung und einen Intensivpflegezuschlag haben. Im Kanton Graubünden wird eine IZU für gemeinnützige Arbeit unter der Voraussetzung erteilt, dass diese Tätigkeit von der zuständigen Gemeinde «zugewiesen und anerkannt» worden ist.

### Umfang und Berechnung der Integrationszulage

Gemäss den SKOS-Richtlinien soll die Integrationszulage zwischen 100 und 300 Franken betragen. Innerhalb dieses «verbindlichen Handlungsrahmens» können die zuständigen Sozialhilfeorgane die Einzelheiten der Anwendung festlegen. Bei der Festsetzung des individuellen Betrags soll insbesondere die erbrachte Leistung und ihre Bedeutung für den Integrationsprozess gewürdigt werden.

Von den 22 Kantonen, die eine IZU ausrichten, haben 16 eine gewisse **Bandbreite** definiert. Die untere Grenze liegt fast immer bei 100 Franken, die obere einmal bei 500 Fr.,[42] einmal bei 400 Fr.,[43] neunmal bei 300 Franken[44], viermal bei 200 Franken[45] und einmal bei 150 Franken.[46] In den Kantonen mit einem fixen Betrag für die IZU beträgt dieser zweimal 250 Franken,[47] einmal 200 Franken[48] und dreimal 100 Franken[49].

Wie wird in den 16 Kantonen, in denen sich die IZU in einer gewisse Bandbreite bewegt, der konkrete Betrag bestimmt? Die Mehrheit dieser Kantone beruft sich auf eine «**Mischbeurteilung**» von Leistungsumfang und Bedeutung bzw. vermuteter Wirkung der Tätigkeit für den Integrationsprozess.[50] Mitunter wird ausdrücklich hervorgehoben, dass den Sozialdiensten dabei ein grosser Ermessenspielraum zukommt.[51] Als Entscheidungshilfe werden öfter grobe Angaben gemacht und gewisse Tätigkeiten klassifiziert. Relativ verbreitet ist eine Dreiteilung in Tätigkeiten, die a) eine regelmässige Struktur, b) eine Wochenstruktur oder c) eine Tagesstruktur haben und in aufsteigender Reihenfolge belohnt werden.[52] Ver-

---

[40] BE, SG.
[41] BE, TG (Stellensuche), SZ (Zusammenarbeit mit externen Stellen), LU (beides).
[42] VS («Contrat d'Insertion Social» mit Ausbildungszielen).
[43] SO.
[44] GL, GR, NW, OW, SG, SH, TG, ZG, ZH.
[45] LU, NE, UR, SZ.
[46] GE.
[47] JU, FR.
[48] AR.
[49] BE, BS, TI (allerdings Teil der Grundsicherung, der allen Haushalten ohne Gegenleistung zusteht; Höhe des «Incentivo per partecipazione a misure di inserimento sociale o professionale»: 200 Fr.).
[50] LU, NW, OW, SH, SO, SZ, UR, ZH.
[51] SH, ZH.
[52] LU, NW, OW, SZ, UR; andere Entscheidungshilfen: SH, SO.

zichten die Kantone auf eine solche Mischbeurteilung, so legen sie den Fokus primär auf den **Tätigkeitsumfang**.[53]

Im Kanton Genf schliesslich erhalten Personen mit einem **Eingliederungsvertrag** grundsätzlich eine IZU in der Höhe von 150 Franken,[54] die jedoch reduziert oder gar gestrichen werden kann, wenn sie die Abmachungen nicht bzw. nicht vollständig einhalten. Anders im Kanton Neuenburg, der ebenfalls mit Eingliederungsverträgen arbeitet: Dort wird im Eingliederungsvertrag selber das Pensum festgeschrieben und daraus die Höhe der IZU abgeleitet.[55]

### Sonderregelungen für junge Erwachsene

Die SKOS-Richtlinien sprechen allgemein davon, dass in der Ausgestaltung der IZU der besonderen Lebenssituation von Jugendlichen und jungen Erwachsenen Rechnung getragen werden soll. Acht Kantone nehmen dies zum Anlass, die IZU für diese Personengruppe generell um die Hälfte zu reduzieren;[56] ein weiterer Kanton verweist allgemein auf die Möglichkeit von Sonderregelungen.[57] Allerdings bestimmten die meisten dieser Kantone parallel dazu höher angesetzte IZU-Beträge für Jugendliche und junge Erwachsene, die sich in Ausbildung befinden. Dabei gibt es im Wesentlichen zwei Varianten: entweder wird der Betrag bei der Hälfte der maximalen IZU[58] bzw. leicht darüber[59] angesetzt oder die Jugendlichen in Ausbildung erhalten die volle IZU.[60]

### Sonderregelungen für Alleinerziehende

Gemäss den SKOS-Richtlinien erhalten alleinerziehende Personen eine monatliche Integrationszulage von mindestens 200 Franken, wenn sie wegen ihrer Betreuungsaufgaben weder einer Erwerbstätigkeit noch einer ausserfamiliären Integrationsaktivität nachgehen können. 16 Kantone haben in ihren normativen Grundlagen eine solche IZU für Alleinerziehende verankert,[61] drei Kantone lehnt dies ausdrücklich ab.[62]

An sich werden IZU nur an Personen entrichtet, die kein Erwerbseinkommen aus dem ersten Arbeitsmarkt erzielen. Zwei der 16 Kantone machen hier eine ausdrücklich Ausnahme und gewähren Alleinerziehenden auch dann eine IZU, wenn sie parallel dazu erwerbstätig sind: Der Kanton Freiburg will auf diese Weise dem Umstand Rechnung tragen, dass Alleinerziehende wegen der Betreuungspflichten häufig ein reduziertes Erwerbspensum haben, und erlaubt bei Alleinerziehenden die Kumulation von IZU und EFB. Ähnlich verhält es sich im Kanton Solothurn, der für Alleinerziehende mit einem 50%-Pensum vorsieht, dass je die Hälfte eines EFB und einer IZU entrichtet werden.

---

[53] GL, GR (mit grober Skala), ZG, NE (mit grober Skala), TG (mit detaillierter progressiver Skala: die IZU steigt mit zunehmendem Pensum überproportional an).

[54] Der Betrag der IZU ist im Kanton Genf auf den 1. September 2014 von 300 auf 150 Franken reduziert worden.

[55] Die Kantone Jura und Freiburg, in denen es ebenfalls eine enge Verbindung von Eingliederungsvertrag und IZU gibt, kennen nur einen fixen Betrag für die IZU; die Frage nach einer Abstufung aufgrund der erberachten Leistungen stellt sich nicht.

[56] GL, NW, OW, SG, SZ, TG, ZG, ZH. Zudem macht der Kanton Solothurn allgemein darauf aufmerksam, der besonderen Lebenssituation von Jugendlichen und jungen Erwachsenen sei bei der Ausrichtung der IZU Rechnung zu tragen. – Mit Ausnahme von SZ haben diese Kantone auch die EFB für Jugendliche und junge Erwachsene reduziert oder sehen diese Möglichkeit zumindest vor. Umgekehrt gibt es mehrere Kantone, welche zwar die EFB für Jugendliche und junge Erwachsene kürzen, nicht aber die IZU (BE, LU).

[57] SH.

[58] SG, SZ, ZG.

[59] UR (200 Fr. bei Berufslehre).

[60] AR, GL (nur für Berufslehre ab 2. Lehrjahr), NW (Erstausbildung).

[61] BE, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NW, OW, SH, SO, SZ, UR, VS, ZG, ZH. Teilweise ist die Zulage als eine Art eigenständige IZU aufgeführt, teilweise wird die «Alleinerziehung von Kleinkindern» als eine von mehreren Tätigkeiten genannt, die zu einer IZU berechtigen.

[62] GL, SG, TG.

In fast allen Kantonen entspricht die IZU für Alleinerziehende gemäss den Empfehlungen der SKOS einen **Betrag** von 200 Franken. Darüber liegt einzig der Kanton Jura mit 300 Franken, während der Kanton Schaffhausen keinen expliziten Betrag nennt. Im Kanton Wallis erhalten Alleinerziehende für jedes Kleinkind, das sie betreuen, eine IZU von je 100 Franken.

Sofern die IZU für Alleinerziehende voraussetzt, dass diese nicht erwerbstätig sind, steht sie in einem latenten Spannungsverhältnis zum übergeordneten Ziel, die berufliche und soziale Integration zu fördern. Aus diesem Grund ist sie auf die **Kleinkinderphase** beschränkt, die jedoch je nach Kanton unterschiedlich definiert ist und vom vollendeten 2. Altersjahr bis zum vollendeten 4. Altersjahrs reicht.[63] Viele Kantone eröffnen zudem die Möglichkeit von Sonderlösungen und Verlängerungen – beispielsweise, wenn ein Kind pflegebedürftig ist, bei einer Erwerbstätigkeit des Elternteils das Kindeswohl gefährdet wäre, keine familienexterne Betreuung organisiert werden kann oder wenn der Elternteil in dieser Phase den beruflichen Wiedereinstieg vorbereitet.[64] Eine hohe Alterslimite von 16 Jahren kennt der Kanton Freiburg, in dem jedoch der IZU für Alleinerziehende partiell eine andere Bedeutung zukommt, weil sie auch erwerbstätigen Elternteilen zusteht.

Einzelne Kantone halten fest, dass auf die IZU für Alleinerziehende grundsätzlich oder unter bestimmten Bedingungen (z.B. erhebliche familienexterne Betreuung) kein Anspruch besteht.[65] Teilweise aufgegriffen werden auch Fragen zum Konkubinat[66] oder zur Aufteilung der IZU für Allleinerziehende bei gemeinsamem Sorgerecht.[67]

### Sonderregelungen für andere Gruppen

Neben jungen Erwachsenen und Alleinerziehenden kennen mehrere Kantone weitere Sonderregelungen für bestimmte Gruppen:

■ **Paare, Alleinstehende und Personen in stationären Einrichtungen**: Vereinzelt ist der Betrag der IZU von der Familien- und Wohnsituation der Person abhängig, welche die Tätigkeit erbringt. Im Kanton Jura erhöht sich die IZU von 250 auf 300 Franken pro Monat, wenn die Integrationsaktivität von Eltern erbracht wird, die mit ihren Kindern zusammenleben. Im Kanton Obwalden dagegen erhalten Alleinstehende im Vergleich zu anderen nur die halbe IZU, wenn sie gemeinwirtschaftliche Tätigkeiten im Rahmen einer Wochenstruktur erbringen. Im Kanton Solothurn erhalten Personen, die in stationären Einrichtungen oder Aussenwohngruppen leben, nur den halben Betrag der IZU (wie schon beim EFB).

■ **Selbständigerwerbende**: Grundsätzlich unterstützt der Kanton Bern Selbständigerwerbende in der Aufrechterhaltung ihrer Selbständigkeit einzig dann, wenn die beruflichen und gesundheitlichen Voraussetzungen gegeben sind und die Wirtschaftlichkeitsabklärung positiv ausfällt. Eine Ausnahme ist jedoch möglich, wenn es um die Vermittlungsfähigkeit schlecht bestellt ist (z.B. wegen Alter oder fehlender Ausbildung), der erzielte Erfolg mindestens den Betriebsaufwand deckt und die Tätigkeit der sozialen Integration dient. In diesem Fall wird anstelle des EFB eine IZU gewährt. Auch im Kanton Luzern kann Selbständigerwerbenden ausnahmsweise eine IZU entrichtet werden.

■ **Krankgeschriebene Erwerbspersonen**: Im Kanton Neuenburg haben Sozialhilfebeziehende, die Taggelder der Kranken- oder Unfallversicherung beziehen, Anspruch auf eine IZU. Hier dürfte eine Rolle spie-

---

[63] 2 Jahre: GE, NW; 3 Jahre: BS, GR, OW, SO, UR, ZG, ZH; 4 Jahre: BE, JU, VS; «Alleinerziehung von Kleinkindern» ohne explizite Alterslimite für Kinder: LU, SZ; «alleinerziehende Personen» ohne Alterslimite für Kinder: SH.

[64] BE, NW, OW, SO, UR, ZG. Im Kanton Basel-Stadt wird die IZU für Allerziehende über den 3. Geburtstag des jüngsten Kindes hinaus entrichtet, wenn es ein älteres Geschwister hat, das noch nicht schulpflichtig ist.

[65] AR (grundsätzlich), BE (bei familienergänzender oder Fremdbetreuung während mind. 6 Halbtagen pro Woche).

[66] FR (kein Anspruch bei Konkubinat), NW (kein Anspruch bei stabilem Konkubinat), VS (Anspruch bei nicht gefestigtem Konkubinat von weniger als zwei Jahren Dauer).

[67] FR, VS.

len, dass der Kanton keine MIZ kennt, die andernorts entrichtet wird, wenn Sozialhilfebeziehende nicht in der Lage sind, eine Integrationsleistung zu erbringen. Tendenziell umgekehrt verhält es sich im Kanton Thurgau, der ebenfalls keine MIZ ausrichtet: Dort haben Personen, denen ärztlich eine Arbeitsunfähigkeit attestiert wird, in der Regel keinen Anspruch auf eine IZU.

■ **Arbeitslose**: Sozialhilfebeziehende, die Taggelder der Arbeitslosenversicherung beziehen, haben im Kanton Thurgau in der Regel keinen Anspruch auf eine IZU.

■ **AHV- und IV-Rentner/innen**: Im Kanton Genf haben Sozialhilfebeziehende, die sich im AHV-Alter befinden oder invalid sind, Anspruch auf eine volle IZU.

### Abgrenzung zu anderen Zulagen[68]

In Einzelfällen grenzen die Kantone die IZU von der MIZ ab und betonen, dass das blosse Erfüllen von Auflagen externer Stellen mit Integrationsauftrag und entsprechender Mitwirkungspflicht (z.B. RAV, IV) keinen Anspruch auf eine IZU begründe, wohl aber auf eine MIZ.[69] Bemerkenswert ist daran, dass umgekehrt andere Kantone solches Verhaltens ausdrücklich als «IZU-begründend» qualifizieren.[70]

Gemäss den SKOS-Richtlinien dürften die Integrationszulagen nicht mit Unkosten verrechnet werden, die im Rahmen jener Tätigkeit anfallen, für welche die Zulage ausgerichtet wird. Drei Kantone halten dies explizit auch in ihren normativen Grundlagen fest.[71] Einer dieser Kantone macht allerdings eine Ausnahme bei den IZU für junge Erwachsene, die sich in einer schulischen Ausbildung befinden: Weil diese im Unterschied zu den Lehrlingen keine Lohn erzielen und damit die Sozialhilfeausgaben reduzieren, sollen die situationsbedingten Leistungen in ihrem Fall restriktiver gehandhabt und beispielsweise Exkursionen über die IZU finanziert werden.[72]

### Kontrollen und Abklärungen

Mehrere Kantone halten fest, dass die IZU periodisch überprüft werden müssen,[73] mitunter legen sie die Nachweispflicht ausdrücklich den Sozialhilfebeziehenden auf.[74] Auch wird in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Zusammenarbeit mit anderen Fachstellen unterstrichen.[75] Ein Kanton verlangt die Bestätigung einer qualifizierten Institution oder Drittperson, dass die Integrationsaktivitäten auch tatsächlich erbracht worden sind.[76]

Vereinzelt enthalten die normativen Grundlagen «Bremsen», um eine vorschnelle Gewährung oder Verlängerung von IZU zu vermeiden. Das Sozialhilfehandbuch des Kantons Nidwalden gemahnt, IZU zurückhalten zu gewähren, wenn es sich beim Sozialhilfebezug um eine kurzfristige Unterstützungen mit Überbrückungscharakter handle. Im Kanton Schaffhausen ist die IZU in der Regel auf ein Jahr befristet, die Verlängerung ist begründungsbedürftig.

### Verpflichtung zu Integrationsleistungen und Umfang der Angebote

Gemäss den SKOS-Richtlinien können Sozialhilfebeziehende zu Integrationsleistungen verpflichtet werden (A.5). Im Gegenzug haben die Sozialhilfeorgane «dafür zu sorgen, dass den Hilfesuchenden geeignete,

---

[68] Für die Abgrenzungen zwischen EFB und IZU bei Praktika und Berufslehren siehe Abschnitt 2.2.2 («Sonderregelungen für junge Erwachsene»).
[69] GL, SH, SO.
[70] LU, SZ.
[71] VS, ZG, ZH.
[72] ZG.
[73] BE (nach maximal sechs Monaten), LU, SZ, UR.
[74] LU, SH, SZ, UR.
[75] LU, SZ, UR.
[76] BS.

den lokalen und kantonalen Gegebenheiten angepasste Massnahmen zur Verfügung stehen oder solche vermittelt werden» (D.2). Ein expliziter Anspruch der Sozialhilfebeziehenden auf einen Integrationsmassnahme wir nicht formuliert.

Auf kantonaler Ebene zeigt sich ein ähnliches Bild. Mehrere Gesetze und Verordnungen weisen den kantonalen Behörden oder Sozialhilfeorganen die Aufgabe zu, Angebote zur beruflichen Wiedereingliederung, Beschäftigung oder Bildung bereitzustellen oder den Sozialhilfebeziehenden die Teilnahme an solchen Programmen zu ermöglichen. Soweit ersichtlich, ist der Tessin aber der einzige Kanton, der – im Kontext von Eingliederungsverträgen – den Sozialhilfebeziehenden ein Recht auf Integrationsmassnahmen zuspricht. Die Kantone Genf und Wallis dagegen lehnen einen solchen Anspruch ausdrücklich ab.

### 2.2.4 Minimale Integrationszulage

**Voraussetzungen für den Bezug einer MIZ**

Die SKOS-Richtlinien nennen zwei Voraussetzungen für den Bezug einer MIZ: Erstens muss eine ausgewiesen Bereitschaft zu einer Integrationsleistung vorhanden sein; zweitens muss es den betroffenen Personen schlicht unmöglich sein, eine solche Integrationsleistung zu erbringen. Die Hinderungsgründe wiederum können subjektiver oder objektiver Natur sein: Als subjektive Gründe zählen insbesondere schwere gesundheitliche Probleme, als objektiver Grund ein fehlendes Angebot an angemessenen Integrations- oder Beschäftigungsprogrammen.

Alle 17 Kantone, die eine MIZ kennen, übernehmen sinngemäss diese Bezugsbedingungen. Im Detail lassen sich jedoch durchaus Unterschiede in der Gewichtung feststellen. Etwas zugespitzt formuliert, stehen auf der einen Seite normative Grundlagen, welche die **Gesundheit in den Mittelpunkt stellen** und weder dem Angebot noch der Einstellung oder «Integrationsbereitschaft» der betroffenen Personen viel Platz einräumen. So hält beispielsweise das Sozialhilfehandbuch des Kantons Bern fest, dass die Sozialdienste eine MIZ ausrichten, wenn «nachweislich objektive Hinderungsgründe (z.B. Vorliegen eines aktuellen Arztzeugnisses bzw. bei längerer Krankheit eines Arztberichtes)» bestehen.

Anderen Kantonen ist dies entschieden zu wenig. Gemäss dem Sozialhilfehandbuch des Kantons Zug beispielsweise begründet eine Arbeitsunfähigkeit ebensowenig einen Anspruch auf eine MIZ wie eine Suchtmittelabhängigkeit. Zusätzlich notwendig sei eine **ausgewiesene Bereitschaft zu Eigenleistungen**. Im selben Sinn wird im Kanton Zürich festgehalten, dass für die Ausrichtung der MIZ das Verhalten der betroffenen Personen ausschlaggebend sei. Würden entsprechende Tatbeweise fehlen – und sei dies aus gesundheitlichen Gründen – so werde keine MIZ entrichtet. Diese Gruppe von Kantonen fordert von den Sozialhilfebeziehenden «hinderungsspezifische» Verhaltensweisen, die belegen, dass sie die gegebenen Verhältnisse nicht einfach passiv hinnehmen. Beim Fehlen von passenden Programmangeboten müssen die Sozialhilfebeziehenden nachweisen, dass sie sich anderweitig um ihre berufliche und soziale Integration bemühen; bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen müssen sie zeigen, dass sie an einer Verbesserung dieser Situation arbeiten – etwa durch den Besuch einer Therapie oder die Teilnahme an gesundheitsfördernden Massnahmen. Mehrmals wird darauf hingewiesen, dass den Sozialdiensten dabei ein erheblicher Ermessensspielraum zustehe. Der Kanton St. Gallen hält darüber hinaus fest, dass kein Anspruch auf eine MIZ bestehe.

Nicht alle normativen Grundlagen lassen sich derart eindeutig klassifizieren: Zwischen den beiden Polen stehen die normativen Grundalgen mehrerer Kantone, welche die Ausführungen zu den Bezugsbedingungen der MIZ generell knapp halten und die erforderliche Integrationsbereitschaft ebenso kurz abhandeln wie die möglichen Hinderungsgründe.

Die Tatsache, dass einerseits individuelle, programmunabhängige Tätigkeiten zu einer IZU berechtigen können und andererseits bei der MIZ «Verhaltensbeweise» zur Integrationsbereitschaft eingefordert werden, **erschwert die Abgrenzung zwischen IZU und MIZ**. Besonders anschaulich zeigen dies Tätigkeiten, die in den normativen Grundlagen als Beispiele angeführt werden: So eröffnen die Zusammenarbeit mit externen Stellen oder eine aktive Stellensuche in den Kantonen Solothurn, Schaffhausen, Nidwalden und Uri den Zugang zu einer MIZ, in den Kantonen Bern, Luzern, Thurgau und Schwyz dagegen den Zugang zu einer IZU (vgl. oben 2.2.3).

Vereinzelt regeln die normativen Grundlagen **Detailabgrenzungen** bezüglich der MIZ: So erhalten im Kanton Freiburg Sozialhilfebeziehende mit einem hängigen Antrag auf IV-Leistungen eine MIZ, wenn es sich um ein Gesuch um Wiedereingliederungsmassnahmen handelt, nicht aber bei einem Rentengesuch. Im Kanton Zug haben Sozialhilfebeziehende, die bei der Arbeitslosenkasse angemeldet sind, Anspruch auf eine MIZ. Im Kanton Nidwalden gelten Lohnersatzleistungen wie die Mutterschaftsversicherung, Kranken- und Unfalltaggelder als Beleg für die Unfähigkeit, eine Integrationsleistung zu erbringen, und begründen daher eine MIZ.

### Höhe der MIZ

In allen Kantonen mit einer MIZ beträgt diese – entsprechend den SKOS-Richtlinien – fix 100 Franken.

### Sonderregelungen für junge Erwachsene

In fünf Kantonen erhalten Jugendliche und junge Erwachsene auch bei der MIZ nur die Hälfte des Betrags ausbezahlt.[77] Mehrere Kantone machen zudem darauf aufmerksam, dass bei dieser Gruppe bezüglich MIZ äusserst zurückhaltend zu verfahren sei. Dies deshalb, weil die MIZ gewissermassen als Eingeständnis verstanden werden könnte, dass sich an der Situation der Betroffenen zumindest kurzfristig wenig ändern lässt. Es müsse aber vermieden werden, so das Sozialhilfehandbuch des Kantons Schaffhausen, «dass sich Jugendliche in der Sozialhilfe ‚einrichten' und die Motivation verlieren, ihre Situation zu verändern».

### Kontrollen und Abklärungen

Vereinzelt halten die normativen Grundlagen ausdrücklich fest, dass die Bereitschaft zur Eigenleistung periodisch überprüft werden müsse.[78]

Das Sozialhilfehandbuch des Kantons Nidwalden merkt an, dass in den ersten drei Monaten des Sozialhilfebezugs die Möglichkeit zu Integrationsleistungen abgeklärt würden und in dieser Phase noch kein Anspruch auf eine MIZ bestehe. Dieser stelle sich erst ab dem vierten Monat ein. Ähnlich gewährt der Kanton Basel-Stadt erst ab vier Monaten Leistungsunfähigkeit eine MIZ, wobei berücksichtigt wird, wenn die Beeinträchtigung schon vor dem Eintritt in die Sozialhilfe bestand.

Gerade umgekehrt verhält es sich im Kanton Freiburg, wo die MIZ grundsätzlich mit der ersten Auszahlung der Sozialhilfeunterstützung entrichtet und die Situation drei Monate später neu beurteilt wird. Im Kanton Genf begründet der Abschluss des «contrat d'insertion» die erste Auszahlung der MIZ, wobei diese nur über den Betrag (100 Fr.), nicht aber die eigentliche Bezeichnung von einer IZU unterschieden wird. Das Ausmass, in dem der Vertrag eingehalten wird, bestimmt anschliessend über die Höhe der Zulage. Daneben besteht im Kanton Genf aber auch eine MIZ für Personen, die zwar guten Willens, aber gar nicht erst in der Lage sind, einen Eingliederungsvertrag abzuschliessen.

[77] LU, NW, SZ, ZG, ZH.
[78] LU, SZ.

## 2.3 Zusammenfassung

Wie lässt sich nun das Verhältnis von kantonalen Regelungen und SKOS-Richtlinien charakterisieren? In welchen Bereichen werden die Kantone normativ tätig? Inwieweit halten sie sich dabei an die Richtlinien? Und wie nutzen sie den Spielraum, den ihnen die Richtlinien zugestehen?

Bei der Umsetzung der SKOS-Richtlinien in den Kantonen sind zwei Ebenen zu unterscheiden: erstens die grundsätzliche Frage nach der Übernahme des Zulagensystems an sich und zweitens die Frage nach dessen Ausgestaltung. Zuerst zum Grundsätzlichen – der **Übernahme des Zulagensystems mit allen drei Anreizelementen**: Hier kommt es zu beträchtlichen Abweichungen. Nur 18 Kantone übernehmen alle drei Leistungen mit Anreizcharakter. Selbst in diesen Fällen ist nicht immer garantiert, dass die Zulagen wirklich flächendeckend implementiert werden. Haben die einschlägigen normativen Grundlagen keinen verbindlichen Charakter, so können die Gemeinden davon absehen. Dies scheint zumindest in einem Kanton ein bedeutenderes Vollzugsproblem zu bilden.

Sechs Kantone übernehmen nur einzelne Zulagen (meistens EFB und teilweise IZU), zwei verzichten ganz darauf. Der Verzicht auf eine oder mehrere Zulagen scheint meistens mit einer generellen «Zulagenskepsis» verbunden: Alle Kantone, die auf eine MIZ oder eine IZU verzichten, wählen bei EFB den tiefsten Betrag von 400 Fr. (oder darunter). Gleichzeitig ist aber in zwei Punkten auch vor Missverständnissen zu warnen:

■ **Unterschiedliches Niveau der Grundsicherung**: Der Verzicht auf gewisse Zulagen bedeutet nicht zwingend, dass die Sozialhilfebeziehenden deshalb ein kleineres verfügbares Einkommen haben. Von den neun Kantonen, die das Zulagensystem nicht oder nicht vollständig übernehmen, gewähren mehrere eine Grundsicherung, die über dem Niveau der SKOS-Richtlinien von 2005 liegt, oder kennen besondere Zulagen für Familien.[79] Teilweise hängt der Verzicht also mit Entscheidungen zusammen, wie das Verhältnis von bedarfs- und leistungsbezogenen Elementen in der Sozialhilfe ausgestaltet wird. Dies belegen die Untersuchungen der SKOS zum verfügbaren Einkommen von Sozialhilfebeziehenden (Knupfer/Pfister/Bieri 2007): In den Hauptorten von Kantonen, die nicht alle drei Zulagen kennen, aber die Grundsicherung erhöht haben (höherer Grundbedarf oder «automatische» Zulagen), liegt das verfügbare Einkommen meistens deutlich über dem Durchschnitt. Umgekehrt bewegen sich die Hauptorte von Kantonen, die das Zulagensystem nicht vollständig übernommen haben und die Grundsicherung nicht anheben, häufig im unteren Bereich.

■ **Jeder Kanton mit Anreizelementen**: Kein Kanton verzichtet vollständig auf Anreizelemente. Die Kantone Aargau und Appenzell Innerrhoden, die keine der drei Zulagen übernommen haben, verfügen mit der Erwerbsunkostenpauschale über ein Instrument, das ähnlich funktioniert wie der EFB.

Mit der selektiven Übernahme des Zulagensystems kontrastiert die **Ausgestaltung der einzelnen Zulagen**: Wenn sich die Kanton entschlossen haben, eine oder mehrere Zulagen einzuführen, konzipieren sie diese in der Regel innerhalb des Rahmens, den die SKOS-Richtlinien dafür abstecken. Die betrifft sowohl die übergeordneten Zielsetzungen wie die mehr oder minder detaillierten Ausführungsbestimmungen. Die Analyse der kantonalen Normen zeigt nur wenige offenkundige Abweichungen von den SKOS-Richtlinien (z.B. Verzicht auf IZU für Alleinerziehende, EFB-Höchstbetrag von 200 Fr., IZU-Höchstbetrag über 300 Fr., kein EFB für Selbständigerwerbende, Verwendung der IZU für Exkursionskosten). Dabei handelt es sich um Einzelfälle, systematische Umdeutungen oder Umgehungen der Richtlinien lassen sich nicht feststellen. Wenn trotzdem der Eindruck einer grossen Vielfalt von Ausführungsbestimmungen entsteht, dann liegt

[79] VD: Grundbedarf gemäss RL 1998 + 15%; BL: Grundbedarf gemäss RL 2005 plus 100 Fr. (Äquivalenzskala unterstellt); NE: Grundbedarf RL 2005 + supplément ménage; AG: Grundbedarf GB I minus 5% + GB II gemäss RL 1998.

dies in den Richtlinien selber begründet: Die Kantone bewegen sich innerhalb des Spielraums, den die Richtlinien abstecken.

Wie aber nehmen sie diesen Spielraum wahr? Wie viele bewegen sich am oberen, wie viele um unteren Bereich der Bandbreite, den die SKOS-Richtlinien eröffnen? Hier ist zu unterscheiden zwischen dem Leistungsumfang – der Höhe und Anzahl – der Zulagen und ihrer Zugänglichkeit. Was die **Höhe und Anzahl der Zulagen** betrifft, reizt kein Kanton das obere Limit der SKOS-Richtlinien aus. Es lassen sich aber gewisse Muster erkennen, die Kantone mit einem überdurchschnittlichen und solche mit einem unterdurchschnittlichen Leistungsniveau kennzeichnen:[80]

■ **Kantone mit relativ hohem Niveau der Zulagen**: Die Kantone gewähren maximal einen EFB von 600 Franken. Vier Kantone haben diesen Betrag gewählt und verfügen gleichzeitig über eine IZU mit einer Bandbreite von mindestens 100 bis 300 Franken sowie eine MIZ (SO, NW, ZG, ZH).
■ **Kantone mit relativ niedrigem Niveau der Zulagen**: Sechs Kantone haben einen EFB von 400 Franken (oder tiefer) und setzen die Beträge von IZU und MIZ entweder fix auf 100 Franken oder verzichten teilweise auf diese (BL, BS, GL, NE, TG, VD).

Die übrigen Kantone verfügen über alle drei Zulagen. Eine nähere Untergliederung ist kaum möglich, ohne arbiträre Entscheidungen zu fällen.

Unterschiede in der kantonalen **Zugänglichkeit** von Leistungen sind aufgrund der normativen Grundlagen schwierig zu beurteilen. Punktuell werden zwar gewisse Personen von Zulagen ausgeschlossen oder ausdrücklich als bezugsberechtigt ausgezeichnet. Meistens handelt es sich aber um singuläre Regelungen, bei welchen unklar ist, wie sich die andern Kantone verhalten. Sie eigenen sich daher nicht für einen Kantonsvergleich.

Die häufig aufgegriffenen Abgrenzungsfragen zwischen EFB und IZU betreffen vor allem Verteilungen innerhalb des Zulagensystems. Für die Zugänglichkeit des Zulagensystems als Ganzes scheint entscheidender, wie die informellen Tätigkeiten definiert sind, die zum Bezug einer IZU berechtigen, und nach welchen Kriterien die MIZ vergeben werden. Die kantonalen Normen äussern sich hierzu mitunter recht ausführlich. Dabei geht es aber eher um beispielhafte Veranschaulichungen als um scharfe Abgrenzungen. In der obigen Darstellung der jeweiligen Normen haben wir uns darum bemüht, entsprechende Unterschiede herauszuarbeiten. Wir werden diese in der weiteren Analyse der Vollzugspraxis und insbesondere in den statischen Analysen wieder aufgreifen. Für eine eigentliche Typologie der Zugänglichkeit der Zulagensysteme bilden diese Normen aber kaum eine tragfähige Basis.

[80] Ohne die Kantone Aargau und Appenzell Innerrhoden, die keine Zulagen gemäss SKOS-Richtlinien 2005 kennen, und ohne den Kanton Tessin, der eine Integrationszulage eingeführt hat, die Teil der Grundsicherung ist.

# 3 Vergabe der Zulagen

Die ausbezahlten Einkommensfreibeträge, Integrationszulagen und Minimalen Integrationszulagen bilden die zentralen Outputs des Anreizsystems: Es sind Leistungen, welche das System unmittelbar hervorbringt. Das folgende Kapitel befasst sich eingehend mit der Vergabe der drei Zulagen und beschreibt diese anhand statistischer Auswertungen.[81] Dabei stehen **zwei Fragen** im Vordergrund:

■ Erstens, welche **Personengruppen** die einzelnen Zulagen besonders häufig oder besonders selten beziehen: Gibt es auffällige Unterschiede zwischen den Altersgruppen, Geschlechtern, Haushaltstypen (Unterstützungseinheiten) oder Nationalitäten?
■ Zweitens, inwieweit sich **Unterschiede im kantonalen und regionalen Vollzug** zeigen: Wie einheitlich oder wie unterschiedlich wird das Zulagensystem umgesetzt?

Was die zweite Frage betrifft, so sind Unterschiede bereits in den normativen Grundlagen der Kantone angelegt. Allerdings kann man von diesen nicht direkt auf die konkreten Outputs schliessen. Entscheidend ist letzten Endes, wie diese normativen Vorgaben in den einzelnen Sozialdiensten interpretiert und umgesetzt werden. Diese lokalen und regionalen Umsetzungspraktiken lassen sich nicht flächendeckend für die gesamte Schweiz rekonstruieren. Wir diskutieren sie in Kapitel 4 anhand von zwölf Fallbeispielen. Die vorliegenden Auswertungen klammern diesen Aspekt noch aus. Es ist deshalb nicht zu erwarten, dass die kantonalen Unterschiede in diesem Kapitel bereits hinreichend geklärt werden können. Wir werden zwar prüfen, inwieweit Verbindungen zwischen den kantonalen Normen und den unterschiedlichen Bezugsquoten hergestellt werden können. Eine schlüssige Erklärung unterschiedlicher Bezugsquoten verlangt jedoch in der Regel eine genauere Betrachtung der Umsetzung in einzelnen Sozialdiensten. Diese wird in Kapitel 4 geleistet.

Die Auswertungen beruhen in erster Linie auf Daten der **Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik**, die vom Bundesamt für Statistik (BFS) betreut wird. Die Angaben zum Bezug einzelner Leistungen beziehen sich in dieser Statistik auf einen Stichmonat (Dezember oder Monat der letzten Auszahlung). Um zusätzliche Informationen zum Leistungsbezug während eines Jahres und zur Dauer von Leistungsbezügen zu erhalten, haben **vier grössere Sozialdienste** (Zürich, Basel, Luzern, Neuenburg) auf Anfrage Auswertungen ihrer **Administrativdaten** erstellt.

Die Ergebnisse dieser statistischen Auswertungen werden im Folgenden in sieben Schritten präsentiert:

■ **Kapitel 3.1** diskutiert einleitend die Aussagekraft der statistischen Auswertungen. Obwohl die Qualität der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik in den letzten Jahren durch grosse Anstrengungen des BFS, der Kantone und der Sozialdienste markant verbessert worden ist, gibt es bezüglich der drei Leistungen mit Anreizcharakter nach wie vor gewisse Unsicherheiten. Wir erörtern diese und zeigen auf, in welchen Punkten die statistischen Auswertungen zuverlässig sind und in welchen Punkten bei der Interpretation eine gewisse Vorsicht geboten ist.
■ **Kapitel 3.2 bis 3.4** behandeln der Reihe nach die drei Zulagen – EFB, IZU und MIZ. Sie sind identisch aufgebaut: Zuerst wird die Qualität der Daten zur entsprechenden Zulage beurteilt. Danach wird untersucht, wie häufig und in welcher Höhe unterschiedliche Personengruppen die jeweilige Zulage beziehen. Abschliessend werden die kantonalen Unterschiede diskutiert.
■ **Kapitel 3.5** bietet eine Gesamtschau des Zusammenspiels der drei Zulagen und erörtert die kantonalen Unterschiede in der Nichtbezugsquote (Anteil der Sozialhilfebeziehenden, die keine der drei Zulagen erhalten). Ebenso vergleicht es die Bandbreite der kantonalen Bezugsquoten und die Bandbreite der Bezugs-

[81] Von den Outputs zu unterscheiden sind die Outcomes, d.h. die Auswirkungen, welche die Vergabe der Zulagen auf das Verhalten der einzelnen Personen haben. Sie werden in Kapitel 5 diskutiert.

quoten von Sozialdiensten innerhalb eines Kantons. Die Ergebnisse geben Hinweise darauf, inwieweit die kantonalen Unterschiede eher zufällig zustande kommen oder tatsächlich Ausdruck von kantonal unterschiedlichen Vollzugspraktiken sind.

■ **Kapitel 3.6** zeigt für vier grössere Sozialdienste auf, welche Bezugsquoten man erhält, wenn nicht nur die Verhältnisse in einem Stichmonat, sondern während eines ganzen Jahres betrachtet werden. Für zwei dieser Sozialdienste liegen zudem Auswertungen zur Bezugsdauer vor.

■ **Kapitel 3.7** fasst die Ergebnisse zusammen.

## 3.1 Qualität und Aussagekraft der statistischen Daten

Statistische Auswertungen zur Vergabe von Zulagen sind bisher erst selten veröffentlicht worden. Zwar bilden sie einen Bestandteil der Standardtabellen, welche das BFS jährlich erstellt und den Kantonen übermittelt. Diese Standardtabellen sind nicht öffentlich zugänglich. In den Standardpublikationen und der Website des BFS finden sich derzeit keine Auswertungen zu EFB, IZU oder MIZ.

Aus diesem Grund haben wir grossen Wert auf die **Qualitätskontrolle** gelegt. Zum einen wurde allen kantonalen Sozialämtern ein Tabellensatz mit Auswertungen zu EFB, IZU und MIZ zur Stellungnahme unterbreitet und die Möglichkeit eröffnet, die Daten bei unzureichender Qualität für die Publikation zu sperren. Zum anderen wurden in den Expertengesprächen Spezialauswertungen für die zwölf ausgewählten Sozialdienste diskutiert und punktuelle Abklärungen mit weiteren Sozialdiensten vorgenommen.

Das Verfahren bei der Erstellung dieser Kontrolltabellen entsprach dem Vorgehen des BFS. Demnach wurden die **Bezugsquoten für die laufenden und abgeschlossenen Fälle im Stichmonat** berechnet. Bei laufenden Fällen ist der Stichmonat in der Regel der Dezember, bei abgeschlossenen Fällen der letzte Monat, in dem eine Auszahlung getätigt wurde.

Die kantonalen Sozialämter stuften die Auswertungen mehrheitlich als plausibel oder ziemlich plausibel ein. Vereinzelt gaben sie an, die Qualität nicht beurteilen zu können. Nur ein Kanton sprach sich gegen eine Publikation aus. Die vertieften Abklärungen bei einzelnen Sozialdiensten zeigten allerdings, dass durchaus gewisse Fehlerquellen bestehen. Sie hängen vor allem damit zusammen, wie die Angaben zu den Zulagen aus den jeweiligen Fallführungssystemen extrahiert werden:

■ **Abgeschlossene Fälle**: Bei abgeschlossenen Dossiers kommt es relativ häufig mit zeitlicher Verzögerung zu letzten Zahlungsströmen, beispielsweise bei der Bezahlung ausstehender Rechnungen oder der Rückerstattung bestimmter Leistungen. Diese werden je nach Version eines Fallführungssystems unterschiedlich verbucht: Teilweise wird diese Buchung nachträglich auf denjenigen Monat bezogen, in dem das Dossier tatsächlich geschlossen wurde. Teilweise wird aber auch ein neuer Eintrag im Monat eröffnet, in dem die letzte Zahlung stattfand. In diesem zweiten Fall ist die Zahlung des letzten Monats sehr untypisch und fehlen in der Regel die Angaben zu den Zulagen.

■ **Budgetberechnung und Auszahlungskonto**: In gewissen Fallführungssystemen wird unterschieden zwischen der Erstellung des Budgets (Budgetmaske) und den konkreten Auszahlungen (Auszahlungskonto). Teilweise gibt es in Fallführungssystemen auch Sondermodule, die der Budgetverwaltung dienen und auf die besonderen Bedürfnisse des jeweiligen Sozialdienstes angepasst sind. Je nachdem, wie die Zulagen im Fallführungssystem verwaltet werden und aus welcher Quelle die Daten für die Sozialhilfeempfängerstatistik gezogen werden, können unterschiedliche Verzerrungen auftreten. Bezieht sich die Datenextraktion auf die Budgetmaske, so kann das Bild zu vorteilhaft ausfallen, weil gewisse Zulagen womöglich in der Budgetmaske aufgeführt sind, aber faktisch nicht ausbezahlt wurden. Ebenso kann aber das Gegenteil eintreffen: Eine Zulage ist in der Budgetmaske (noch) nicht eingetragen, wird aber faktisch über das Auszahlungskonto entrichtet. Im Fall eines Sozialdienstes führte dies zu einer starken Unterschätzung der

Bezugsquoten: Die Informationen zu den Zulagen wurden aus dem Budgetmodul extrahiert, das aber faktisch die Verhältnisse zu Beginn des Sozialhilfebezugs enthielt. Zu diesem Zeitpunkt bezogen erst sehr wenige Sozialhilfebeziehende eine Zulage.

■ **Zeitpunkt der Datenextraktion**: In der Regel extrahieren die Sozialdienste ihre Daten im Januar des Folgejahres, um sie dem BFS zu liefern. Wenn die Informationen zu den Zulagen über das Ausgabenkonto bezogen werden, kann dies unter Umständen zu einer Unterschätzung des Zulagenbezugs führen. Lösen die Sozialdienste die Zahlung nämlich erst dann aus, wenn die Sozialhilfebeziehenden einen konkreten Nachweis für die einschlägigen Integrationsleistungen erbracht haben (z.B. Lohnausweis), so wird dem BFS eine zu geringe Zahl an Zulagen übermittelt. Dieser Effekt dürfte vor allem dann auftreten, wenn die Zulage im Fallführungssystem rückwirkend dem korrekten Monat zugeordnet wird. Wird sie hingegen demjenigen Monat zugeordnet, in dem der Leistungsnachweis erbracht wurde, so dürften sich die verzögerten Zahlungen insgesamt ausgleichen.

Um mögliche Verzerrungen zu minimieren, haben wir bei den Auswertungen zu zwei **Korrekturen** gegriffen:

■ **Stichmonat Dezember**: Erstens beschränken sich die Auswertungen auf Fälle, die im Monat Dezember noch in laufendem Bezug waren. Die Gefahr, dass untypische Zahlungseinträge von abgeschlossenen Fällen das Bild verzerren, kann damit markant reduziert werden.[82]

■ **Ausschluss von Sozialdiensten mit unplausiblen Daten**: Zweitens wurden Sozialdienste mit mindestens 30 laufenden Dossiers (Stand Ende 2012) aus den Auswertungen ausgeschlossen, wenn gemäss den Angaben der Sozialhilfeempfängerstatistik zwar die SKOS-Richtlinien zur Anwendung kommen, aber gleichwohl keine Zulagen ausbezahlt wurden. In diesen Fällen ist stark zu vermuten, dass die Angaben der Sozialhilfeempfängerstatistik fehlerhaft sind.[83] Auf das Gesamtbild hat diese Korrekturmassnahme keinen grossen Einfluss. Jedoch erhöhen sich die Bezugsquoten einzelner Kantone, die andernfalls stark unterdurchschnittlich ausfallen würden (Freiburg, Basel-Landschaft).

Weitere Korrekturen wurden nicht vorgenommen, die punktuelle Anpassung von Werten einzelner Sozialdienste oder deren Ausschluss wäre willkürlich. In welchem Ausmass die vorliegenden Auswertungen noch **Verzerrungen** enthalten, lässt sich nicht präzise beurteilen. Zum einen ist es den meisten Sozialdiensten nicht möglich, alternative Statistiken zur Abschätzung möglicher Fehlerquellen zu erstellen. Zu diesem Zweck wären aufwändige Neuprogrammierungen der Exktraktionsprogramme notwendig. Zum anderen sind mehr als ein Dutzend verschiedene Fallführungssysteme im Einsatz, die teilweise besondere Module oder dienstspezifische Anpassungen enthalten. Je nach Typ und Ausprägung des Fallführungssystems unterscheiden sich die möglichen Fehlerquellen erheblich. Von Beobachtungen im Einzelfall lassen sich deshalb keine Schätzungen für die gesamte Statistik ableiten.

Insgesamt ist aber festzuhalten: Die Qualität der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik hat sich in den vergangenen Jahren markant verbessert. Rückfragen bei einzelnen Sozialdiensten zeigen, dass viele der oben aufgeführten Fehlerquellen in der Vergangenheit bestanden haben, aber in den letzten Jahren eliminiert worden sind. Im Zweifelsfall waren die befragten Expert/innen zwar der Ansicht, dass die Be-

[82] Im Rahmen der Abklärungen wurde teilweise auch die Befürchtung geäussert, die Auswertungen für den Stichmonat Dezember würden zu Verzerrungen führen. Dies deshalb, weil im Dezember häufig 13. Monatslöhne ausbezahlt werden und es deshalb möglich ist, dass genau in diesem Monat keine Sozialhilfegelder ausbezahlt werden. Nähere Überprüfungen für die Stadt Zürich zeigen jedoch, dass dieser Effekt kaum ins Gewicht fällt. Der Sozialdienst der Stadt Zürich berechnete freundlicherweise EFB-, IZU-, und MIZ-Quoten für jeden Monat. Zwar trifft es zu, dass die Fallzahl der Dossiers im Dezember ein wenig tiefer liegt als in anderen Monaten. Jedoch bleiben die Bezugsquoten der drei Leistungen über alle Monate weitgehend stabil, die Veränderungen bewegen sich in einem sehr engen Rahmen.

[83] Der Ausschluss dieser Sozialdienste reduzierte die Grundgesamtheit um 2.9% bzw. 3218 Personen.

zugsquoten eher etwas zu tief ausfallen. Nur in einem Fall konnte aber feststellt werden, dass die Quoten aufgrund eines Problems bei der Datenextraktion viel zu gering sind. Umgekehrt war es bei einem grossen städtischen Sozialdienst (Zürich) möglich, die Datenqualität detailliert zu klären und Auswertungen für jeden einzelnen Monat zu erstellen. Dabei zeigte sich eine vollständige Kongruenz zwischen den administrativen Daten des Sozialdiensts und der öffentlichen Sozialhilfeempfängerstatistik; Fehlerquellen konnten keine identifiziert werden. Diese Information ist deshalb besonders wertvoll, weil die Bezugsquoten dieses Sozialdienstes relativ tief sind und sich auf einem ähnlichen Niveau bewegen wie die Werte vieler Kantone.

Zusammenfassend lässt sich zur **Plausibilität der Auswertungen der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik** Folgendes festhalten:

■ Die Bezugsquoten dürften insgesamt etwas zu tief ausfallen. Im Gesamtbild sind jedoch massive Verzerrungen nach unten unwahrscheinlich.
■ Die relativen Unterschiede in den Bezugsquoten einzelner Personengruppen (z.B. Geschlecht, Altersgruppen, Haushaltsform) sind insgesamt sehr plausibel.
■ Die Höhe der Nichtbezugsquote unterscheidet sich von Kanton zu Kanton teilweise sehr stark (vgl. unten Abschnitt 3.5.2). Die Bandbreite dieser Nichtbezugsquoten ist dabei sehr gut abgestützt. Es ist jedoch möglich, dass sie in einzelnen Kantonen wegen Verzerrungen bei der Datenextraktion zu hoch ausfällt.
■ Beim Herausgreifen von Ergebnissen einzelner Kantone ist eine gewisse Vorsicht geboten. Zwar haben viele kantonale Sozialämter die Daten als plausibel – oder zumindest ziemlich plausibel – eingestuft. Auch für Sozialämter sind aber die Möglichkeiten, die Daten präzise zu überprüfen, beschränkt. Wir haben uns bemüht, einzelne Ausreisser abzuklären. Wo solche Erläuterungen fehlen, sind auffällige Kantonswerte mit Zurückhaltung zu interpretieren. Die Transparenz, welche die Kantonsvergleiche herstellen, sollte nicht zu vorschnellen Urteilen führen, sondern vielmehr als Chance genutzt werden, die Qualität und das Verständnis der Sozialhilfeempfängerstatistik weiter voranzutreiben.
■ Die Auswertungen der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik beruhen auf einer Stichmonatserhebung. Sie bilden einen spezifischen Moment ab und geben keine Auskunft darüber, wie gross die Chancen von Sozialhilfebeziehenden sind, innerhalb eines gewissen Zeitraums eine Zulage zu beziehen. Berechnet man die Bezugsquoten für alle Personen, die innerhalb eines Kalenderjahres Leistungen der Sozialhilfe bezogen haben, so fallen die Werte höher aus (vgl. Abschnitt 3.6.1).

## 3.2 Einkommensfreibetrag

### 3.2.1 Allgemeine Ergebnisse

Insgesamt verfügen 23 Kantone über einen EFB, für 22 konnten die Daten der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik ausgewertet werden.[84] In den betreffenden Sozialdiensten zählte man im Dezember 2012 rund 108'000 Klient/innen mit laufendem Bezug, die ihr 16. Altersjahr abgeschlossen hatten. 14% von ihnen bezogen einen EFB. Der durchschnittliche EFB betrug 285 Franken, 25% Prozent aller EFB-Bezüger/innen erreichten dabei den Maximalbetrag ihres Kantons.

[84] Ohne Kanton St. Gallen. Die Richtlinien der St. Gallischen Konferenz der Sozialhilfe (KOS), welche das Zulagensystem im Kanton St. Gallen normieren, haben gegenüber den Gemeinden lediglich den Charakter von Empfehlungen. Das kantonale Sozialamt sprach sich gegen eine Publikation der Sozialhilfedaten aus, weil mit diesen keine zuverlässige Unterscheidung zwischen Gemeinden mit und ohne Anwendung KOS-Richtlinien möglich ist: In den Daten der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik des Kantons St. Gallen ist standardmässig bei allen Dossiers angegeben, dass die SKOS-RL verwendet werden; gemäss Angaben des Sozialamts verzichten viele Gemeinden jedoch auf eine Anwendung der Richtlinien.

Die Bezugsquote von 14% scheint gering. Tatsächlich liegt der Anteil der Personen ab 16 Jahren, die über ein Erwerbseinkommen verfügen, um mehrere Prozentpunkte höher – nämlich bei 21%.[85] Weshalb beziehen nicht alle Personen mit einem Erwerbseinkommen auch einen EFB? Wie die Abklärungen mit den Kantonen und ausgewählten Sozialdiensten zeigen, gibt es dafür mehrere Erklärungen:

■ **Lehrlingslöhne**: In den meisten Kantonen erhalten die Lehrlinge auf ihrem Lohn keinen EFB, sondern beziehen eine IZU. Wenn die Lehrlingslöhne in der Statistik als Erwerbseinkommen erfasst werden, steht ihnen kein EFB gegenüber.
■ **Einkommen aus Beschäftigungen im zweiten Arbeitsmarkt**: Es ist möglich, dass Sozialhilfebeziehende mit Beschäftigungen im zweiten Arbeitsmarkt ein Einkommen generieren, das im Budget verzeichnet und angerechnet wird, während sie selber für die Tätigkeit keinen EFB, sondern eine IZU erhalten.
■ **Einkommen von Selbständigen**: Bei der Gewährung von EFB an Selbständigerwerbende sind gewisse Kantone zurückhaltend oder verzichten ganz darauf; teilweise werden stattdessen IZU und MIZ entrichtet.
■ **Minimaler Beschäftigungsgrad als Voraussetzung für EFB:** Der Kanton Genf setzt für einen EFB einen minimalen Beschäftigungsgrad von 50% voraus, andere Sozialdienste kennen solche Mindestanforderungen für Tätigkeiten in Sozialfirmen (vgl. Abschnitt 4.2.1). Personen mit einem geringeren Beschäftigungsgrad verfügen über ein Erwerbseinkommen, aber keinen EFB.
■ **Beginn Sozialhilfebezug**: Manchmal verzögert sich die Ausbezahlung von EFB zu Beginn des Sozialhilfebezugs. Ein Teil der Erwerbstätigen, die gerade neu in der Sozialhilfe sind, erhalten deshalb noch keinen EFB.
■ **Verzerrungen bei Datenerhebung**: Die in Abschnitt 3.1 aufgeführten potenziellen Fehlerquellen können dazu führen, dass der EFB in den statistischen Daten fehlt.

Die Bedeutung der ersten drei Erklärungsansätze lässt sich anhand der statistischen Daten überprüfen. Dabei zeigt sich: Im Dezember 2012 verzeichneten im Stichmonat rund 8'400 Sozialhilfebeziehende ab 16 Jahren ein Erwerbseinkommen, aber keinen EFB. Jedoch bezogen 48% von ihnen eine IZU und 4% eine MIZ – das heisst, die Mehrheit von ihnen fällt vermutlich unter die ersten beiden Erklärungsansätze (Lehrlinge, Einkommen aus zweitem Arbeitsmarkt) und ein Teil unter den dritten Ansatz (Selbständigerwerbende). Es verbleiben rund 4'100 Personen, die ein Erwerbseinkommen haben, aber keine Zulage beziehen. Dass sie wegen eines zu kleinen Beschäftigungsgrads oder beginnenden Sozialhilfebezugs keinen EFB beziehen, dürfte wohl nur auf eine Minderheit zutreffen. Bei den übrigen Personen liegt nahe, dass Verzerrungen bei der Erhebung des EFB aufgetreten sind. Korrigiert man die EFB-Bezugsquote entsprechend, so liegt sie bei ungefähr 18 Prozent.[86]

---

[85] Auch dieser Anteil mag überraschend gering erscheinen. Hier sind zwei Punkte zu berücksichtigen:
1) Der Anteil von 21% bezieht sich auf Personen, nicht auf Haushalte. Der Anteil der Haushalte bzw. Unterstützungseinheiten, in denen mindestens eine Person ein Erwerbseinkommen verzeichnet, liegt für die berücksichtigen Kantone bei 24%.
2) Als Erwerbstätige wurden alle Personen gezählt, die ein Erwerbseinkommen erzielen. Die Sozialhilfeempfängerstatistik verfügt zusätzlich über eine Variable, in der die Erwerbssituation der Sozialhilfebeziehenden näher beschrieben wird. Verwendet man diese Variable, so zählen 27% der Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren als Erwerbstätige. Die Einkommensvariable erscheint uns jedoch zuverlässiger: Weil es sich um eine Budgetvariable handelt, ist davon auszugehen, dass sie von den Sozialdiensten regelmässig gepflegt und aktualisiert wird. Bei der Variable zur Erwerbssituation, die für die Budgetberechnung irrelevant ist, kann dies nicht ohne Weiteres vorausgesetzt werden. Vgl. zur Problematik der Aktualisierung von nicht budgetrelevanten Variablen der Sozialhilfeempfängerstatistik auch Rudin/Dubach 2013.

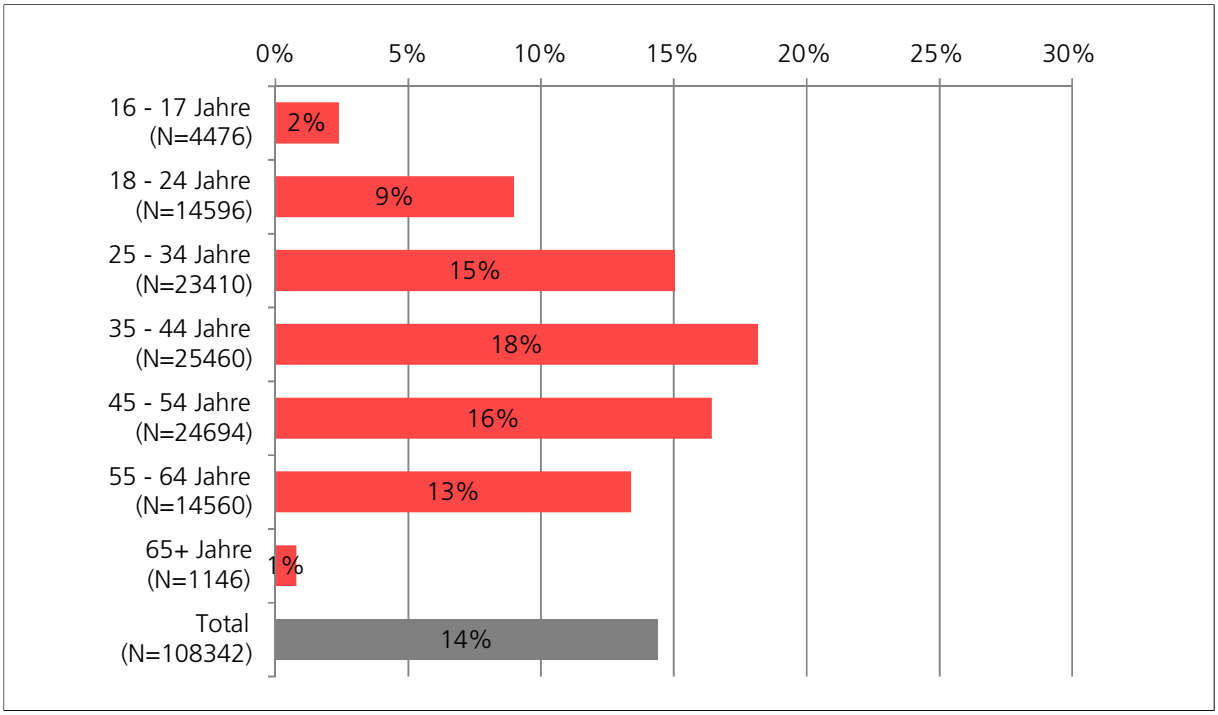
[86] Zum Vergleich: In der Evaluation des Pilotprojekts «Anreizmodell» der Sozialhilfe der Stadt Basel betrug der Anteil der antragstellenden Personen (Dossierträger/innen), die über ein Erwerbseinkommen verfügten, 20% (Gerfin/Pfeifer/Schwendener 2004).

BASS

### 3.2.2 Personengruppen

**Abbildung 4** zeigt den EFB-Bezug nach **Altersgruppen**. Die höchste Bezugsquote weisen die 35- bis 44-Jährigen auf. Sowohl bei den Jugendlichen und jungen Erwachsenen wie auch den Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter ist sie deutlich geringer. Bei den 16- bis 24-Jährigen ist dies ein ausbildungsbedingter Effekt, bei den 55- bis 64-Jährigen dürfte die zunehmend problematische Arbeitsmarktintegration ausschlaggebend sein.

Abbildung 4: EFB-Bezugsquote der unterstützten Personen nach Alter, 2012 (Stichmonat)




Basis: Alle Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren mit Anwendung des Zulagensystems gemäss SKOS-Richtlinien und laufendem Bezug; ohne Kantone AG, AI, SG, TI. Total 108'353 Personen, darunter 11 Personen (0.01%) ohne Angaben zum Alter. In den berücksichtigten Kantonen gibt es 4'970 Personen, bei welchen das Zulagensystem grundsätzlich nicht zur Anwendung kam, und 7 Personen, bei welchen die Angabe zur Anwendung des Zulagensystems fehlt. Diese Personen sind in den Auswertungen nicht berücksichtigt. Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

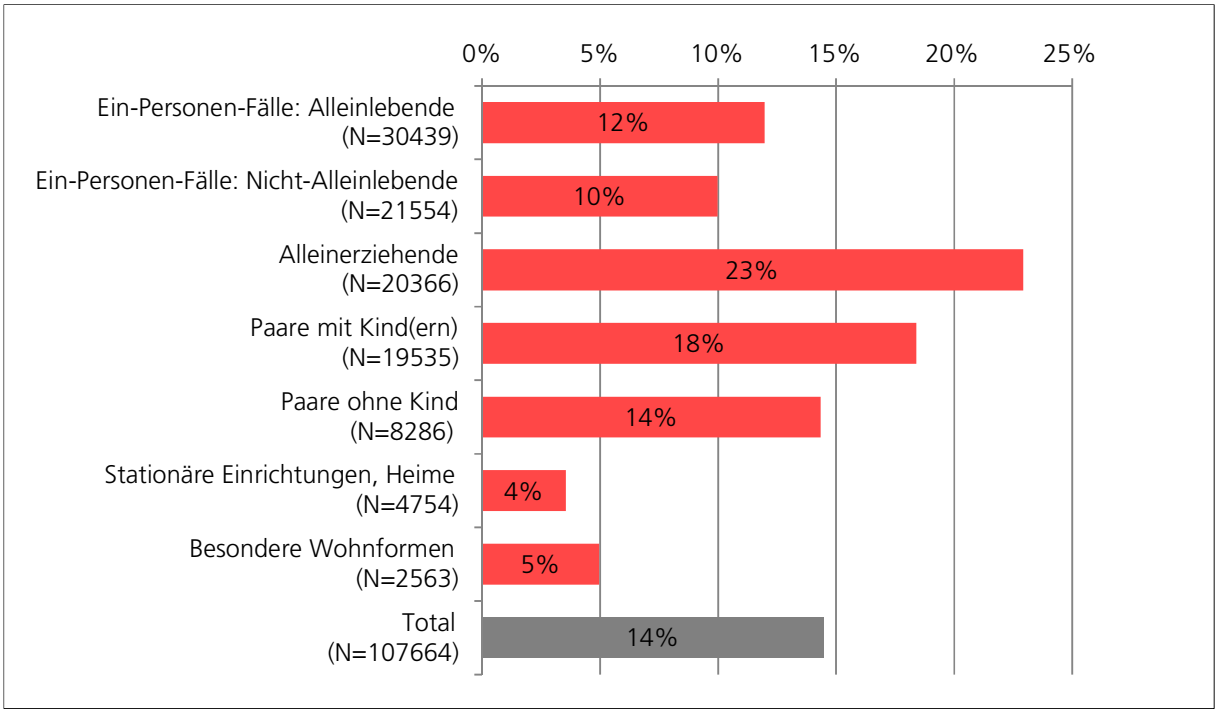
In den Bezugsquoten der unterschiedlichen **Falltypen** spiegeln sich indirekt die Gründe des Sozialhilfebezugs (vgl. **Abbildung 5**): Im Vergleich zu anderen Haushaltstypen ist bei Alleinerziehenden seltener die Erwerbsintegration das Problem, als vielmehr der Sachverhalt, dass das wegen der Betreuungspflichten eingeschränkte Erwerbspensum nicht zum Unterhalt der Familie ausreicht. Angesichts dessen überrascht es nicht, dass der Anteil der EFB-Bezüger/innen unter den Alleinerziehenden am grössten ist. Umgekehrt liegt nahe, dass der Sozialhilfebezug von Alleinlebenden häufig mit Erwerbslosigkeit einhergeht. Die Ein-Personen-Fälle, die nicht alleine leben, sind meistens junge Erwachsene, für die ab dem 18. Altersjahr ein eigenständiges Dossier eröffnet wird – der geringe Anteil an EFB-Bezügen ist auch hier ausbildungsbedingt. Personen in stationären Einrichtungen und besonderen Wohnformen, die häufig unter starken gesundheitlichen Beeinträchtigungen leiden, beziehen mit Abstand am seltensten einen EFB.

Auffällig sind die Unterschiede zwischen den **Geschlechtern**: Der Anteil der Frauen mit einem EFB ist mit 17% fast um die Hälfte grösser als bei den Männern (12%). Eine markante Differenz zeigt sich in fast allen Altersgruppen – die unter 25-Jährigen ausgenommen – und in den meisten Haushaltstypen mit Ausnahme der stationären Einrichtungen und der Paarhaushalte, in denen traditionelle Rollenverteilungen weiter verbreitet sein dürften. Dies deutet auf häufigere Teilzeitbeschäftigung und kleinere Löhne: Wegen

geringerer Erwerbseinkommen gelingt es den Frauen seltener als den Männern, mit ihrer Erwerbstätigkeit den Sozialhilfebezug abzuwenden. Derselbe Sachverhalt zeigt sich darin, dass Frauen mit ihrem EFB seltener den kantonalen Maximalbetrag ausschöpfen als Männer (Sozialhilfebeziehende ab 25 Jahren: 20% vs. 31%).

Zwischen **Ausländer/innen und Schweizer/innen** bestehen nur sehr geringfügige Unterschiede im Bezug von EFB (15% vs. 14%).

Abbildung 5: EFB-Bezugsquote der unterstützten Personen nach Fallstruktur, 2012 (Stichmonat)




Basis: Alle Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren mit Anwendung des Zulagensystems gemäss SKOS-Richtlinien und laufendem Bezug; ohne Kantone AG, AI, SG, TI. Total 108'353 Personen, darunter 689 Personen (0.6%) ohne Angaben zum Alter. In den berücksichtigten Kantonen gibt es 4'970 Personen, bei welchen das Zulagensystem grundsätzlich nicht zur Anwendung kam, und 7 Personen, bei welchen die Angabe zur Anwendung des Zulagensystems fehlt. Diese Personen sind in den Auswertungen nicht berücksichtigt. Die Kategorie «andere Privathaushalte» ist wegen der geringen Fallzahl (N=167) nicht eigens ausgewiesen, aber im Total enthalten. Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

### 3.2.3 Kantone

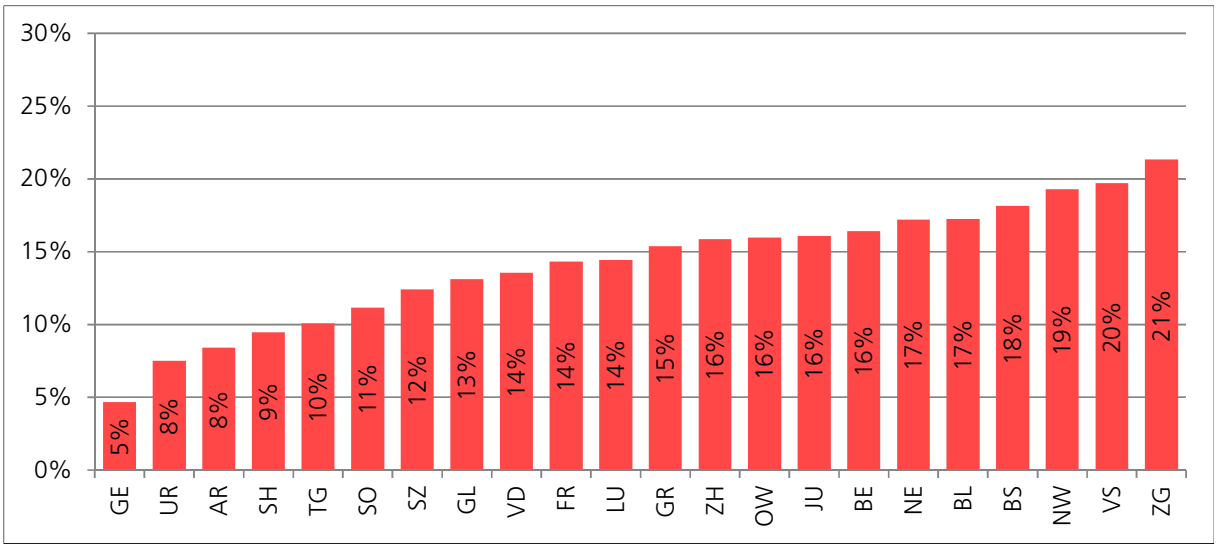
**Bezugsquoten**

**Abbildung 6** zeigt die Quote der EFB-Bezüger/innen ab 16 Jahren für die einzelnen Kantone. Es lassen sich weder Ausreisser noch Sprünge feststellen, die Werte nehmen nahezu linear zu. Bei den tiefsten Werten ist in der Interpretation allerdings Vorsicht angezeigt: Im Kanton Genf ist die EFB-Quote wegen des geforderten minimalen Beschäftigungsgrads von 50% sehr gering; die meisten Erwerbstätigen mit kleineren Pensen verfügen aber über einen Eingliederungsvertrag, der zum Bezug einer IZU berechtigt (vgl. Abschnitt 2.2.2). Im Kanton Uri ist bekannt, dass es zumindest in einzelnen Sozialdiensten Erhebungsprobleme gibt.

Selbst wenn man die Kantone mit sehr niedrigen Quoten ausklammert, ist die Bandbreite aber doch beachtlich: In einigen Kantonen ist die EFB-Bezugsquote fast doppelt so hoch wie in anderen. Welche **Erklärungsansätze** scheinen hierfür plausibel?

■ Erstens dürfte generell der Arbeitsmarkt, insbesondere die **Erwerbschancen für Geringqualifizierte**, eine Rolle spielen. Dazu gehört auch das Angebot an betreuten oder begleiteten Arbeitsplätzen, die ein Erwerbseinkommen generieren (z.B. Sozialfirmen, Teillohnmodelle, «Supported employment»).
■ Zweitens hat die **Zusammensetzung der Sozialhilfebeziehenden** einen Einfluss – wie wir gesehen haben, sind die Gründe des Sozialhilfebezugs und damit auch die Erwerbsintegration zwischen den Falltypen, Altersgruppen und Geschlechtern tendenziell verschieden.
■ Drittens können unterschiedliche **kantonale Aneignungen der SKOS-Richtlinien** dahinter stehen. Allerdings haben wir gesehen, dass es bezüglich der Zugänglichkeit und Abgrenzung von EFB kaum sehr bedeutsame Abweichungen gibt. Die grössten Konsequenzen dürfte wohl die teilweise unterschiedliche Handhabung von Berufslehren und Praktika sowie Erwerbstätigkeiten im Grenzbereich von erstem und zweitem Arbeitsmarkt (Teillohn, Sozialfirmen) haben.[87]
■ Viertens kann die konkrete **Vollzugspraxis** – die Umsetzung der kantonalen Normen in den einzelnen Sozialdiensten – zu Unterschieden führen. Dieser Ermessensspielraum ist aber bei den EFB nicht gross, dies belegen unter anderem die Expertengespräche (vgl. Abschnitt 4.1.2). Allenfalls kann auch hier die Behandlung von Einkommen aus Praktika, Berufslehren oder Beschäftigungen auf dem zweiten Arbeitsmarkt eine Rolle spielen.
■ Fünftens schliesslich muss in Betracht gezogen werden, dass **Unterschiede in der Datenerfassung und Fallführung** für einen Teil der Abweichungen verantwortlich sind.

Abbildung 6: EFB-Bezugsquoten der unterstützten Personen nach Kantonen, 2012 (Stichmonat)




Basis: Alle Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren mit Anwendung des Zulagensystems gemäss SKOS-Richtlinien und laufendem Bezug; ohne Kantone AG, AI, SG, TI. Total 108'353 Personen. In den berücksichtigten Kantonen gibt es 4'970 Personen, bei welchen das Zulagensystem grundsätzlich nicht zur Anwendung kam, und 7 Personen, bei welchen die Angabe zur Anwendung des Zulagensystems fehlt. Diese Personen sind in den Auswertungen nicht berücksichtigt.
Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

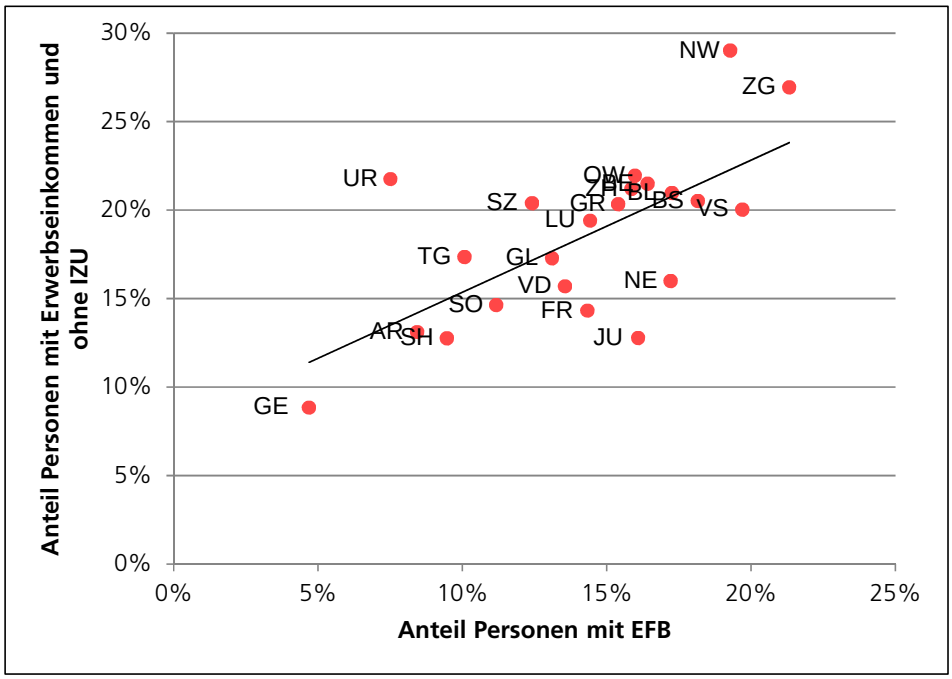
Die ersten beiden Erklärungsansätze (Arbeitsmarktlage, Zusammensetzung Sozialhilfebeziehende) lassen sich annäherungsweise überprüfen, indem man die Quoten der EFB-Bezüger/innen und die Anteile der Sozialhilfebeziehenden ab 25 Jahren mit einem Erwerbseinkommen miteinander vergleicht.[88] Sind die beiden Verteilungsmuster ähnlich, so wäre dies ein starkes Indiz dafür, dass die Unterschiede in den **tat-**

[87] Vgl. Abschnitt 2.2.2 («Einkommen, auf denen ein EFB gewährt wird» und «Sonderregelungen für junge Erwachsene»).
[88] Die Altersgrenze wurde bei 25 Jahren angesetzt, um Verzerrungen wegen Lehrlingslöhnen zu vermeiden. Nicht berücksichtigt wurden Erwerbseinkommen bei Personen, die gleichzeitig eine IZU beziehen. In diesen Fällen ist wahrscheinlich, dass die Tätigkeit, die zum Erwerbseinkommen führt, im betreffenden Kanton mit einer IZU statt einem EFB honoriert wird (z.B. Berufslehre, Praktikum, zweiter Arbeitsmarkt).

**sächlichen Lebensumständen der Sozialhilfebeziehenden** begründet liegen und nicht in der Vollzugspraxis. Ein solcher Zusammenhang lässt sich nun tatsächlich nachweisen (vgl. **Abbildung 7**). Er ist sicherlich nicht eng genug, um jegliche andere Erklärungsansätze auszuräumen, relativiert aber beim EFB die Bedeutung der Vollzugspraxis sowie Bedenken, dass die kantonalen Unterschiede in erster Linie statistische Artefakte bilden könnten.

Um den Effekt bei der **Behandlung von Lehrlingslöhnen** (EFB oder IZU) abzuschätzen, wurden kantonsspezifische Auswertungen für die 16- bis 20-Jährigen erstellt. Sie lassen insofern einen gewissen Einfluss vermuten, als die Quoten der EFB-Bezüger/innen dieser Altersgruppe in Kantonen, welche bei Berufslehren und Praktika ausdrücklich einen EFB gewähren, um einiges höher sind als die Quoten von Kantonen, welche dies ausdrücklich ausschliessen. Die Anzahl der betroffenen Personen, die je nach kantonaler Regelung einen EFB oder eine IZU erhalten, ist aber verhältnismässig gering.[89]

Abbildung 7: EFB-Bezugsquoten und Erwerbseinkommen von unterstützten Personen ab 25 Jahren, 2012 (Stichmonat)




Basis: Alle Sozialhilfebeziehenden ab 25 Jahren mit Anwendung des Zulagensystems gemäss SKOS-Richtlinien und laufendem Bezug; ohne Kantone AG, AI, SG, TI. Total 89'281 Personen. In den berücksichtigten Kantonen gibt es 3'770 Personen, bei welchen das Zulagensystem grundsätzlich nicht zur Anwendung kam, und 5 Personen, bei welchen die Angabe zur Anwendung des Zulagensystems fehlt. Diese Personen sind in den Auswertungen nicht berücksichtigt. Erwerbseinkommen bei gleichzeitigem Bezug einer IZU sind in den Erwerbstätigenquoten nicht berücksichtigt.
Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

## Durchschnittliche Höhe des EFB im kantonalen Vergleich

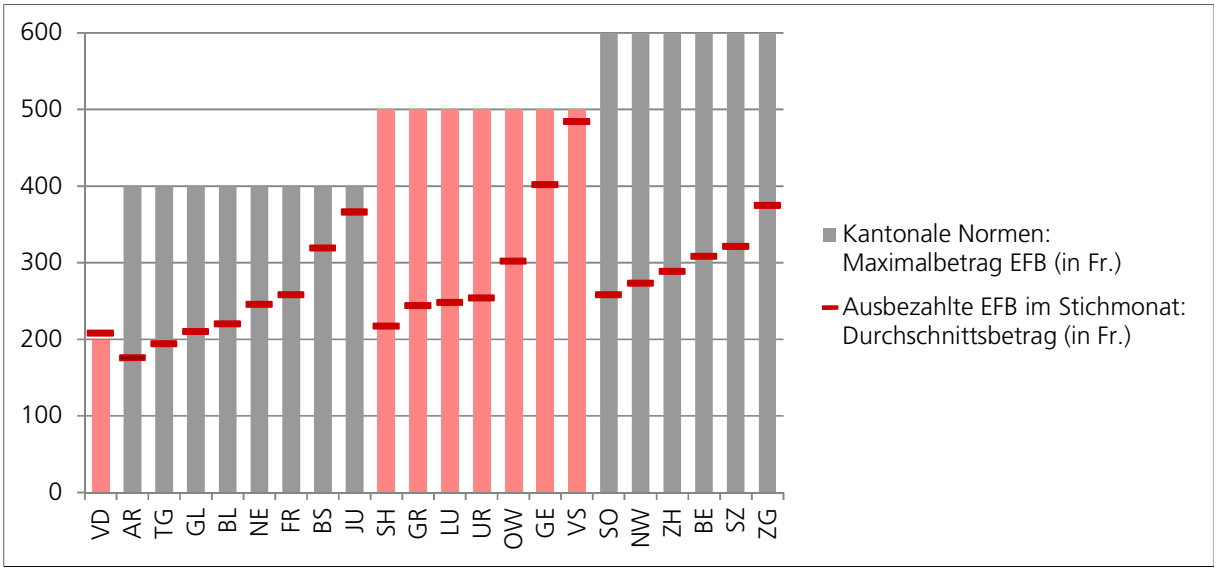
Wie hoch sind die EFB, welche die Kantone im Durchschnitt ausrichten? Und welche Bedeutung haben ihre unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen? Antworten darauf gibt **Abbildung 8**. Sie konzentriert sich auf die EFB von Personen ab 25 Jahren, um die Effekte der Sonderregelungen für junge Erwachsene auszublenden. Die Kantone sind nach dem Maximalbetrag gruppiert, den sie für den EFB festgesetzt haben.

[89] Anteil der EFB-Bezüger/innen unter den 16- bis 20-jährigen Sozialhilfebeziehenden in Kantonen mit EFB für Lehre und Praktika: NE 13%, VS 10%, JU 24%. In Kantonen ohne EFB für Lehre und Praktika: NW 0%, OW 0%, AR 2%, SO 2%, LU 3%, BE 3%, ZH 5%.

Der im Stichmonat effektiv ausbezahlte Durchschnittsbetrag des EFB bewegt sich zwischen 176 Franken im Kanton Appenzell Ausserrhoden und 484 Franken im Kanton Wallis – wobei letzterer einen Ausreisser bildet. Klammert man ihn aus, so liegen die höchsten Werte um 400 Franken.

Es zeigt sich, dass die kantonalen Unterschiede überraschend unabhängig sind vom jeweiligen Maximalbetrag. Offensichtlich wichtiger sind die Skalen zur Berechnung des EFB. Auf diese Weise erklärt sich insbesondere der Walliser Ausreisser: Er ist darauf zurückzuführen, dass im Wallis schlicht der ganze Lohn bis zum Erreichen des Maximalbetrags behalten werden darf. Derselbe Effekt spielt im Kanton Jura.[90] Neben diesen «technischen» Fragen in Ausgestaltung des EFB dürften zudem die Zusammensetzung der Sozialhilfebeziehenden und arbeitsmarktbedingte Unterschiede in der Verteilung von Teilzeitpensen und prekären Beschäftigungsformen eine Rolle spielen.

Abbildung 8: Höhe der EFB für unterstützte Personen ab 25 Jahren, 2012 (Stichmonat)




Basis: Alle Sozialhilfebeziehenden ab 25 Jahren mit Anwendung des Zulagensystems gemäss SKOS-Richtlinien und laufendem Bezug; ohne Kantone AG, AI, SG, TI. Total 89'281 Personen. In den berücksichtigten Kantonen gibt es 3'770 Personen, bei welchen das Zulagensystem grundsätzlich nicht zur Anwendung kam, und 5 Personen, bei welchen die Angabe zur Anwendung des Zulagensystems fehlt. Diese Personen sind in den Auswertungen nicht berücksichtigt.
Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

## 3.3 Integrationszulagen

### 3.3.1 Allgemeine Ergebnisse

In den 20 Kantonen mit einer IZU, die in den statistischen Analysen berücksichtigt wurden,[91] gab es im Dezember 2012 knapp 90'000 Sozialhilfebeziehende mit laufendem Bezug, die ihr 16. Altersjahr abgeschlossen hatten. 28% von ihnen bezogen im Stichmonat eine IZU. Die durchschnittliche IZU betrug 213 Franken, 49% Prozent aller IZU-Bezüger/innen erreichten dabei den Maximalbetrag ihres Kantons.

Dieses Ergebnis ist auf den ersten Blick erstaunlich, weil der Anteil der IZU-Bezüger/innen markant über demjenigen der EFB-Bezüger/innen liegt (28% vs. 14%). Bei näherem Hinsehen zeigt sich allerdings, dass das Bild stark von den Kantonen Bern und Genf geprägt ist, die stark überdurchschnittliche IZU-Quoten ausweisen und insgesamt rund zwei Drittel der IZU-Bezüger/innen stellen (vgl. Abschnitt 3.3.3). Führt man

[90] Im Kanton Waadt übertrifft der Durchschnittsbetrag sogar leicht den Maximalbetrag, weil für Alleinerziehende und erwerbstätige Paare besondere Obergrenzen (400 Fr.) gelten.

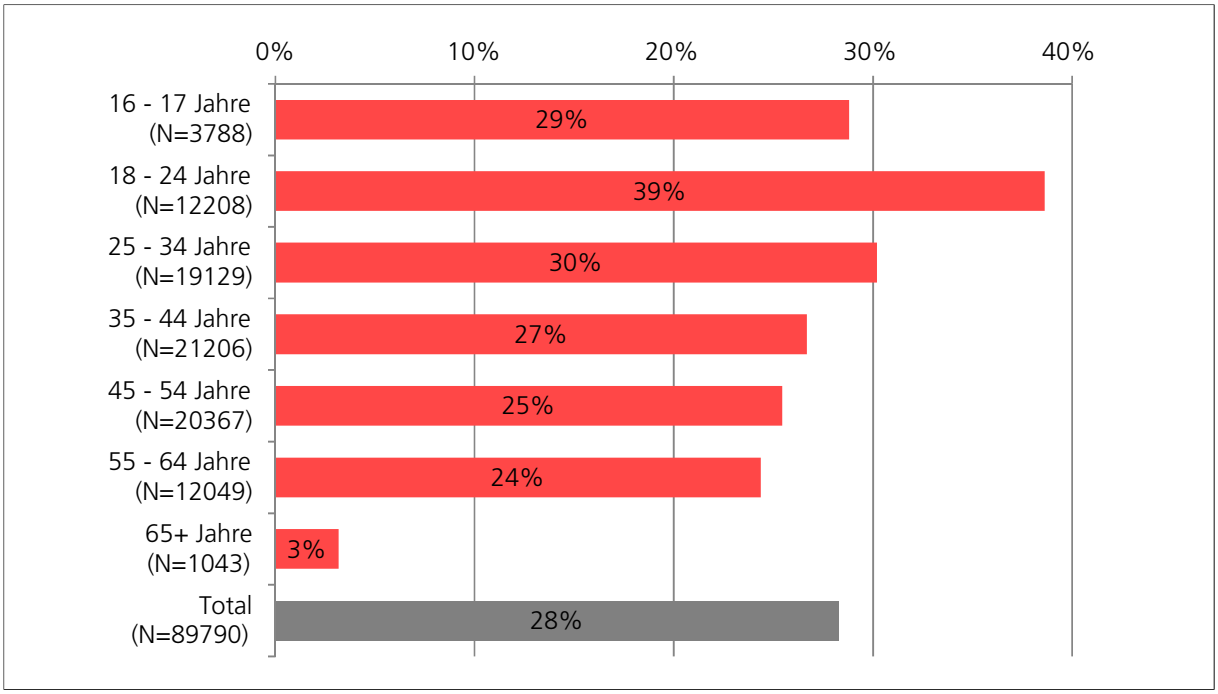
[91] Ohne die Kantone St. Gallen (vgl. Fussnote 84) und Tessin (wird in der Sozialhilfeempfängerstatistik nicht den Kantonen mit Anwendung des Zulagensystems gemäss SKOS-Richtlinien zugerechnet).

die Berechnungen ohne diese beiden Kantone durch, so relativiert sich das Bild: der Anteil der IZU-Bezüger/innen sinkt dann auf 16% und ist nahezu identisch mit demjenigen der EFB-Bezüger/innen. Ohne Berücksichtigung der Kantone Bern und Genf liegt der durchschnittliche Betrag einer IZU bei 183 Franken.

### 3.3.2 Personengruppen

Die Abweichungen zwischen den **Altersgruppen** (vgl. **Abbildung 9**) sind relativ gering, mit zwei Ausnahmen: Weil Sozialhilfebeziehende in Ausbildung in der Regel eine IZU erhalten, fällt die Bezugsquote der 18- bis 24-Jährigen überdurchschnittlich hoch aus. Nur sehr selten erhalten Sozialhilfebeziehende im Rentenalter eine IZU. Sie bilden ohnehin einen Sonderfall, weil bei finanzieller Bedürftigkeit im AHV-Alter eigentlich die Ergänzungsleistungen einen Sozialhilfebezug verhindern sollten. Bei der kleinen Gruppe von Sozialhilfebeziehenden im Rentenalter handelt es sich mehrheitlich um Pflegeheimbewohner/innen aus Kantonen, bei welchen die EL als Alterspflegefinanzierung nicht lückenlos greift.

Abbildung 9: IZU-Bezugsquote der unterstützten Personen nach Alter, 2012 (Stichmonat)



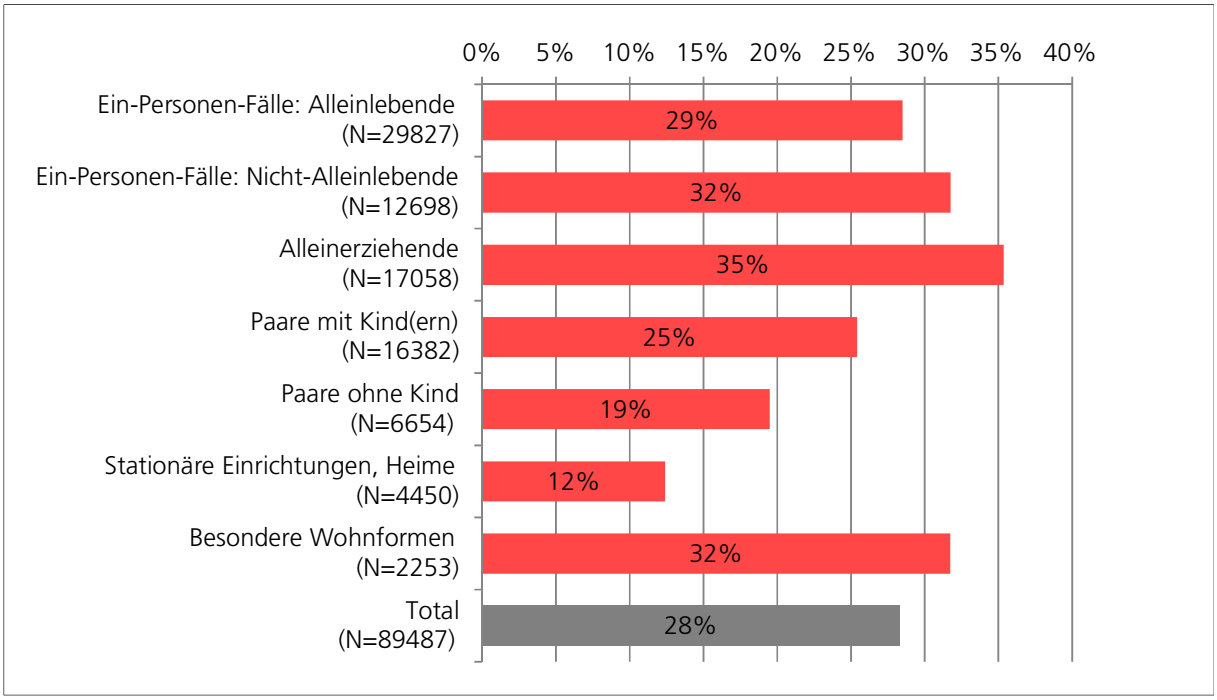

Basis: Alle Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren mit Anwendung des Zulagensystems gemäss SKOS-Richtlinien; ohne Kantone AG, AI, BL, SG, TI, VD. Total 89'796 Personen, darunter 6 Personen (0.0%) ohne Angaben zum Alter. In den berücksichtigten Kantonen gibt es 3'451 Personen, bei welchen das Zulagensystem grundsätzlich nicht zur Anwendung kam, und 7 Personen, bei welchen die Angabe zur Anwendung des Zulagensystems fehlt. Diese Personen sind in den Auswertungen nicht berücksichtigt.
Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

Wie schon beim EFB weisen die Alleinerziehenden unter den verschiedenen **Falltypen** die höchste Bezugsquote aus (vgl. **Abbildung 10**). Dies ist offenkundig auf die weit verbreitete Regelung zurückzuführen, dass nicht erwerbstätige Alleinerziehende mit Kleinkindern aufgrund der Erziehungsarbeit – d.h. ohne zusätzliche Integrationsleistungen – einen Anspruch auf eine IZU haben. Die überdurchschnittliche Quote der nicht alleinlebenden Ein-Personen-Fälle liegt darin begründet, dass es sich mehrheitlich um bei den Eltern wohnende Jugendliche handelt, die meistens Anspruch auf eine IZU haben, wenn sie sich in Ausbildung befinden. Auffällig selten beziehen Personen, die Paarhaushalten ohne Kinder leben, eine IZU. Dabei handelt es sich vielfach um Menschen im fortgeschrittenen Erwerbsalter, deren Kinder ausgezogen sind oder altersbedingt nicht mehr zur Unterstützungseinheit gezählt werden. Es ist zu vermuten, dass sie öfter als andere wegen gesundheitlicher Probleme keine Integrationsleistung erbringen können. Gesundheitli-

che Beeinträchtigungen dürften auch der wichtigste Grund für den seltenen IZU-Bezug von Sozialhilfebeziehenden in stationären Einrichtungen sein.

Anders als beim EFB beziehen **Frauen und Männer** fast gleich häufig eine IZU, dasselbe gilt für **Ausländer/innen und Schweizer/innen**.

Abbildung 10: IZU-Bezugsquote der unterstützten Personen nach Fallstruktur, 2012 (Stichmonat)




Basis: Alle Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren mit Anwendung des Zulagensystems gemäss SKOS-Richtlinien und laufendem Bezug; ohne Kantone AG, AI, BL, SG, TI, VD. Total 89'796 Personen, darunter 309 Personen (0.3%) ohne Angaben zur Fallstruktur. In den berücksichtigten Kantonen gibt es 3'451 Personen, bei welchen das Zulagensystem grundsätzlich nicht zur Anwendung kam, und 7 Personen, bei welchen die Angabe zur Anwendung des Zulagensystems fehlt. Diese Personen sind in den Auswertungen nicht berücksichtigt. Die Kategorie «andere Privathaushalte» ist wegen der geringen Fallzahl (N=165) nicht eigens ausgewiesen, aber im Total enthalten.
Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

### 3.3.3 Kantone

**Bezugsquoten**

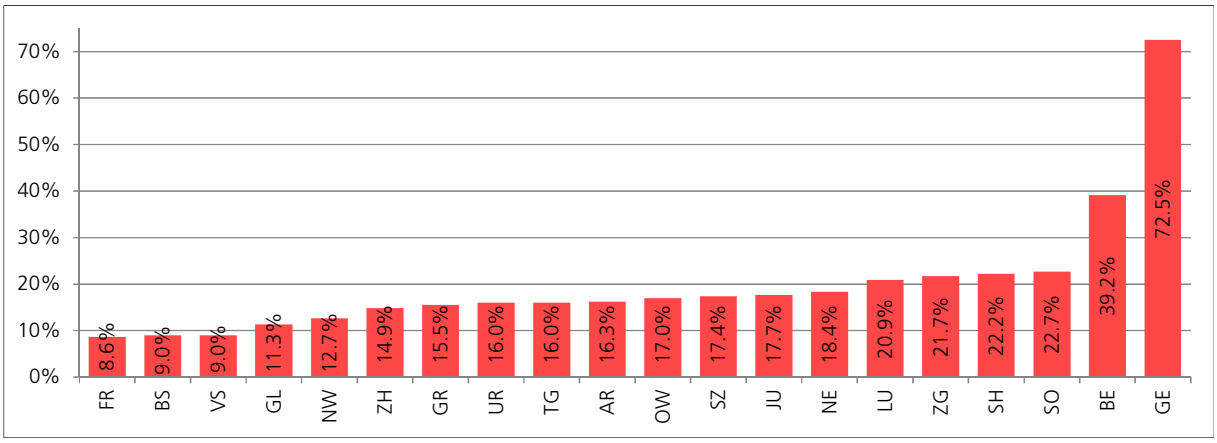
Betrachtet man die kantonale Verteilung, so fallen zunächst die beiden Ausreisser aus:

■ Im **Kanton Genf** beziehen zwei von drei Sozialhilfebeziehenden eine IZU. Dafür ist hauptsächlich verantwortlich, dass der Kanton Genf Eingliederungsverträge als Instrument der Sozialberatung breit einsetzt. Weil Klient/innen, welche die Bestimmungen des Eingliederungsvertrags einhalten, Anspruch auf eine IZU haben, wirkt sich dies entsprechend auf die Bezugsquote aus. Zudem gewährt der Kanton Genf gemäss den gesetzlichen Grundlagen auch allen IV-Rentner/innen eine IZU.

■ Im **Kanton Bern** bezieht mehr als jeder dritte Sozialhilfebeziehende eine IZU. Angesichts des grossen Abstandes zum Kanton Solothurn mit der dritthöchsten Bezugsquote (23%) erscheint es wenig plausibel, dass dies hauptsächlich auf ein viel grösseres Angebot an Integrations- und Beschäftigungsprogrammen oder die soziodemographische Zusammensetzung der Sozialhilfebeziehenden zurückzuführen ist. Vielmehr dürfte entscheidend sein, nach welchen Kriterien IZU für individuelle, programmunabhängige Eigenleistungen vergeben werden. Dies wiederum ist in erster Linie eine Frage der Vollzugspraxis, die normativen Grundlagen sind diesbezüglich in den meisten Kantonen relativ vage (vgl. Abschnitt 2.2.3). Auffällig

ist allerdings, dass der Kanton Bern zu den wenigen Kantonen gehört, welche die Stellensuche ausdrücklich als möglichen Grund für einen Bezug von IZU verankert haben.

Abbildung 11: IZU-Bezugsquoten der unterstützten Personen nach Kantonen, 2012 (Stichmonat)




Basis: Alle Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren mit Anwendung des Zulagensystems gemäss SKOS-Richtlinien und laufendem Bezug; ohne Kantone AG, AI, BL, SG, TI, VD. Total 89'796 Personen. In den berücksichtigten Kantonen gibt es 3'451 Personen, bei welchen das Zulagensystem grundsätzlich nicht zur Anwendung kam, und 7 Personen, bei welchen die Angabe zur Anwendung des Zulagensystems fehlt. Diese Personen sind in den Auswertungen nicht berücksichtigt.
Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

Klammert man diese beiden Kantone aus, so bewegen sich die Bezugsquoten der IZU zwischen 9% und 23%. Für diese Unterschiede sind die folgenden Erklärungsansätze denkbar:

■ Erstens wäre es möglich, dass die **Problemlagen der Sozialhilfebeziehenden** kantonal unterschiedlich akzentuiert sind und es unterschiedliche Anteile an Sozialhilfebeziehenden gibt, denen es aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich ist, eine Integrationsleistung zu erbringen.
■ Zweitens spielt indirekt die **Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes** eine Rolle, die in gewissem Sinne darüber entscheidet, ob Personen mit ähnlichen arbeitsmarktrelevanten Eigenschaften am einen Ort einen EFB und am andern Ort eine IZU beziehen.
■ Drittens ist das **Angebot an «IZU-berechtigenden» Integrations- und Beschäftigungsprogrammen** von Belang. Je breiter dieses Angebot ist, desto grösser die Wahrscheinlichkeit, dass erwerbslose Sozialhilfebeziehende an einem Programm teilnehmen und aufgrund dessen eine IZU beziehen.
■ Viertens können kantonal **unterschiedliche Abgrenzungen zwischen EFB und IZU** – vor allem im Ausbildungsbereich – einen gewissen Einfluss haben.
■ Fünftens kommt es darauf an, ob die Kantone eine **IZU für Alleinerziehende** kennen und wie deren Anspruchskriterien ausgestaltet sind.
■ Sechstens dürfte eine entscheidende Rolle spielen, nach welchen Kriterien und in welchem Umfang **individuelle, programmunabhängige Tätigkeiten** als IZU-berechtigend anerkannt werden.
■ Siebtens sind die konkreten **Vollzugspraktiken** in Rechnung zu stellen, die zwischen den Sozialdiensten und ihren Mitarbeitenden variieren können. Insbesondere wegen der Anerkennung individueller Tätigkeiten dürfte der Ermessensspielraum hier grösser sein als beim EFB.
■ Achtens schliesslich ist es wiederum möglich, dass ein Teil der Unterschiede auf **«technische» Aspekte** bei der Fallführung sowie der Extraktion von Daten für die Sozialhilfeempfängerstatistik zurückzuführen ist.

Was die Unterschiede in den **normativen Grundlagen** betrifft, lassen sich punktuelle Zusammenhänge plausibel machen, eine systematische Erklärung fällt jedoch schwer. Auffällig ist beispielsweise, dass der Kanton Basel-Stadt mit seiner tiefen IZU-Quote verlangt, dass eine qualifizierte Institution oder eine quali-

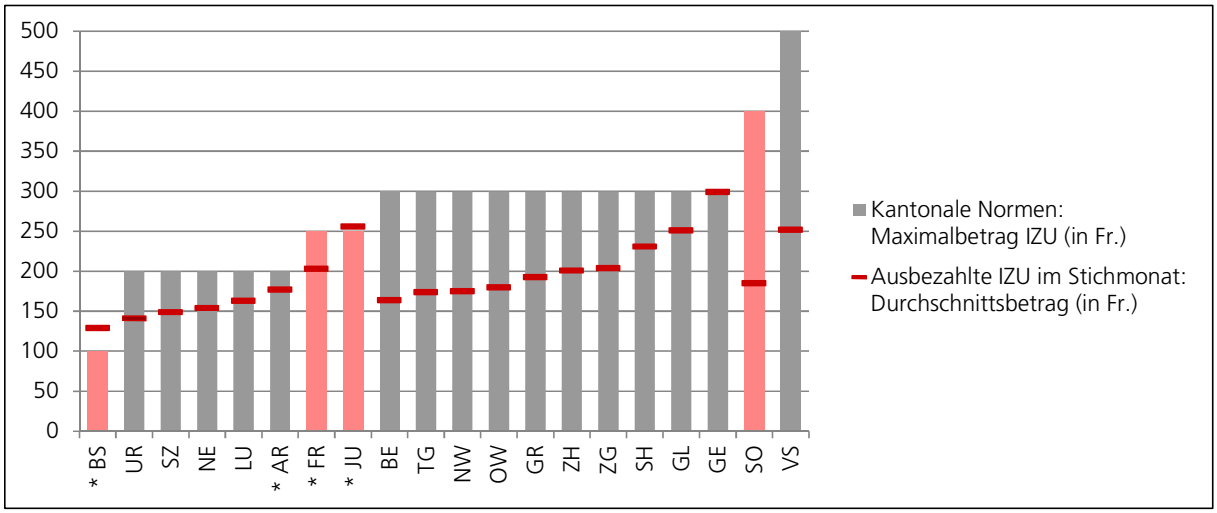
fizierten Drittperson das Erbringen der Integrationsleistung bestätigt. Allgemeingültige Erklärungsmuster kann man aus solchen Beobachtungen aber nicht ableiten. So findet sich beispielsweise die für den Kanton Bern angeführte Bestimmung zur Stellensuche als IZU-begründender Tätigkeit auch im Kanton Luzern mit einer deutlich tieferen Quote (21%).[92] Ähnliches gilt für die Kooperation mit externen Stellen: Die Kantone Schwyz (17%) und Luzern (21%), in welchen diese IZU-begründend ist, haben nicht systematisch höhere Quoten als die Kantone Glarus (11%), Schaffhausen (22%) und Solothurn (23%), welche dies explizit ausschliessen.

Offensichtlich eine sehr unterschiedliche Bedeutung haben auch die Eingliederungsverträge: Sie begründen nicht nur im Kanton Genf, sondern auch in den Kantonen Neuenburg, Jura, Freiburg und Wallis den Anspruch auf eine IZU. Nach den IZU-Bezugsquoten zu schliessen (FR und VS: je 9%, NE und JU: je 18%), werden sie dort aber viel selektiver eingesetzt als im Kanton Genf.

### Durchschnittliche Höhe der IZU im kantonalen Vergleich

Ähnlich wie beim EFB zeigt sich auch bei der IZU: Die Maximalbeträge, welche die Kantone festlegen, verraten wenig über das durchschnittliche Niveau der Zulagen (vgl. **Abbildung 12**). Vergleicht man die Durchschnittsbeträge der beiden grössten Gruppen, so zeigt sich allerdings ein leichter Unterschied: Die Werte der Kantone mit einem Maximalbetrag von 300 Franken liegen tendenziell über denjenigen der Kantone mit einem Maximalbetrag von 200 Franken.

Abbildung 12: Höhe der IZU für unterstützte Personen ab 25 Jahren, 2012 (Stichmonat)




* Kantone mit fixem Betrag für IZU (keine Bandbreite von Minimal- und Maximalbetrag).
Hinweis: Der Kanton Bern hat den Maximalbetrag der IZU 2014 auf 100 Fr. reduziert, der Kanton Genf von 300 auf 150 Fr.
Basis: Alle Sozialhilfebeziehenden ab 25 Jahren mit Anwendung des Zulagensystems gemäss SKOS-Richtlinien; ohne Kantone AG, AI, BL, SG, TI, VD. Total 73'794 Personen. In den berücksichtigten Kantonen gibt es 3'737 Personen, bei welchen das Zulagensystem grundsätzlich nicht zur Anwendung kam, und 3 Personen, bei welchen die Angabe zur Anwendung des Zulagensystems fehlt. Diese Personen sind in den Auswertungen nicht berücksichtigt.
Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

In vier Kantonen, die für die «normale» IZU nur einen fixen Betrag kennen, liegen die Durchschnittswerte nahe bis sehr nahe an diesem Betrag – es gibt keine Bandbreite, die man ausschöpfen könnte. Gewisse Abweichungen sind aber insofern möglich, als auch diese Kantone teilweise besondere Beträge für bestimmte Personengruppen wie Alleinerziehende oder Eltern mit Kindern kennen. Im Kanton Basel-Stadt beispielsweise liegt der Durchschnittswert über dem normalen Fixbetrag von 100 Franken, weil die IZU für Alleinerziehende doppelt so hoch angesetzt ist. Offensichtlich einem Fixbetrag sehr nahe kommt die IZU

[92] TG, SZ, LU.

im Kanton Genf. Sofern sie auf einem Eingliederungsvertrag basiert, kann sie zwar bei Nichterfüllen der Vertragsziele gekürzt werden, doch ist dies faktisch nur selten der Fall.

## 3.4 Minimale Integrationszulage

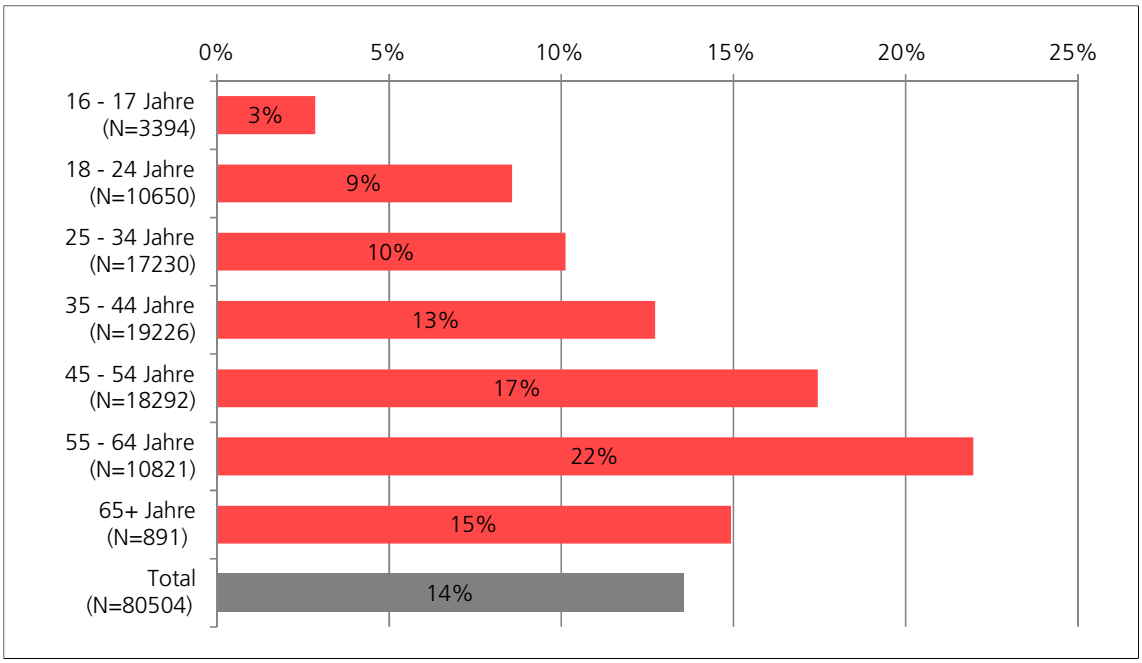
### 3.4.1 Allgemeine Ergebnisse

In den 17 Kantonen mit einer MIZ, die in den Auswertungen berücksichtigt wurden,[93] gab es im Dezember 2012 rund 80'000 Sozialhilfebeziehende, die ihr 16. Altersjahr abgeschlossen hatten. 14% von ihnen bezogen im Stichmonat eine MIZ, die fast immer 100 Franken betrug. Bei mehr als der Hälfte sind gesundheitliche Schwierigkeiten dafür verantwortlich, dass sie keine andere Integrationsleistung erbringen konnten. Fehlende Angebotsstrukturen zur beruflichen oder sozialen Integration scheinen kein verbreitetes Problem zu sein, sie werden bei knapp einem Zehntel als Ursache des MIZ-Bezugs angeführt.[94]

### 3.4.2 Personengruppen

Je älter Sozialhilfebeziehende sind, desto häufiger beziehen sie eine MIZ (**Abbildung 13**). In der **Altersgruppe** der 16- bis 17-Jährigen ist die MIZ sehr selten, von den jungen Erwachsenen bis zu den Sozialhilfebeziehenden Mitte Dreissig nimmt die Bezugsquote ein wenig zu. Danach ist bis zum Ende des Erwerbsalters ein markanter Anstieg zu verzeichnen. Er dürfte hauptsächlich auf häufigere und stärkere gesundheitliche Beeinträchtigungen zurückzuführen sein, welche anderweitige Integrationsleistungen erschweren oder verunmöglichen.

Abbildung 13: MIZ-Bezugsquote der unterstützten Personen nach Alter, 2012 (Stichmonat)

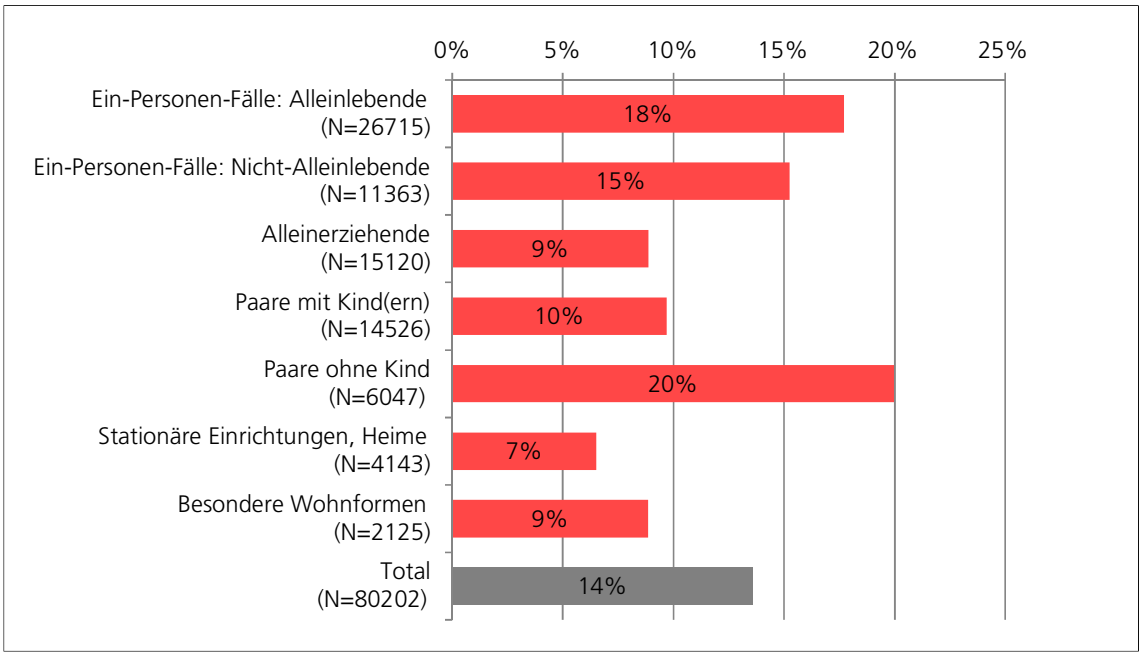



Basis: Alle Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren mit Anwendung des Zulagensystems gemäss SKOS-Richtlinien und laufendem Bezug; ohne Kantone AG, AI, BL, SG, TI, VD, GL, NE, TG. Total 80'509 Personen, darunter 15 Personen (0.0%) ohne Angaben zum Alter. In den berücksichtigten Kantonen gibt es 4'213 Personen, bei welchen das Zulagensystem grundsätzlich nicht zur Anwendung kam, und 7 Personen, bei welchen die Angabe zur Anwendung des Zulagensystems fehlt. Diese Personen sind in den Auswertungen nicht berücksichtigt.
Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

[93] Ohne Kanton St. Gallen (vgl. Fussnote 84).

[94] Die übrigen Kategorien sind wenig aussagekräftig: bei 15% sind andere Gründe gemäss kommunalen oder kantonalen Richtlinien ausschlaggebend, bei 19% fehlt eine Angabe des Grundes.

Abbildung 14: MIZ-Bezugsquote der unterstützten Personen nach Fallstruktur, 2012 (Stichmonat)




Basis: Alle Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren mit Anwendung des Zulagensystems gemäss SKOS-Richtlinien und laufendem Bezug; ohne AG, AI, BL, SG, TI, VD, GL, NE, TG. Total 80'509 Personen, darunter 307 Personen (0.4%) ohne Angaben zur Fallstruktur. In den berücksichtigten Kantonen gibt es 4'213 Personen, bei welchen das Zulagensystem grundsätzlich nicht zur Anwendung kam, und 7 Personen, bei welchen die Angabe zur Anwendung des Zulagensystems fehlt. Diese Personen sind in den Auswertungen nicht berücksichtigt
Die Kategorie «andere Privathaushalte» ist wegen der geringen Fallzahl (N=163) nicht eigens ausgewiesen, aber im Total enthalten.
Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

Die Altersabhängigkeit des MIZ-Bezugs zeigt sich indirekt in der Auswertung nach **Fallstruktur** (**Abbildung 14**). Die verhältnismässig hohe Quote der Paare ohne Kinder bzw. mit ausgezogenen Kindern dürfte darauf zurückzuführen sein. Ähnliches, verbunden mit häufigen Mehrfachproblematiken, ist bei den Alleinlebenden zu vermuten. Die tiefe Bezugsquote der Alleinerziehenden hingegen hat damit zu tun, dass sie oft erwerbstätig sind und andernfalls in vielen Kantonen Anspruch auf eine IZU haben, solange sie Kleinkinder betreuen. Ebenfalls eher selten sind MIZ-Bezüge von Eltern, die zusammen mit Kindern und Partner/in im selben Haushalt wohnen: Darin spiegelt sich, dass die Ursache des Sozialhilfebezugs in diesen Fällen häufiger in geringen Erwerbseinkommen zu finden ist.

**Frauen** beziehen fast gleich häufig wie **Männer** eine MIZ (13% vs. 14%); die Bezugsquote der **Ausländer/innen** liegt leicht tiefer als diejenige der **Schweizer/innen** (12% vs. 14%).

### 3.4.3 Kantone

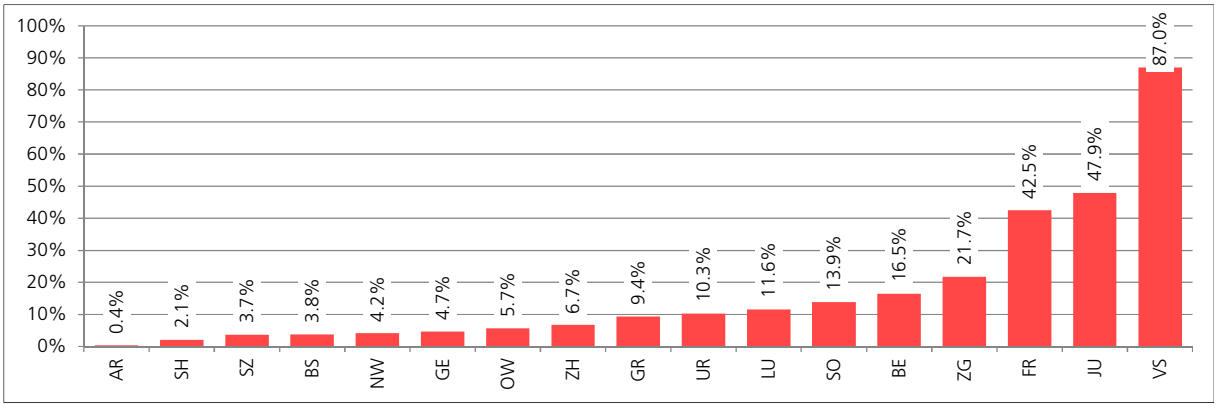
Von allen drei Zulagen zeigt die MIZ unter den Kantonen die grösste Variation in den Bezugsquoten (vgl. **Abbildung 15**). Dies ist insofern nicht erstaunlich, als die Abgrenzung von IZU und MIZ nicht immer ganz einfach und der Ermessenspielraum bei der Gewährung von MIZ sehr gross ist – vor allem dann, wenn es die Bereitschaft zur Eigenleistung zu beurteilen gilt.

Die sehr hohe Bezugsquote des **Kantons Wallis** dürfte genau damit zu tun haben, dass ein solcher Nachweis nur sehr bedingt eingefordert wird. Zwar setzt auch die «Walliser Integrationszulage» (vgl. Abschnitt 2.2.1) gemäss den gesetzlichen Grundlagen eine Eingliederungsbereitschaft und Kooperation mit den Behörden voraus. Doch hebt die Sozialhilfeverordnung gleichzeitig hervor, dass eine Streichung der MIZ als erster Sanktionsschritt bei der Kürzung der Sozialhilfe verstanden wird. Diese Handhabung der MIZ als Sanktionsinstrument legt nahe, dass die MIZ nicht nach meritorischen Kriterien, sondern mehr oder

weniger flächendeckend entrichtet wird – und ihre Aufhebung entsprechend breit als erste Sanktionsmassnahme angedroht oder umgesetzt werden kann. Faktisch kommt sie damit einem Beitrag an die Grundsicherung nahe.[95]

Auch im Kanton Freiburg steht die MIZ jeder Person zu «qui fournit un effort d'intégration sociale et/ou professionnelle et qui n'est ni en mesure ni en condition de participer à une mesure d'insertion sociale». Zugleich halten die normativen Grundlagen aber fest, dass sie bereits mit der ersten Zahlung von Sozialhilfegeldern ausgerichtet wird und gegebenenfalls «pour justes motifs» im Rahmen einer Situationsbeurteilung nach drei Monaten wieder gestrichen werden kann. Im Kanton Jura sind die normativen Grundlagen zur Ausrichtung der MIZ relativ knapp. Bezeichnenderweise enthalten sie jedoch keinen Hinweis darauf, dass der Bezug einer MIZ von der Einstellung oder Integrationsbereitschaft der Betroffenen abhängen würde. Anspruch haben alle, «qui n'exercent aucune activité lucrative et ne sont pas en mesure ou en condition de fournir une prestation d'intégration».

Abbildung 15: MIZ-Bezugsquoten der unterstützten Personen nach Kantonen, 2012 (Stichmonat)




Basis: Alle Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren mit Anwendung des Zulagensystems gemäss SKOS-Richtlinien und laufendem Bezug; ohne Kantone AG, AI, BL, SG, TI, VD, GL, NE, TG. Total 80'509 Personen, darunter 307 Personen (0.4%) ohne Angaben zur Fallstruktur. In den berücksichtigten Kantonen gibt es 4'213 Personen, bei welchen das Zulagensystem grundsätzlich nicht zur Anwendung kam, und 7 Personen, bei welchen die Angabe zur Anwendung des Zulagensystems fehlt. Diese Personen sind in den Auswertungen nicht berücksichtigt.
Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

Bei der Analyse der normativen Grundlagen war festgestellt worden, dass sie in unterschiedlichem Mass auf das Erbringen von Eigenleistungen Wert legen. Auch hier gilt jedoch: Daraus lässt sich kein umfassendes Erklärungsmuster ableiten. Zwar trifft es zu, dass die meisten Kantone mit tiefen MIZ-Quoten genau solche Tatbeweise einfordern.[96] Doch gilt dies auch für die Kantone Luzern und Solothurn, die sich im oberen Mittelfeld befinden, und ganz besonders für den Kanton Zug mit der vierthöchsten MIZ-Bezugsquote. Er hält ausdrücklich fest, dass sich weder aus Arbeitsunfähigkeit noch Suchtproblemen ein direkter Anspruch auf eine MIZ ableiten lasse, sondern die Bereitschaft zu Eigenleistungen ausschlaggebend sei.

## 3.5 Gesamtsicht

Bisher sind die drei Leistungen jeweils isoliert betrachtet worden. Wie aber wirken sie zusammen? Diese Frage wird abschliessend in drei Schritten diskutiert. Abschnitt 3.5.1 stellt dar, welche Personengruppen besonders häufig eine Leistung mit Anreizcharakter beziehen und welche besonders häufig leer ausgehen. Abschnitt 3.5.2 befasst sich mit den kantonalen Unterschieden der Bezugs- und Nichtbezugsquoten. Ab-

[95] Nahe an der Grundsicherung ist auch der «Supplemento d'integrazione» des Kantons Tessin (vgl. Abschnitt 2.2.1).
[96] AR, SH, NW, SZ, OW.

schnitt 3.5.3 beschäftigt sich für alle drei Zulagen mit der Frage, ob Unterschiede im kommunalen und regionalen Vollzug womöglich wichtiger sind als solche auf kantonaler Ebene.

### 3.5.1 Personengruppen

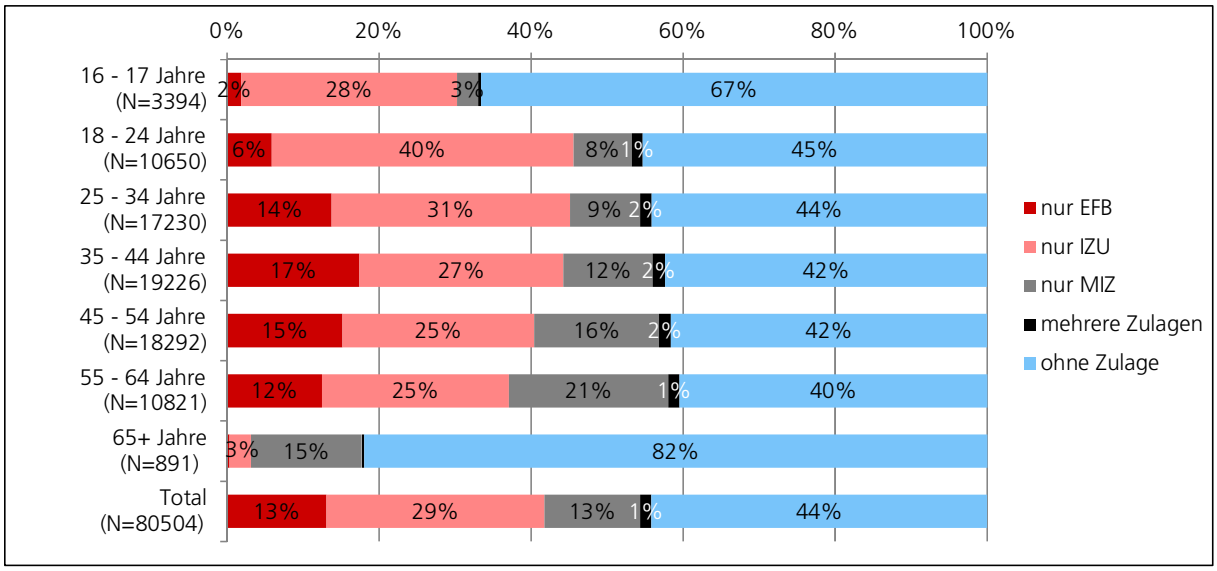
Welches Bild ergibt sich, wenn man die drei Zulagen nicht isoliert, sondern in ihrem Zusammenspiel betrachtet? **Abbildung 16** zeigt dies für die Sozialhilfebeziehenden der Kantone, die über alle drei Leistungen verfügen. Damit das Total genau 100 Prozent ergibt, sind die wenigen Personen mit Mehrfachbezügen gesondert erfasst. Die Anteile der einzelnen Zulagen weichen ein wenig von den Werten in den obigen Kapiteln ab, weil dort zulagenspezifisch auch Kantone berücksichtig sind, die das Zulagensystem nur partiell umgesetzt haben. Grundsätzlich bestätigen sich aber die dort getroffenen Aussagen.

Neu wird nun allerdings ersichtlich, wie viele Personen gar **keine Zulagen beziehen**. Von den rund 80'500 Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren, die in diesen Kantonen wohnen, trifft dies gemäss der Sozialhilfeempfängerstatistik auf 44% zu. Die derart berechnete Nichtbezugsquote ist allerdings mit einer gewissen Vorsicht zu geniessen: Wie in Abschnitt 3.1 dargelegt wurde, sind die EFB-, IZU- und MIZ-Bezugsquoten im Zweifelsfall eher zu tief. Bei der EFB-Quote war aufgrund des Vergleichs mit den Erwerbseinkommen vermutet worden, dass sie ungefähr um einen Viertel zu niedrig ausfällt. Überträgt man dies auf die IZU und die MIZ, so erhält man eine Nichtbezugsquote von etwa 30%.

Im Vergleich der **Altersgruppen** gibt es kaum Unterschiede, sieht man von den beiden numerisch kleinen Gruppen am oberen und unteren Rand ab – den 16- bis 17-Jährigen sowie den Rentner/innen. Allerdings verschiebt sich mit zunehmendem Alter die Bedeutung der Zulagen: Bei den Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter tritt die MIZ vermehrt an die Stelle des EFB. Dahinter verbergen sich offenkundig Probleme der Arbeitsmarktintegration, die häufig mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen verbunden sein dürften.

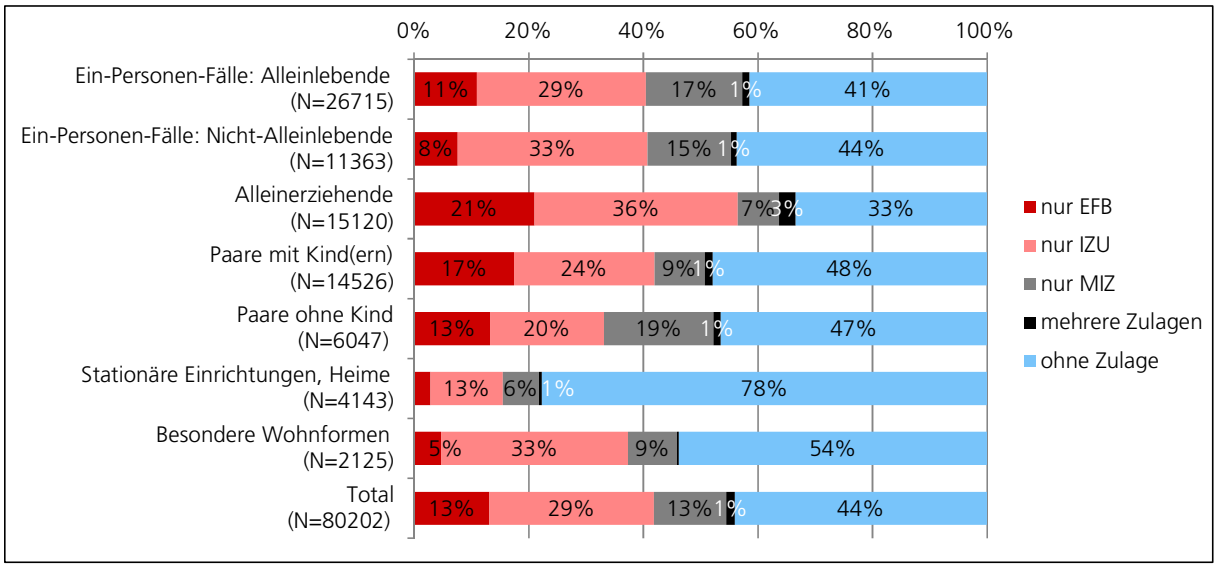
Betrachtet man die **Fallstruktur**, so sind es vor allem Personen in stationären Einrichtungen und besonderen Wohnformen, die seltener als andere eine der drei Zulagen beziehen (vgl. **Abbildung 17**). Die kleinste Nichtbezugsquote haben dagegen die Alleinerziehenden: Erstens, weil sie überdurchschnittlich häufig – aber meistens in Teilzeitpensen – erwerbstätig sind und dafür einen EFB erhalten; zweitens, weil sie andernfalls in vielen Kantonen eine IZU erhalten, solange sie Kleinkinder betreuen.

Abbildung 16: Bezugsquoten der unterstützten Personen nach Alter, 2012 (Stichmonat)




Basis: Alle Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren mit Anwendung des Zulagensystems gemäss SKOS-Richtlinien und laufendem Bezug; ohne Kantone, die das Zulagensystem nicht oder nur teilweise anwenden (AG, AI, BL, GL, NE, SG, TG, TI, VD). Total 80'509 Personen, darunter 5 Personen (0.0%) ohne Angaben zum Alter. In den berücksichtigten Kantonen gibt es 4'213 Personen, bei welchen das Zulagensystem grundsätzlich nicht zur Anwendung kam, und 7 Personen, bei welchen die Angabe zur Anwendung des Zulagensystems fehlt. Diese Personen sind in den Auswertungen nicht berücksichtigt.
Balkenabschnitte mit Werten unter 1% sind nicht beschriftet.
Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

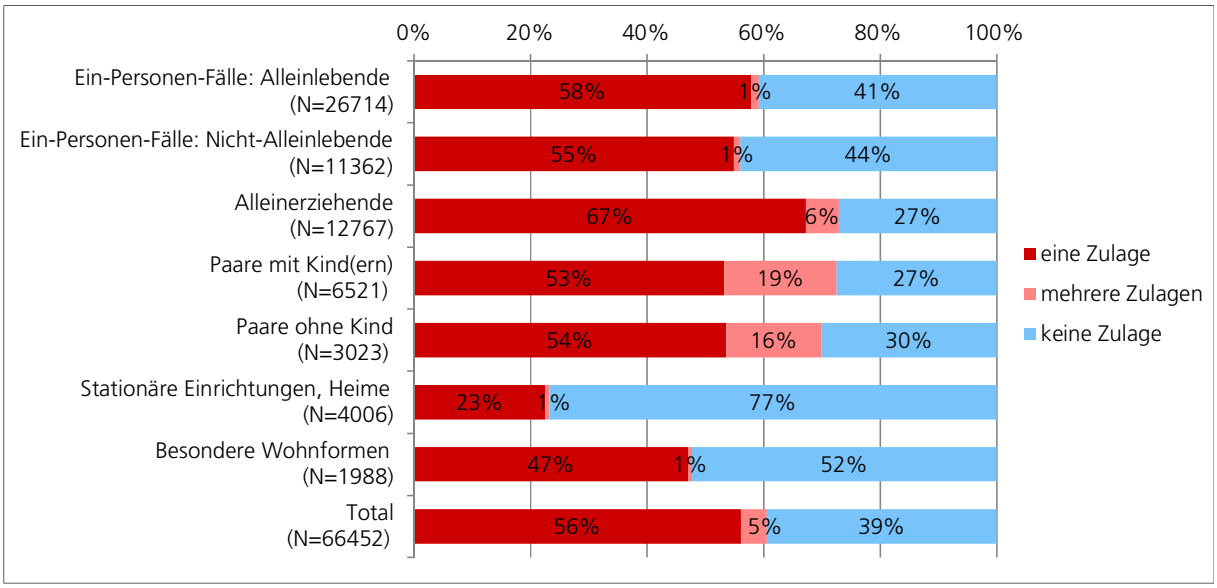
Abbildung 17: Bezugsquoten der unterstützten Personen nach Fallstruktur, 2012 (Stichmonat)




Basis: Alle Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren mit Anwendung des Zulagensystems gemäss SKOS-Richtlinien; ohne Kantone, die das Zulagensystem nicht oder nur teilweise anwenden (AG, AI, BL, GL, NE, SG, TG, TI, VD). Total 80'509 Personen, darunter 307 Personen (0.4%) ohne Angaben zur Fallstruktur. In den berücksichtigten Kantonen gibt es 4'213 Personen, bei welchen das Zulagensystem grundsätzlich nicht zur Anwendung kam, und 7 Personen, bei welchen die Angabe zur Anwendung des Zulagensystems fehlt. Diese Personen sind in den Auswertungen nicht berücksichtigt. Die Kategorie «andere Privathaushalte» ist wegen der geringen Fallzahl (N=163) nicht eigens ausgewiesen, aber im Total enthalten.
Balkenabschnitte mit Werten unter 1% sind nicht beschriftet.
Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

**Abbildung 18** zeigt erneut die Fallstruktur, zählt aber die Anzahl **Unterstützungseinheiten** und nicht die einzelnen Personen, die in den Haushalten leben. Es zeigt sich somit, wie viele Haushalte wie manche Leistung beziehen und wie viele Haushalte ohne Zulage auskommen müssen. Für die Ein-Personen-Haushalte sind die Nicht- und Mehrfachbezugsquoten identisch mit Abbildung 17, auch für die Alleinerziehenden-Haushalte ändert sich nichts Grundlegendes. Aufschlussreich ist dagegen der Vergleich bei den Paarhaushalten mit und ohne Kinder. Die Nichtbezugsquoten gegen nun deutlich zurück und bewegen sich auf einem ähnlichen Niveau wie bei den Alleinerziehenden. In rund einem Sechstel bis einem Fünftel dieser Haushalte beziehen zudem zwei oder mehr Personen eine Zulage.

Abbildung 18: Bezugsquoten der unterstützten Haushalte nach Fallstruktur, 2012 (Stichmonat)




Basis: Alle Unterstützungseinheiten mit Anwendung des Zulagensystems gemäss SKOS-Richtlinien; ohne Kantone, die das Zulagensystem nicht oder nur teilweise anwenden (AG, AI, BL, GL, NE, SG, TG, TI, VD). Total 66723 Dossiers, darunter 271 Dossiers (0.4%) ohne Angaben zum Alter. In den berücksichtigten Kantonen gibt es 3'1252 Dossiers, bei welchen das Zulagensystem grundsätzlich nicht zur Anwendung kam, und 6 Dossiers, bei welchen die Angabe zur Anwendung des Zulagensystems fehlt. Diese Dossiers sind in den Auswertungen nicht berücksichtigt. Die Kategorie «andere Privathaushalte» ist wegen der geringen Fallzahl (N=71) nicht eigens ausgewiesen, aber im Total enthalten.
Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

Die **Durchschnittsbeträge**, welche die Haushalte mit Zulagen erzielen, entsprechen in der Abstufung relativ gut der Haushaltsgrösse. Bei Ein-Personen-Haushalten bewegt sich der Betrag um 200 Franken, bei Alleinerziehenden um 290 Franken und bei Paaren mit Kindern leicht über 400 Franken. Dass Paare ohne Kind auf einen etwas tieferen Betrag kommen, dürfte daran liegen, dass sie häufiger eine MIZ beziehen. Nur selten erreichen die Haushalte die Obergrenze für kumulierte Zulagen, die meistens bei 850 Franken angesetzt sind. In den Mehrpersonenhaushalten schwanken die Anteile zwischen 2.5% (Alleinerziehende) und 11% (Paare mit Kindern).

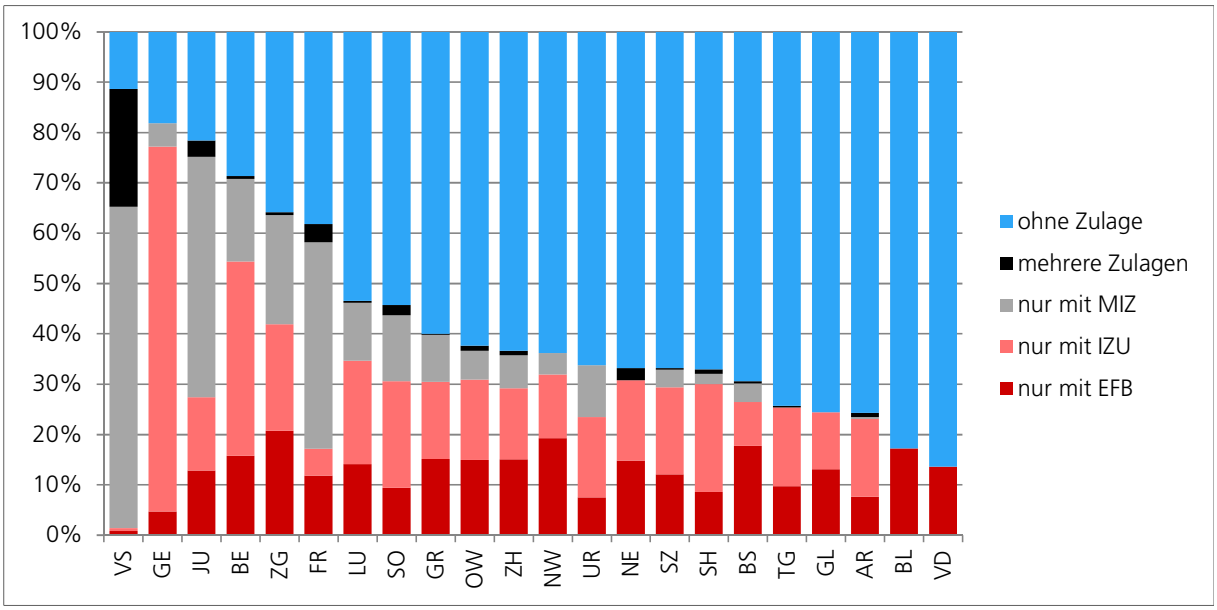
### 3.5.2 Kantone

Der Vergleich der Kantone veranschaulicht nochmals die unterschiedliche Ausgestaltung und Funktionsweise der Zulagensysteme. **Abbildung 19** enthält dabei sämtliche Kantone, die mindestens eine Zulage ausrichten und sortiert sie nach Höhe der Nichtbezugsquote. Erneut ist in Rechnung zu stellen, dass die Nichtbezugsquoten tendenziell überschätzt werden. Eine pauschale Korrektur für alle Kantone ist allerdings wenig sinnvoll, weil allfällige Erfassungsprobleme bei der Sozialhilfeempfängerstatistik je nach Kanton – und auch Anzahl der Sozialdienste – unterschiedlich ausgeprägt sein können.

Im Einzelfall ist es also möglich, dass die Nichtbezugsquote um einiges geringer ist als in der Abbildung. Gleichzeitig ist aber festzuhalten, dass die Bandbreite dieser Nichtbezugsquoten gut abgesichert ist:

■ In den Kantonen mit geringen Nichtbezugsquoten (z.B. Wallis, Genf, Bern) sind die Ergebnisse sehr plausibel. Sie lassen sich teilweise direkt auf die normativen Grundlagen zurückführen oder werden durch Fachpersonen bestätigt.
■ Im «unteren Mittelfeld» gibt es eine grosse Gruppe von Kantonen, deren Nichtbezugsquote sich zwischen 60% und 70% bewegt. Aufgrund von Datenabklärungen, die wir mit ausgewählten städtischen Sozialdiensten durchführten, erscheinen Nichtbezugsquoten in dieser Grössenordnung sehr plausibel (vgl. Abschnitt 3.6.2). Insbesondere für die Sozialen Dienste der Stadt Zürich wurde die Quote durch diverse Kontrollauswertungen bestätigt.
■ Bei Kantonen mit besonders hohen Nichtbezugsquoten von mehr als 70% liegt der Grund nahe: Es handelt sich um Kantone, die nur den EFB kennen (VD, BL) oder auf die Ausrichtung der MIZ verzichten (GL, AR, TG).[97]

Abbildung 19: Bezugsquoten der unterstützten Personen nach Kantonen, 2012 (Stichmonat)




Basis: Alle Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren mit Anwendung des Zulagensystems gemäss SKOS-Richtlinien und laufendem Bezug; ohne Kantone AG, AI, SG, TI. Total 108'353 Personen. In den berücksichtigten Kantonen gibt es 4'970 Personen, bei welchen das Zulagensystem grundsätzlich nicht zur Anwendung kam, und 7 Personen, bei welchen die Angabe zur Anwendung des Zulagensystems fehlt. Diese Personen sind in den Auswertungen nicht berücksichtigt.
Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

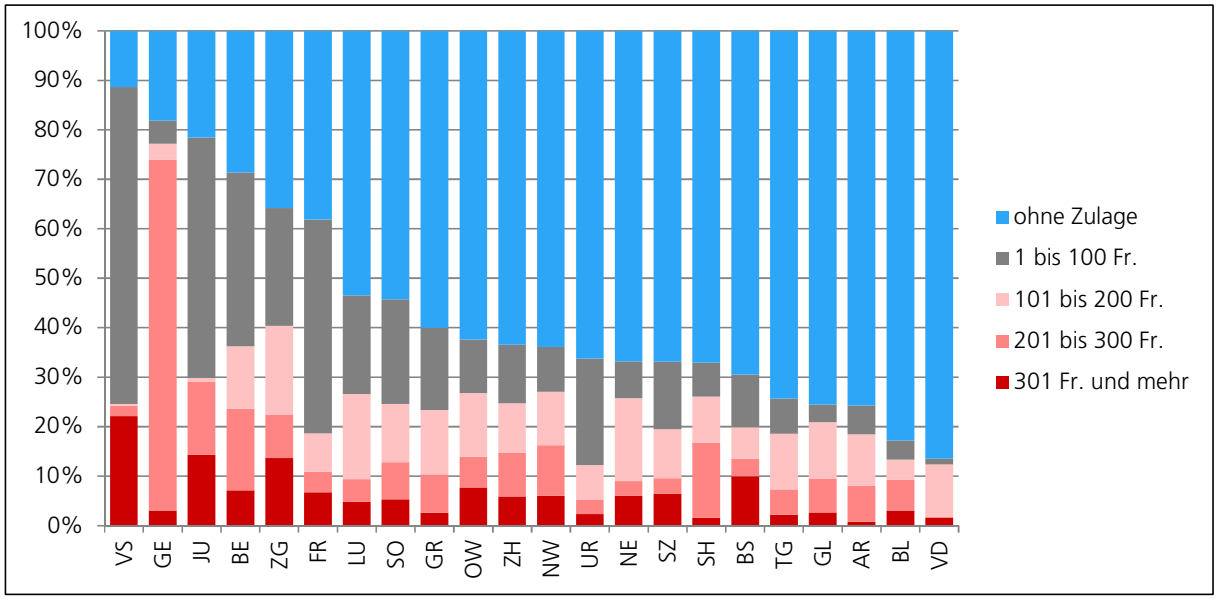
Die Gründe, die zu einer geringen Nichtbezugsquote führen, sind im Detail unterschiedlich. Im Kanton Wallis gehört die MIZ faktisch zur Grundsicherung. Deshalb gibt es kaum eine Person, die nur einen EFB oder nur eine IZU bezieht: Nahezu alle EFB- oder IZU-Bezüger/innen haben auch eine MIZ und zählen deshalb in Abbildung 19 zu den Personen mit mehreren Zulagen. Auch im Kanton Jura ist die tiefe Nichtbezugsquote hauptsächlich auf die Verbreitung der MIZ zurückzuführen, während in Genf und Bern die IZU ausschlaggebend ist.

Bemerkenswert ist, dass die kumulierten Bezugsquoten von EFB und MIZ in vielen Kantonen ungefähr 30% betragen. Das deutet darauf hin, dass in diesen Fällen ein grosser Teil der kantonalen Unterschiede auf unterschiedliche Abgrenzungen der beiden Leistungen sowie die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmark-

[97] In Appenzell Ausserrhoden ist eine normative Grundlage für die MIZ vorhanden, jedoch besteht seitens der Sozialhilfebeziehenden kein Anspruch darauf. 2012 wurde sie fast nie ausgerichtet, die Bezugsquote betrug 2012 0.3%.

tes zurückzuführen ist. Allerdings ist die Abgrenzung zwischen IZU und MIZ teilweise fliessend: Gewisse Kantone honorieren Tätigkeiten mit einer «kleinen» IZU von 100 Franken, die andernorts zu einer MIZ von ebenfalls 100 Franken führen würden. Angesichts dessen fragt sich, wie bedeutend die Unterschiede zwischen der IZU und der MIZ in der Praxis sind. **Abbildung 20** unterscheidet deshalb die Bezugsquoten nicht nach der Art, sondern der **Höhe der Zulage**. Die Veränderungen sind nicht markant. Etwas zugespitzt formuliert, zeigt sich Folgendes: Der Anteil der Sozialhilfebeziehenden, die Zulagen über 100 Franken erhalten, bewegt sich in vielen Kantonen auf einem Niveau von ungefähr 20% bis knapp 30%. Viel grösser ist die Bandbreite bei den kleineren Zulagen (graue Säulenabschnitte), die meistens genau 100 Franken ausmachen. Eine Ausnahme bildet der Kanton Genf, bei dem das Einhalten von Eingliederungsverträgen mit einer IZU in der Höhe von 300 Franken honoriert wird.[98]

Abbildung 20: Bezugsquoten der unterstützten Personen nach Höhe der Zulage und Kantonen (Stichmonat), 2012




Basis: Alle Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren mit Anwendung des Zulagensystems gemäss SKOS-Richtlinien und laufendem Bezug; ohne Kantone AG, AI, SG, TI. Total 108'353 Personen. In den berücksichtigten Kantonen gibt es 4'970 Personen, bei welchen das Zulagensystem grundsätzlich nicht zur Anwendung kam, und 7 Personen, bei welchen die Angabe zur Anwendung des Zulagensystems fehlt. Diese Personen sind in den Auswertungen nicht berücksichtigt. Bei Personen, die mehrere Zulagen gleichzeitig beziehen, ist die Gesamtsumme berücksichtigt.
Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

### 3.5.3 Verteilungen nach Sozialdiensten

Die bisherige Gesamtsicht war auf einen Vergleich zwischen den **Kantonen** gerichtet. Die konkrete Vollzugspraxis wird jedoch in den einzelnen **Sozialdiensten** bestimmt. Das wirft die Frage auf, inwieweit die kantonale Perspektive eigentlich die «korrekte» Sichtweise ist, um Unterschiede in der Umsetzung des Zulagensystems zu identifizieren. Ist der Vollzug in den Sozialdiensten der einzelnen Kantone derart einheitlich, dass man von einem kantonalen Gepräge sprechen kann? Oder kommen die kantonalen Werte eher zufällig zustande: Sind die Unterschiede *innerhalb* eines Kantons womöglich bedeutender als die Unterschiede *zwischen* den Kantonen?

Mit den verfügbaren Daten ist es nicht einfach, Antworten auf diese Fragen zu formulieren. Statistische Vergleiche zwischen einzelnen Sozialdiensten sind aus mehreren Gründen heikel. Zum einen gibt es sehr viele kleine Sozialdienste, bei denen das Hinzukommen oder Wegfallen einiger weniger Personen die Be-

[98] Der Betrag der IZU ist im Kanton Genf auf den 1. September 2014 von 300 auf 150 Franken reduziert worden.

zugsquoten enorm beeinflussen kann. Zum anderen ist nie ganz auszuschliessen, dass Unterschiede auf Ebene einzelner Sozialdienste darauf zurückzuführen sind, dass die Sozialdienste unterschiedliche Fallführungssysteme verwenden und dadurch Sondereffekte bei der Lieferung der Daten an die Sozialhilfeempfängerstatistik des BFS zustande kommen können.

**Tabelle 4** wagt gleichwohl einen solchen Vergleich. Berücksichtigt wurden einzig Kantone, die mindestens 10 Sozialdienste mit jeweils mindestens 50 Fällen im Stichmonat aufweisen. Damit einzelne Ausreisser nicht Gewicht fallen, wurde als Streuungsmass der Abstand zwischen dem 20%-Quantil und dem 80%-Quantil gewählt: das heisst die Bandbreite, in der 60% der Sozialdienste mit «mittleren» Bezugsquoten liegen (unterhalb des 20%-Quantil liegt das Fünftel der Sozialdienste mit den tiefsten Bezugsquoten, oberhalb des 80%-Quantils dasjenige mit den höchsten Bezugsquoten).

Tabelle 4: Vergleich der Streuung von Bezugsquoten innerhalb der Kantone und zwischen den Kantonen, 2012 (Stichmonat)

| Kt. | Anzahl berück. Dienste | EFB-Bezugsquote | | | IZU-Bezugsquote | | | MIZ-Bezugsquote | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 20%-Quantil | 80%-Quantil | Abstand (%-Pkte.) | 20%-Quantil | 80%-Quantil | Abstand (%-Pkte.) | 20%-Quantil | 80%-Quantil | Abstand (%-Pkte.) |
| BE | 67 | 14% | 22% | 8% | 30% | 44% | 13% | 11% | 20% | 9% |
| LU | 13 | 14% | 20% | 6% | 18% | 36% | 18% | 7% | 16% | 9% |
| NE | 10 | 14% | 20% | 6% | 17% | 23% | 6% | --- | --- | --- |
| SO | 14 | 8% | 15% | 7% | 12% | 25% | 13% | 5% | 22% | 18% |
| TG | 10 | 5% | 15% | 10% | 5% | 27% | 22% | --- | --- | --- |
| VD | 15 | 9% | 14% | 5% | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| VS | 11 | 18% | 22% | 4% | 4% | 11% | 7% | 80% | 95% | 15% |
| ZH | 58 | 11% | 20% | 9% | 10% | 20% | 10% | 3% | 16% | 13% |
| Alle Kantone | | 11% | 18% | 7% | 12% | 22% | 9% | 4% | 21% | 17% |

Basis: Kantone mit mindestens 10 Sozialdiensten, die im Stichmonat mindestens 50 Fälle hatten. Die Werte in der Zeile «Alle Kantone» beruhen auf den kantonalen Bezugsquoten (EFB-Bezugsquote: N=22, IZU-Bezugsquote: N=20; MIZ-Bezugsquote: N=17).
Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

Die Tabelle zeigt nun für die Bezugsquote jeder Zulage die **Streuung *innerhalb eines Kantons***. In der untersten Zeile ist zum Vergleich die **Streuung *zwischen den Kantonen*** aufgeführt. Wenn die «kantonsinterne» Streuung grösser ist als die Streuung zwischen den Kantonen, verweist dies nicht zwingend auf markante Unterschiede in der kantonsinternen Vollzugspraxis. Es kann durchaus sein, dass sich die Arbeitsmarktsituation oder die Zusammensetzung der Sozialhilfebeziehenden in erheblichem Ausmass unterscheiden.

Einzelne Streuungswerte können aber auf diese Weise kaum mehr plausibel erklärt werden. Das gilt etwa für die IZU-Bezugsquote im Kanton Thurgau oder die MIZ-Bezugsquote im Kanton Solothurn. Hier steht zu vermuten, dass weniger der kantonale Vollzugsrahmen prägend ist, als vielmehr die Vollzugspraxis innerhalb der einzelnen Sozialdienste. Daneben gibt es Beispiele, die eine beachtliche Varianz zwischen den Sozialdiensten aufzeigen und gleichzeitig eine «kantonale Prägung» nahelegen. Dies trifft etwa auf die IZU-Quote des Kanton Bern zu: Obwohl sie kantonsintern relativ breit streut, tut sie dies – verglichen mit anderen Kantonen – auf einem vergleichsweise hohen Niveau.

## 3.6 Dynamik des Bezugs von Zulagen

Die Situation im Stichmonat Dezember, auf der die bisherigen Auswertungen beruhten, stellt eine Momentaufnahme dar. Wenn viele Sozialhilfebeziehende ihre Zulage nur für einen relativ kurzen Zeitraum beziehen, kann dies zu falschen Eindrücken führen: Man unterschätzt die Verbreitung einer Zulage. Dieses

Problem lässt sich nicht ohne Weiteres beheben. Um die Wahrscheinlichkeit zu berechnen, dass Sozialhilfebeziehende im Verlauf eines gewissen Zeitraums eine Zulage beziehen, wären komplexe Verlaufsanalysen auf Monatsbasis erforderlich. Mit den Daten der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik lassen sich solche Auswertungen nicht durchführen, weil diese ausschliesslich Angaben zum Stichmonat umfasst.

Aus diesem Grund haben wir mehrere grössere Sozialdienste angefragt, Bezugsquoten in Jahresperspektive zu berechnen und Auswertungen zur Dauer des Zulagenbezugs zu erstellen. Abschnitt 3.6.1 präsentiert die «Jahres-Bezugsquoten» für die Städte Zürich, Basel, Luzern und Neuenburg; Abschnitt 3.6.2 die Auswertungen zur Bezugsdauer für die Stadt Zürich.[99]

### 3.6.1 Bezugsquoten in Jahresperspektive

Ausgangsbasis für die Bezugsquoten in Jahresperspektive bilden alle Personen ab 16 Jahren, die während des Kalenderjahres 2012 eine Leistung der Sozialhilfe bezogen hatten. Als EFB-Bezüger/innen gelten Sozialhilfebeziehende, die im betreffenden Jahr mindestens einmal einen EFB erhalten hatten; auf dieselbe Art und Weise werden auch die IZU- und MIZ-Bezüger/innen bestimmt. Die derart berechneten Quoten geben zwar insofern nur einen begrenzten Einblick in die Verbreitung einer Zulage, als sich die Gesamtheit der Sozialhilfebezüger/innen ebenfalls heterogen zusammensetzt – sie umfasst sowohl Langzeitbezüger/innen wie Personen, die erst seit kurzem in der Sozialhilfe sind oder sich im betreffenden Jahr gerade daraus abgelöst haben. Als Korrektiv zu den «Stichmonatsquoten» sind die Angaben aber sehr wertvoll.

**Abbildung 21** zeigt das Ergebnis der Auswertungen für die vier Kantonshauptorte Zürich, Basel, Neuenburg und Luzern. Gemessen an den kantonalen Auswertungen (vgl. Abbildung 19) würden sich alle vier Städte im Mittelfeld befinden. Basel, Zürich und Neuenburg haben Nichtbezugsquoten von 59% bis 68%, in Luzern ist sie etwas niedriger. Welches Bild ergibt sich nun, wenn man statt der Stichmonatsperspektive eine Jahresperspektive wählt?

Wie Abbildung 21 belegt, erhöhen sich die Bezugsquoten in der Jahresperspektive in der Tat. Beim **Einkommensfreibetrag** und bei der **Integrationszulage** fallen die Bezugsquoten meistens um etwa zwei Fünftel bis drei Viertel höher aus. Bei der **Minimalen Integrationszulage** sind die Ergebnisse verschieden: In Zürich wird sie in der Regel offensichtlich nur für kurze Zeit vergeben, deshalb steigt die Quote in der Jahresperspektive verhältnismässig stark an. In Basel dagegen ist die MIZ eine Leistung, die scheinbar über eine längere Dauer bezogen wird. Nur so lässt es sich erklären, dass die Bezugsquote in der Jahresperspektive nur geringfügig höher ist als in der Stichmonatsperspektive.

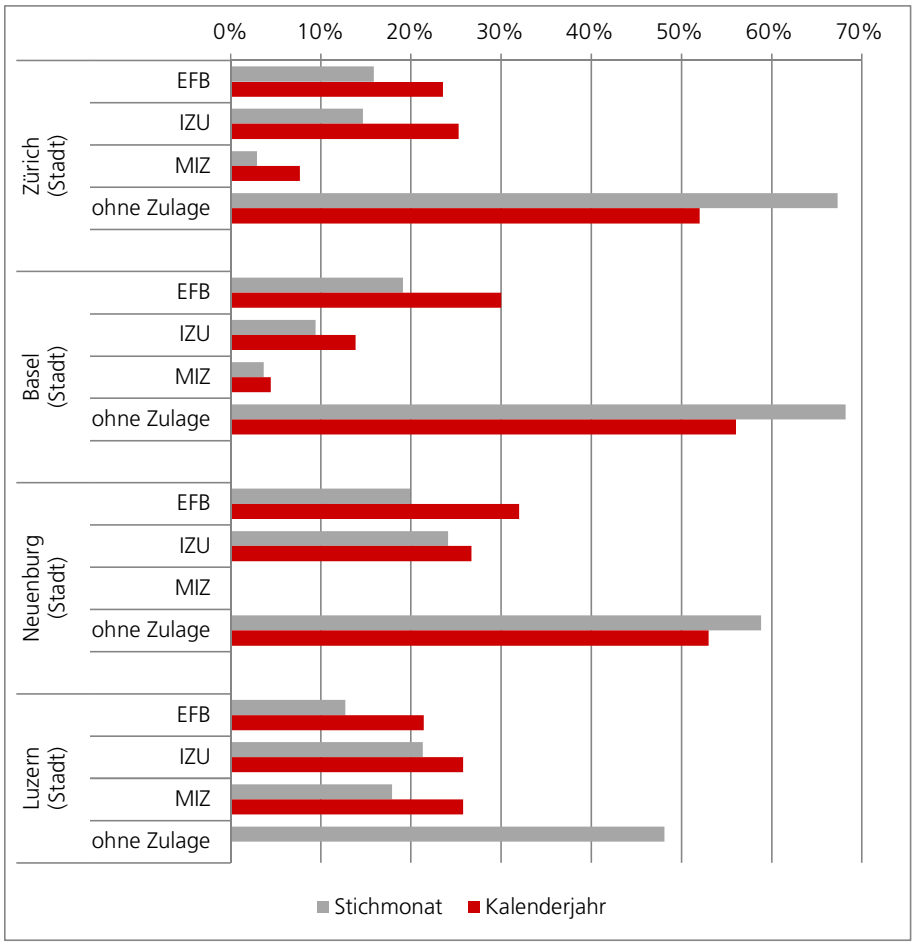
Die erhöhten EFB-, IZU- und MIZ-Quoten schlagen sich allerdings nur bedingt in den **Nichtbezugsquoten** nieder. Auch über das ganze Jahr berechnet, hat in Basel, Zürich und Neuenburg ungefähr die Hälfte der Sozialhilfebeziehenden keine Zulage. Dies ist darauf zurückzuführen, dass ein Teil der Sozialhilfebeziehenden während eines Jahres mehrere Zulagen bezieht, also beispielsweise von einer MIZ zu einer IZU oder einer IZU zu einem EFB wechselt.

**Detaillierte Analysen** bestätigen im Kern die Ergebnisse der Stichmonatsanalysen: Auch in der Jahresperspektive übertrifft die EFB-Bezugsquote der Frauen diejenige der Männer, ist die EFB-Quote ist bei Sozialhilfebeziehenden im mittleren Erwerbsalter am grössten (vgl. Abschnitt 3.2.2), haben Alleinerziehende eine überdurchschnittliche EFB- und IZU-Quote (vgl. Abschnitte 3.2.2 und 3.3.2) oder steigt die

[99] Ein grosser Dank gebührt den Mitarbeitenden der betreffenden Sozialen Dienste, die einen grossen Aufwand auf sich genommen haben, um diese Auswertungen zu erstellen: Reinhard Bayer (Sozialhilfe Basel), Peter Grau (Soziale Dienste der Stadt Zürich) und Benno Kissling (Soziale Dienste der Stadt Luzern). Claude Thévenaz (Service de l'action sociale du Canton de Neuchâtel) hat uns freundlicherweise Daten zum Zulagenbezug in der Stadt Neuenburg zur Verfügung gestellt.

MIZ-Quote mit zunehmendem Alter (vgl. Abschnitt 3.4.2). Ausführliche Tabellen zu den Jahresbezugsquoten nach Geschlecht, Altersgruppen und Fallstruktur finden sich im Anhang.

Abbildung 21: Bezugsquoten in Stichmonats- und Jahresperspektive, 2012




Neuenburg verfügt über keine MIZ; in Luzern wurde für die Jahresperspektive keine Nichtbezugsquote berechnet.
Berechnungen Jahresperspektive: Soziale Dienste der Städte Basel, Zürich, Neuenburg und Luzern; Berechnungen Stichmonatsperspektive: BASS (Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS)

## 3.6.2 Bezugsdauer von IZU und MIZ

Auswertungen zur Bezugsdauer erwiesen sich für die Sozialdienste als ausgesprochen aufwändig. Nähere Analysen liegen deshalb nur für die Stadt Zürich vor, sie konzentrieren sich auf die Bezugsdauer der IZU und der MIZ.

**Tabelle 5** zeigt die durchschnittliche Bezugsdauer von Sozialhilfebeziehenden der Stadt Zürich, die im Jahr 2012 neu eine **Integrationszulage** bezogen und anschliessend noch während mindestens einem Jahr in der Sozialhilfe verblieben.[100] Um die Vergleichbarkeit zu gewähren, wurde nur die Bezugsdauer während dieses einen Jahres gemessen. Es zeigt sich, dass die IZU sicherlich mehr ist als bloss ein kurze Phase im Verlauf des Sozialhilfebezugs: Im Durchschnitt erhielten die betroffenen Personen die IZU während insgesamt 9 von 12 Monaten (bzw. 264 von 365 Tagen), bei mehr als der Hälfte dauerte der Bezug das ganze Jahr. Berücksichtigt man zusätzlich die Tage, in denen die betreffenden Personen eine andere

[100] Insgesamt erhielten im Jahr 2012 in der Stadt Zürich 1667 Sozialhilfebeziehende neu eine IZU, davon verblieben 1334 noch während mindestens einem Jahr in der Sozialhilfe. Die IZU-Bezugsdauern der übrigen 333 Personen sind schwierig zu interpretieren, weil sie unterschiedlich lange in der Sozialhilfe verblieben.

Zulage – also eine MIZ oder einen EFB – erhielten, so erhöht sich die durchschnittliche Bezugsdauer auf 10 Monate (bzw. 297 Tage).

Tabelle 5: IZU-Neubezüger/innen der Stadt Zürich 2012: durchschnittliche Bezugsdauern während der ersten 365 Tage

| Altersgruppen / Fallstruktur | Anzahl Personen | Durchschnittliche Bezugsdauer in Tagen | |
|---|---|---|---|
| | | nur IZU | alle Zulagen |
| 16 - 17 Jahre | 74 | 306 | 306 |
| 18 - 24 Jahre | 214 | 285 | 298 |
| 25 - 34 Jahre | 274 | 256 | 286 |
| 35 - 44 Jahre | 346 | 254 | 296 |
| 45 - 54 Jahre | 297 | 258 | 299 |
| 55 - 64 Jahre | 128 | 277 | 311 |
| 65+ Jahre | 1 | | |
| Ein-Personen-Fälle | 732 | 272 | 301 |
| Alleinerziehende | 233 | 279 | 314 |
| Paare mit Kind(ern) | 123 | 247 | 295 |
| Paare ohne Kind | 49 | 247 | 289 |
| Anderes | 10 | | |
| Stationäre Einrichtungen, Heime | 32 | 249 | 262 |
| Besondere Wohnformen | 100 | 264 | 284 |
| Haushaltstruktur nicht vorhanden | 55 | 207 | 236 |
| Total | 1334 | 264 | 297 |

Ohne IZU-Neubezüger/innen mit anschliessender Verbleibensdauer von weniger als einem Jahr.
Bezugsdauern, denen weniger als 20 Beobachtungen zu Grunde liegen, sind nicht ausgewiesen.
Berechnungen: Soziale Dienste der Stadt Zürich.

Unterschiede nach soziodemographischen Merkmalen – Alter und Fallstruktur – sind nicht stark ausgeprägt. Überdurchschnittliche IZU-Bezugsdauern haben die unter 25-Jährigen, was damit zusammenhängt, dass die IZU in diesen Fällen meistens wegen einer Ausbildung entrichtet wird. Die Unterschiede zu den übrigen Altersgruppen nivellieren sich jedoch, wenn man die durchschnittliche Bezugsdauer aller Zulagen (IZU plus anschliessender Bezug von EFB oder MIZ) berücksichtigt.

Deutlich kürzer ist die Bezugsdauer der **Minimalen Integrationszulage** (**Tabelle 6**): Für das erste Jahr nach Beginn des MIZ-Bezugs liegt sie im Durchschnitt bei 5 Monaten (bzw. 164 Tagen). Dies gilt für alle Altersgruppen und Fallstrukturen – nirgends kommt die Bezugsdauer der MIZ an die IZU heran. Allerdings führt die MIZ in der Stadt Zürich offensichtlich häufig in den Bezug einer anderen Zulage über: Berücksichtigt man nämlich alle Zulagen, so erhöht sich die durchschnittliche Bezugsdauer von 5 auf 9 Monate. In dieser Perspektive unterscheiden sich die Personen, die 2012 neu eine MIZ oder eine IZU bezogen, nicht mehr stark.

Sehr pauschal lassen sich die Bezugsdauern auch durch die **Anzahl Monate ausdrücken, die Sozialhilfebeziehende während eines Kalenderjahres eine Zulage erhielten** – unabhängig davon, ob diese Personen das ganze Jahr hinüber oder nur für einen Teil in der Sozialhilfe waren. Derart berechnet, kommt man für die IZU-Bezüger/innen auf eine durchschnittliche Dauer von 6.3 Monaten (durchschnittliche Dauer des gesamten Sozialhilfebezugs: 8.4 Monate), für die MIZ-Bezüger/innen auf eine Dauer von 4.4 Monaten (durchschnittliche Dauer des gesamten Sozialhilfebezugs: 7.9 Monate). Zur IZU liegen in diesen Punkt auch vergleichbare Daten für die Stadt Luzern vor: Die durchschnittliche Dauer des IZU-Bezugs bewegt sich dort auf einem ähnlichen Niveau, liegt aber mit 6.9 Monaten noch etwas höher (durchschnittliche Dauer des gesamten Sozialhilfebezugs: 8.6 Monate).

Tabelle 6: MIZ-Neubezüger/innen der Stadt Zürich 2012: durchschnittliche Bezugsdauern während der ersten 365 Tage

| Altersgruppen / Fallstruktur | Anzahl Personen | Durchschnittliche Bezugsdauer in Tagen | |
|---|---|---|---|
| | | nur MIZ | alle Zulagen |
| 16 - 17 Jahre | 3 | | |
| 18 - 24 Jahre | 60 | 176 | 252 |
| 25 - 34 Jahre | 83 | 140 | 240 |
| 35 - 44 Jahre | 147 | 159 | 269 |
| 45 - 54 Jahre | 157 | 174 | 280 |
| 55 - 64 Jahre | 69 | 178 | 271 |
| 65+ Jahre | 0 | | |
| Ein-Personen-Fälle | 305 | 174 | 274 |
| Alleinerziehende | 73 | 143 | 280 |
| Paare mit Kind(ern) | 48 | 142 | 239 |
| Paare ohne Kind | 30 | 185 | 277 |
| Anderes | 2 | | |
| Stationäre Einrichtungen, Heime | 13 | | |
| Besondere Wohnformen | 27 | 168 | 260 |
| Haushaltstruktur nicht vorhanden | 21 | 138 | 214 |
| Total | 519 | 164 | 266 |

Ohne IZU-Neubezüger/innen mit anschliessender Verbleibensdauer von weniger als einem Jahr.
Bezugsdauern, denen weniger als 20 Beobachtungen zu Grunde liegen, sind nicht ausgewiesen.
Berechnungen: Soziale Dienste der Stadt Zürich

## 3.7 Zusammenfassung

Die Auswertungen der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik zeigen in der Vergabe der Leistungen mit Anreizcharakter eine **grosse Bandbreite zwischen den Kantonen**:

■ Auf der einen Seite des Spektrums steht eine relativ grosse Gruppe von Kantonen, welche die IZU und die MIZ zurückhaltend vergeben. Der Anteil der Sozialhilfebeziehenden, die eine Zulage (EFB, IZU oder MIZ) beziehen, liegt in diesen Kantonen bei ungefähr 30% bis 40%. Der Anteil kann noch geringer ausfallen, wenn die Kantone auf die MIZ oder die IZU verzichten.
■ Auf der anderen Seite des Spektrums steht eine kleinere Gruppe von Kantone, in denen die Mehrheit der Sozialhilfebeziehenden eine IZU oder eine MIZ bezieht. Zusammen mit den EFB-Bezügen – deren Vergabe sich in viel geringerem Ausmass gestalten lässt – erreicht das Zulagensystem in diesen Kantonen eine hohe Abdeckung von 70% bis nahezu 90%.

Bei der Interpretation der kantonalen Ergebnisse ist in drei Punkten eine **gewisse Vorsicht** geboten:

■ Bei der Erhebung der Daten kann es zu Verzerrungen kommen, die sich allerdings nicht präzise bezeichnen lassen und von Kanton zu Kanton unterschiedlich ausfallen können. Tendenziell werden die Bezugsquoten unterschätzt. Die hier beschriebene Bandbreite ist aber gut abgesichert. Genauere Datenabklärungen bestätigen, dass kumulierte Bezugsquoten (EFB, IZU und MIZ) in gewissen Sozialdiensten bei 90%, in anderen dagegen nur bei 30% liegen. Im Einzelfall ist jedoch nicht auszuschliessen, dass die Bezugsquoten einzelner Kantone zu tief ausfallen.
■ Kantonale Unterschiede in den Bezugsquoten einzelner Leistungen können auf eine Vielzahl von Faktoren zurückzuführen sein (z.B. Zusammensetzung der Sozialhilfebeziehenden, Arbeitsmarktlage, Angebot an Arbeitsintegrations- und Beschäftigungsprogrammen). Nur bei sehr deutlichen Unterschieden ist die Annahme gerechtfertigt, dass Unterschiede in der Vergabepraxis eine wichtige Rolle spielen.
■ Die Vergabe der Zulagen wird nicht nur durch kantonale Vorgaben, sondern auch durch deren Umsetzung in den einzelnen Sozialdiensten geprägt. Es kann nicht in jedem Fall vorausgesetzt werden, dass die

kantonalen Bezugsquoten tatsächlich eine kantonsspezifische Eigenheit wiederspiegeln – sie können auch das «zufällige» Ergebnis einer sehr heterogenen Vorgehensweise der einzelnen Sozialdienste sein.

Die Bezugsquoten der einzelnen Zulagen unterscheiden sich teilweise nach soziodemographischen Merkmalen der Sozialhilfebeziehenden. Bezüglich der **Altersgruppen** zeigt sich, dass junge Erwachsene – sofern sie eine Zulage haben – meistens eine IZU beziehen, die während ihrer Ausbildungszeit entrichtet wird. Mit zunehmendem Alter sinkt der IZU-Bezug tendenziell, dafür gewinnt – relativ betrachtet – die MIZ an Bedeutung. Dies dürfte eng mit zunehmenden gesundheitlichen Problemen zusammenhängen. Der Anteil an Nichtbezüger/innen ist bei Personen im Erwerbsalter (18 bis 64 Jahre) in allen Altersgruppen ähnlich gross.

Vergleiche nach **Fallstruktur** ergeben, dass Alleinerziehende am häufigsten eine Zulage beziehen: Zum einen sind sie überdurchschnittlich häufig erwerbstätig und beziehen deshalb einen EFB, zum anderen haben sie in vielen Kantonen Anspruch auf ein IZU. Umgekehrt erhalten Personen in statiönären Einrichtungen oder Heimen nur in Ausnahmefällen eine Zulage. Zwischen den übrigen Falltypen zeigen sich keine markanten Unterschiede. Bei Sozialhilfebeziehenden, die zusammen mit einem Partner, aber ohne Kinder im selben Haushalt leben, zeichnet sich eine Tendenz zu unterdurchschnittlichen IZU- und überdurchschnittlichen MIZ-Bezügen ab. Dies ist ein indirekter Alterseffekt; diese Personen befinden sich häufig schon im fortgeschrittenen Erwerbsalter.

**Frauen und Männer** unterscheiden sich hauptsächlich im Bezug von EFB, der bei Frauen höher ausfällt. Allgemein sind Frauen in der Sozialhilfe öfter erwerbstätig als Männer. Dies ist insbesondere auf häufigere Teilzeitpensen und geringere Löhne zurückzuführen. Bezüglich IZU- und MIZ-Bezug gibt es keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Geschlechtern.

Was die **Höhe der Zulagen** betrifft, sind die Maximalbeträge bei EFB und IZU nur ein schwacher Hinweis für das tatsächlich Niveau der ausbezahlten Beträge. Von grösserer Bedeutung sind die Berechnungsmodi. Beim EFB werden die Maximalbeträge relativ rasch erreicht, wenn – unabhängig vom Beschäftigungsgrad – ein Teil des Lohnes als Freibetrag einbehalten werden darf. Dies ist jedoch nur in wenigen Kantonen der Fall. Bei der IZU, die in der Regel viel gröber abgestuft ist als der EFB, sind Zusammenhänge zwischen der Maximalhöhe und den tatsächlich ausbezahlten Durchschnittsbeträgen ein wenig besser sichtbar.

Die Auswertungen der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik bilden die Verhältnisse im Stichmonat Dezember ab. Es handelt sich um eine Momentaufnahme, welche die individuellen Bezugschancen vor allem dann unterschätzt, wenn Sozialhilfebeziehende eine Zulage nur für eine kurze Dauer erhalten. Ein gewisses Korrektiv bieten **«Jahres-Bezugsquoten»**, die für alle Personen berechnet werden, die innerhalb eines Kalenderjahres von der Sozialhilfe unterstützt worden sind. Im Unterschied zur Stichmonats-Perspektive wird dabei der Zulagenbezug während des ganzen Jahres berücksichtigt. Vier Sozialdienste von Schweizer Städten (Zürich, Basel, Luzern, Neuenburg) haben speziell für diese Studie solche Auswertungen erstellt. Sie zeigen, dass die EFB- und IZU-Quoten in der Jahresperspektive um ungefähr zwei Fünftel bis drei Viertel höher ausfallen als in der Stichmonatsperspektive. Allerdings schlägt sich dies nur bedingt in der Nichtbezugsquote nieder, weil es in der Jahresperspektive häufiger zur Mehrfachbezügen kommt: In der Stichmonatsperspektive haben die Sozialdienste Zürich, Basel und Neuenburg Nichtbezugsquoten von rund 60% bis 70%, in der Jahresperspektive liegen sie bei ungefähr 50%.

# 4 Vollzugspraxis in den Sozialdiensten

Bisher ist geschildert worden, wie sich die Kantone die Vorgaben der SKOS-Richtlinien normativ angeeignet haben (Kapitel 2) und wie häufig und in welcher Höhe die Zulagen tatsächlich ausgerichtet werden (Kapitel 3). Beide Untersuchungen bezogen sich auf die ganze Schweiz. Ausgeklammert blieb der Prozess, der dazwischen liegt: Die konkrete Vollzugspraxis der einzelnen Sozialdienste. Mit dieser beschäftigt sich das vorliegende Kapitel. Im Zentrum stehen dabei zwei Fragen: Zum einen geht es darum, die **Verfahrensabläufe und Ermessensspielräume** innerhalb der Sozialdienste zu rekonstruieren. Zum anderen wird der Versuch unternommen, die unterschiedlichen **Bezugsmuster genauer mit der konkreten Vergabepraxis zu verbinden**: Aus welchen Gründen unterscheiden sich die Bezugsquoten einzelner Zulagen mitunter derart stark?

In der Schweiz gibt es mehr als tausend Sozialdienste. Die fünf grössten unter ihnen (Genf, Zürich, Lausanne, Basel, Bern) betreuen knapp 30% aller Sozialhilfebeziehenden; mehr als 500 sind dagegen sehr kleine Dienste, die zusammen nur gerade für 4% aller Sozialhilfebeziehenden zuständig sind. Wir haben **zwölf Sozialdienste** bestimmt, um die Vollzugspraxis in ausführlichen, leitfadengestützten Expertengesprächen zu rekonstruieren. Bei der Auswahl der Dienste wurde darauf geachtet, eine ausreichende **Heterogenität** zu gewährleisten. Ziel der Analyse ist es nicht, Erkenntnisse zu gewinnen, die im statistischen Sinn repräsentativ sind und für die gesamte Schweiz verallgemeinert werden können. Vielmehr geht es darum, die **Vielfalt möglicher Umsetzungsformen** des Zulagensystems zu untersuchen und aufzuzeigen, welche Rahmenbedingungen und welche funktionalen Zusammenhänge den Vollzug in welcher Art und Weise beeinflussen.

Im Sinne eines «theoretical sampling» wurde deshalb darauf geachtet, dass die ausgewählten Sozialdienste die **Merkmalsausprägungen** in folgenden Bereichen angemessen oft abdecken:

- Grösse des Sozialdienstes (Anzahl laufende Fälle: <= 80, 81 bis 500, > 500)
- Gemeindetyp (urbanes Zentrum, Kernstadt einer Agglomeration, Agglomerationsgemeinde, ländliche Gemeinde)
- Organisationsform (kommunal, regional, kantonal)
- Sprachregion (Deutschschweiz, Romandie)

**Tabelle 7** beschreibt die ausgewählten Sozialdienste in anonymisierter Form. Ebenfalls enthalten sind die Bezugsquoten der drei Zulagen. Erachteten die Sozialdienste die Werte der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik als nicht korrekt, so wurden sie durch grobe Schätzungen ersetzt. Die vollzugsbedingten Ursachen für die unterschiedlichen Quoten werden in den Abschnitten 4.2.1 bis 4.2.3 ausführlich dargelegt.

Die Gespräche wurden anhand eines detaillierten Leitfadens geführt, den die Interviewpersonen im Vorfeld zur Vorbereitung zugeschickt erhielten (vgl. Anhang). Als Gesprächspartner/innen wurden nach Möglichkeit Personen ausgewählt, die eine Leitungsfunktion ausüben und gleichzeitig in der Sozialberatung tätig sind oder zumindest einen engen Kontakt dazu haben. Häufig sind dies die Vorsteher/innen der Sozialdienste, in sehr grossen Sozialdiensten teilweise auch die Leiter/innen einzelner Abteilungen.

Das vorliegende Kapitel präsentiert die Ergebnisse dieser Gespräche, welche die Vollzugspraxis der Sozialdienste betreffen. (Einschätzungen der Interviewpersonen zur Wirkungsweise der Zulagen finden sich in Kapitel 5.2.) Die Vollzugsanalyse gliedert sich in zwei Teile:

- **Verfahren und Rahmenbedingungen**: Zuerst werden die Verfahren und institutionellen Rahmenbedingungen beschrieben – die Kommunikation gegenüber den Sozialhilfebeziehenden (Abschnitt 4.1.1), die Entscheidungskompetenzen innerhalb des Sozialdienstes (Abschnitt 4.1.2), die Kontrollverfahren nach

der Gewährung einer Zulage (Abschnitt 4.1.3), die Existenz von internen Richtlinien (Abschnitt 4.1.4) sowie die Frage, inwieweit beim Vollzug insgesamt Unsicherheiten oder Unklarheiten auftreten und wie diese bewältigt werden (Abschnitt 4.1.5).

■ **Vollzugspraxis der einzelnen Zulagen**: Anschliessend wird für jede der drei Zulagen einzeln dargelegt, nach welchen Prinzipien sie ausgerichtet wird und welche Ermessenspielräume dabei bestehen (Abschnitte 4.2.1 bis 4.2.3). Nach einer Diskussion der Nichtbezugsquoten (Abschnitt 4.2.4) sowie des Verhältnisses von Zulagen als positiven und Leistungskürzungen als negativen Anreizen (Abschnitt 4.2.5) wird abschliessend versucht, aufgrund der beobachteten Unterschiede in der Vollzugspraxis mehrere Typen von Ausprägungen des Zulagensystems zu unterscheiden (Abschnitt 4.2.6).

Abschnitt 4.3 bietet eine **Zusammenfassung** der wichtigsten Ergebnisse.

Tabelle 7: Ausgewählte Sozialdienste für detaillierte Vollzugsanalysen

| Sozial-dienst | Anzahl laufende Fälle | Gemeindetyp | Organisa-tionsform | Sprach-region | Bezugsquoten | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | EFB | IZU | MIZ | Nicht-bezug |
| A | > 500 | Urbanes Zentrum | kantonal | frz. | 5% | 73% | 5% | 18% |
| B | > 500 | Urbanes Zentrum | kommunal | dt. | 16% | 15% | 3% | 67% |
| C | 81 bis 500 | Kernstadt Agglomeration | kommunal | dt. | 22% | 6% | keine | 73% |
| D | > 500 | Kernstadt Agglomeration | kommunal | frz. | 20% | 24% | keine | 59% |
| E | > 500 | Kernstadt Agglomeration | kommunal | dt. | 13% | 21% | 18% | 48% |
| F | 81 bis 500 | Kernstadt Agglomeration | regional | frz. | 22% | 30% | 92% | 6% |
| G | 81 bis 500 | Agglomerationsgemeinde | regional | frz. | 20% | 15% | 60% | 10% |
| H | 81 bis 500 | Agglomerationsgemeinde | kommunal | dt. | 18% | 22% | 3% | 60% |
| I | 81 bis 500 | Ländliche Gemeinde | regional | dt. | 10% | 40% | 25% | 25% |
| J | <=80 | Agglomerationsgemeinde | kommunal | dt. | 17% | * | * | * |
| K | <=80 | Ländliche Gemeinde | kommunal | dt. | 16% | 6% | 0% | 78% |
| L | > 500 | Kernstadt Agglomeration | regional | dt. | 13% | 38% | 24% | 28% |

Grauer Hintergrund: grobe Schätzung, * Bezugsquote unbekannt (IZU-Quote hoch, keine Unterscheidung zwischen IZU und MIZ).
Die Summe der Bezugsquoten kann 100% übertreffen, weil einzelne Sozialhilfebeziehende teilweise mehrere Zulagen haben.
Darstellung: BASS

## 4.1 Verfahren und institutionelle Rahmenbedingungen

### 4.1.1 Kommunikation

Damit EFB, IZU oder MIZ ihre Anreizwirkung entfalten können, muss den Sozialhilfebeziehenden bekannt sein, dass diese Leistungen überhaupt existieren. Wie kommunizieren die Sozialdienste dies ihren Klient/innen?

Die Mehrheit der befragten Sozialdienste macht **bei der Antragstellung oder im Erstgespräch** alle Sozialhilfebeziehenden auf die Leistungen aufmerksam. Einzelne Sozialdienste erwähnen die Leistungen auf Merkblättern, welche über die Bedingungen des Sozialhilfebezugs informieren und zum Teil von den Antragstellenden unterzeichnet werden müssen. Andere informieren ausschliesslich mündlich. Der genaue Zeitpunkt hängt unter anderem davon ab, wie der Abklärungs- und Eintrittsprozess ausgestaltet ist. Bisweilen werden erste Informationen schon bei der Antragstellung vermittelt, bisweilen erst bei der Berechnung des ersten Budgets, in welcher den neuen Klient/innen erklärt wird, welche Leistungen sie aus welchem Grund erhalten – und welche nicht. Der Sozialdienst eines urbanen Zentrums informiert bewusst gestaffelt: Zu Beginn wird den Klient/innen nur sehr allgemein mitgeteilt, dass die Leistungen bestehen, in den anschliessenden Beratungsgesprächen wird ihre Funktionsweise situativ erörtert und veranschaulicht.

Die Bedeutung einer breiten Erstinformation darf allerdings nicht überschätzt werden. Zwei Interviewpersonen geben zu bedenken, dass sich Menschen, die neu einen Antrag auf Sozialhilfe stellen, häufig in

einer Ausnahmesituation mit starkem psychischen Druck befinden. Sie werden in kurzer Zeit mit einer Vielzahl von Informationen konfrontiert, die für sie von vitaler Bedeutung sind. Die Leistungen mit Anreizcharakter sind dabei nur ein Element von vielen. Mehrere Interviewpersonen stimmen darin überein, dass die Sozialhilfebeziehenden erst im Verlauf der Zeit und nach einschlägigen Erfahrungen mit dem Zulagensystem vertraut werden.

Angesichts dessen ist **die situative Information im Rahmen des persönlichen Beratungsprozesses** von zentraler Bedeutung. Sie ist letztlich in erheblichen Mass vom individuellen Vorgehen und persönlichen Stil der Sozialberater/innen abhängig. Wie die Expertengespräche zeigen, wird häufig «lenkend» informiert: Mehrere Interviewpersonen erwähnen, die Leistungen würden in der Sozialberatung erst dann ins Gespräch gebracht, wenn die Klient/innen auch tatsächlich eine Chance hätten, durch Verhaltensänderungen eine solche Leistung zu erwirken. Die Sozialberater/innen vermitteln die Informationen also «portionenweise» in Situationen, in denen sie vermuten, dass sie für die Klient/innen tatsächlich handlungsrelevant sind. Auch können sie bei der Diskussion des Budgets auf die konkreten Folgen verweisen, welche Verhaltensänderungen auf das verfügbare Einkommen haben. Dieses Vorgehen hat den Vorteil grosser Anschaulichkeit und vermeidet, dass Informationen wegen fehlenden Alltagsbezugs wirkungslos verpuffen. Es kann aber dann zu Ineffizienzen führen, wenn die Sozialberater/innen die Lage falsch einschätzen und Informationen zurückhalten, obwohl diese faktisch zu einer Verhaltensänderung bei den Klient/innen geführt hätten.

Teilweise wird die Komplexität des Zulagensystems reduziert, um es besser verständlich zu machen. So treffen mehrere der ausgewählten Sozialdienste gegenüber ihren Klient/innen **keine Unterscheidung zwischen IZU und MIZ**. Die Interviewpersonen vermuten, dass diese Differenzierung schwer nachvollziehbar wäre und nur Verwirrung stiften würde. Diese Vereinfachung ist relativ einfach möglich, weil der tiefste Betrag einer IZU meistens demjenigen einer MIZ entspricht. Die Integrationszulage wird auf diese Weise generell zu einem Anreiz oder einer Anerkennung für Leistungen, die von einem Willen zeugen, sich nicht «fallen zu lassen» und sich für das eigene Wohl oder das Wohl anderer einzusetzen. Die Unterscheidung zwischen Eigenleistungen zur sozialen oder beruflicher Integration (IZU) einerseits und anderen Eigenleistungen zur Verbesserung der persönlichen Situation (MIZ) andererseits entfällt damit.

In einem der ausgewählten Sozialdienste ist lange Zeit **auf eine Erklärung des Zulagensystems verzichtet worden**. Dabei spielte unter anderem die Aufteilung der Entscheidungskompetenzen eine Rolle. Es handelt sich um eine kleine Agglomerationsgemeinde, deren Sozialdienst hauptsächlich von einer Person geführt wird. Diese muss die Budgets jährlich vom Gemeinderat gutheissen lassen. Diese Bewilligungskompetenz des Gemeinderates war vermutlich ein Grund dafür, dass die Interviewperson die Zulagen stillschweigend in die Budgets einfügte, ohne sie den Klient/innen zu erläutern oder als motivationalen Anreiz in der Sozialberatung einzusetzen. Der Beschluss des Gemeinderates wird den Sozialhilfebeziehenden schriftlich mitgeteilt; in den anschliessenden Beratungsgesprächen wird er nicht mehr thematisiert.

Gemäss Aussage der Interviewperson erhielten lange Zeit fast alle Haushalte eine Integrationszulage in der Höhe von ungefähr 100 bis 150 Franken. Lediglich bei unkooperativem Verhalten wurde diese gestrichen. Bei der Bewilligung der Budgets des Jahres 2014 vollzog die zuständige Person im Gemeinderat jedoch einen Richtungswechsel und entfernte die Integrationszulagen aus den Budgets. Eine Rolle dürfte gespielt haben, dass umliegende Gemeinden die Integrationszulagen deutlich restriktiver gewähren. Erst jetzt wurde zumindest einem Teil der Sozialhilfebeziehenden die Bedeutung der Integrationszulagen klar: Sie erkundigten sich beim Sozialdienst, was sie unternehmen müssten, um den Betrag wieder zu erhalten. An der Kommunikation seitens des Sozialdienstes änderte sich jedoch nichts: Wegen des Richtungswechsels des Gemeinderates verzichtet die zuständige Fachperson nach wie vor darauf, die Klient/innen aktiv über

die Zulagen zu informieren. Sie fügt aber weiterhin eine betragsmässig relativ bescheidene Zulage ins Budget ein und hofft, dass der Gemeinderat seine restriktive Bewilligungspraxis wieder lockert.

Der Wissensstand der Sozialhilfebeziehenden ist jedoch nicht nur einseitig von dem abhängig, was die Sozialdienste kommunizieren. Ebenso entscheidend sind die **Ressourcen, welche die Sozialhilfebeziehenden selber mitbringen**: beispielsweise ihre Sprachkenntnisse, ihr gesellschaftliches Netz oder ihre Fähigkeiten, sich selbständig Informationen zu beschaffen. Auch haben sie teilweise schon zu einem früheren Zeitpunkt oder an einem anderen Ort Sozialhilfe bezogen. Eine Interviewperson hebt diesen letzten Punkt besonders hervor. Ihr Sozialdienst habe eine relativ starke Zuwanderung von Unterstützungsbedürftigen aus anderen Regionen, die deshalb bereits mit den Anreizelementen vertraut seien. Dies führe häufig zu ausführlichen Diskussionen und Verstimmungen: Es sei für die Betroffenen kaum nachvollziehbar, dass das Anreizsystem innerhalb desselben Kantons von Sozialdienst zu Sozialdienst unterschiedlich umgesetzt werde.

### 4.1.2 Entscheidungskompetenzen

Die Kompetenz, Klient/innen eine Leistung mit Anreizcharakter zu erteilen, liegt in der Regel bei **den fallführenden Fachpersonen**. Vorgesetzte Stellen werden vor allem bei Unsicherheiten und offenen Fragen eingeschaltet; in einigen Sozialdiensten werden ihnen die Vorschläge der fallführenden Fachpersonen systematisch unterbreitet.

Die Expertengespräche geben Hinweise darauf, dass vor allem korrigierende Eingriffe von politisch zusammengesetzten **Sozialhilfebehörden** für Verunsicherung sorgen können. Wie in Abschnitt 4.1.1 dargelegt, beeinflussen solche Ungewissheiten mitunter die Art und Weise, wie die Zulagen gegenüber den Sozialhilfebeziehenden kommuniziert werden. Zugespitzt formuliert: Je ungewisser die Entscheidungen der politischen Behörde, desto zurückhaltender die Kommunikation gegenüber den Klient/innen. Damit reduziert sich aber auch die potenzielle Anreizfunktion der Zulagen. Denn diese setzt voraus, dass die Sozialhilfebeziehenden wissen, wie sich allfällige Verhaltensänderungen auf das verfügbare Einkommen auswirken.

### 4.1.3 Kontrollen

Ist eine Leistung mit Anreizcharakter einmal gesprochen, so wird sie nach Angabe der meisten Interviewpersonen **einmal pro Monat überprüft** – in der Regel bei einem persönlichen Gespräch mit den Sozialhilfebeziehenden. Diese Vorgabe eines monatlichen Gesprächs bildet in den betreffenden Sozialdiensten ein Standard, von dem es in begründeten Fällen Abweichungen gibt. Zu häufigeren Kontakten kommt es bei sehr wechselhaften und unsicheren Situationen. Seltener sind die Gespräche und Kontrollen, wenn die Erwerbssituation und die Verhältnisse in der Unterstützungseinheit als stabil eingestuft werden. Ein sehr grosser Sozialdienst führt die Kontrollen des EFB monatlich durch, doch können die Sozialhilfebeziehenden ihre Unterlagen zu diesem Zweck per Post übermitteln und müssen nicht zwingend persönlich erscheinen.

Eine Minderheit der Sozialdienste **nimmt die Kontrollen seltener vor**: beim EFB alle paar Monate, bei der IZU und der MIZ einmal pro Jahr. Ein klares Muster lässt sich dabei nicht feststellen: Zu diesen Sozialdiensten gehören sowohl seiner kleine kommunale Dienste wie auch grössere städtische Dienste.

Auf welche Weise werden die Kontrollen durchgeführt? Beim EFB erfolgen sie vor allem über **Lohnausweise**. Nur eine Interviewperson eines kleinen kommunalen Sozialdienstes erwähnt, dass sie bei Veränderungen von grundsätzlich regelmässigen Einkommen auf die Rückmeldungen der Sozialhilfebeziehenden angewiesen sei. Bei der IZU verlassen sich die Sozialdienste neben den **Auskünften der Klient/innen** vor

allem auf die **Rückmeldungen der Partnerorganisationen**, welche Arbeitsintegrations- oder Beschäftigungsprogramme durchführen: Die Sozialdienste vergeben die IZU grundsätzlich für die Dauer des Programms und nehmen Einstellungen vor, wenn sie benachrichtigt werden, dass die Klient/innen nicht oder nur unregelmässig erscheinen.

### 4.1.4 Normen der Sozialdienste

Etwas mehr als die Hälfte der auswählten Sozialdienste verfügt über **zusätzliche Richtlinien oder interne Weisungen**, die in der Regel von der zuständigen Sozialhilfebehörde erlassen wurden und den Bezug der drei Zulagen für den betreffenden Sozialdienst regeln. Der Charakter ist unterschiedlich: Teilweise übernehmen die Richtlinien hauptsächlich kantonale Normen und bringen nur geringfügige Ergänzungen an, teilweise enthalten sie fast ausschliesslich zusätzliche Ausführungsbestimmungen.

Auch in diesen Normen finden sich häufig Angaben zur Berechnung von EFB und IZU sowie Umschreibungen und Auflistungen von Tätigkeiten, die zu einer IZU oder – seltener – einer MIZ berechtigen. Vereinzelt ist für jedes verfügbare Programm genau aufgeführt, mit welchem Betrag eine Teilnahme honoriert wird. Ein wiederkehrendes Thema ist zudem die Bemessung der Zulagen für junge Erwachsene.

Seltener sind Bestimmungen zur Kumulation von Zulagen, der Ausrichtung von Zulagen bei Krankheit oder Bezug von Sozialversicherungsleistungen, den Abklärungsprozessen, den Kompetenzen zur Vergabe der Zulagen sowie allfälligen Kürzungen. In einem Fall hat die Sozialbehörde entgegen den kantonalen Normen besondere Bestimmungen erlassen, um den Schwelleneffekt beim Austritt aus der Sozialhilfe abzumildern.

### 4.1.5 Sicherheit im Normvollzug

Die Analyse der kantonalen Normen hat gezeigt, dass in mehreren Punkten gewisse Unschärfen oder Interpretationsspielräume bestehen. Dies gilt besonders für die Abgrenzung der IZU zur MIZ sowie die Abgrenzung der MIZ zum Nichtbezug (vgl. Abschnitte 2.2.3 und 2.2.4). Nur ein Teil der Sozialdienste verfügt über ergänzende Bestimmungen, und auch diese Regelungen haben einen unterschiedlichen Detailgrad. Alle Interviewpersonen wurden deshalb gefragt, ob in ihrem Sozialdienst beim Vollzug des Zulagensystems Unklarheiten oder Unsicherheiten auftreten und – falls ja – wie sie diese bewältigen. Einzig zwei Personen machten dabei auf **grössere Schwierigkeiten** aufmerksam:

■ In einem grösseren regionalen Sozialdienst treten immer wieder Unklarheiten auf, insbesondere bei jüngeren Mitarbeitenden. Sowohl die Mitarbeitenden wie auch die Bereichsleitung würden sich tendenziell präzisere Regeln wünschen. Die Leitung des Sozialdiensts versucht dem entgegenzukommen, indem sie interne Richtlinien erlässt und die Sozialarbeitenden relativ eng begleitet.
■ Von grosser Unsicherheit geprägt ist die Situation in der – bereits erwähnten – kleineren Agglomerationsgemeinde, in der die politische Behörde Anfang 2014 die IZU aus den Budgets gestrichen hat.

Die übrigen Interviewpersonen machen zwar mitunter auf **kleinere Unsicherheiten** oder Klärungsbedarf aufmerksam. Zweimal wird darauf hingewiesen, dass die Sozialarbeitenden vor allem bei der MIZ unterschiedliche Ansätze verfolgten, die für Diskussionsbedarf sorgten. Insgesamt halten sich diese Differenzen aber in Grenzen und werden als unproblematisch beurteilt. Instrumente, um solche Situationen zu meistern und eine möglichst einheitliche Umsetzung des Zulagensystems zu erreichen, sind neben internen Richtlinien vor allem Fallbesprechungen im Team und die Kontrolle von Entscheidungen durch Vorgesetzte. Ein sehr grosser Sozialdienst verfügt über einen eigenständigen Fachstab, den die Sozialarbeitenden bei Unklarheiten kontaktieren können. Die Verantwortlichen des Fachstabs stellen fest, dass es gerade zu

den Zulagen wenig Rückfragen gibt, andere Aspekte bei der Budgetberechnung seien viel heikler und klärungsbedürftiger.

In eine ähnliche Richtung weist die Aussage einer anderen Interviewperson, die zu bedenken gibt, dass in anderen Punkten der Budgetberechnung (z.B. situationsbedingten Leistungen) ein viel grösserer Ermessensspielraum bestehe, der für die Klient/innen oftmals auch bedeutendere finanzielle Konsequenzen habe. Angesichts dessen gelte es, bei der kritischen Bewertung von Unsicherheiten oder Spielräumen in der Ausrichtung der Anreizelemente die Verhältnisse zu wahren.

Gleichwohl: Angesichts der Tatsache, dass nicht nur die SKOS-Richtlinien, sondern auch viele kantonale Normen interpretationsbedürftig sind, ist die bekundete Sicherheit in der Umsetzungspraxis bemerkenswert. Dies umso mehr, als die Spielräume durchaus unterschiedlich genutzt werden. Offensichtlich ist es aber vielen Sozialdiensten gelungen, in der alltäglichen Praxis eine Linie zu etablieren, die für die Mitarbeitenden klar erkennbar ist und für **Stabilität bei der Umsetzung des Zulagensystems** sorgt. Einzelne Interviewpersonen, welche die Einführung des Zulagensystems vor rund zehn Jahren miterlebt haben, bestätigen dies: Zu Beginn habe ein grosser Erklärungsbedarf bestanden, heute sei dies jedoch nicht mehr der Fall.

Auf zwei Punkte, welche diese Einschätzungen leicht relativieren, ist allerdings hinzuweisen: Zum einen wurden ausschliesslich **Personen in Leitungsfunktionen** interviewt, welche die Umsetzungspraxis innerhalb eines Sozialdiensts mitverantworten. Es ist nicht auszuschliessen, dass die fallführenden Mitarbeitenden die Situation womöglich etwas zurückhaltender beurteilen würden. Zum anderen zeigt das eine Beispiel eines kleinen ländlichen Sozialdiensts, dass **eine geringe Zahl von Fällen** es erschweren kann, eine explizite und einheitliche Umsetzungspraxis zu formulieren. Viele Konstellationen, die in grösseren Sozialdiensten gehäuft auftreten, bilden hier Einzelfälle und werden als solche gewürdigt. Von aussen betrachtet lässt sich feststellen, dass einige Unsicherheiten in der Anwendung des Zulagensystems bestehen und Entscheidungen weniger aus allgemeinen Prinzipen, sondern aus der Besonderheit des Einzelfalls abgeleitet werden. In der Innensicht des Sozialdienstes wird dies jedoch nicht als Manko wahrgenommen und wenig Handlungsbedarf geortet. Treten in der Beratungspraxis oder bei der Berechnung des Budgets offene Fragen auf, so greift die zuständige Fachperson auf das kantonale Handbuch zurück, das ihr als Leitfaden gute Dienste leistet.

Drei Interviewpersonen weisen schliesslich darauf hin, dass innerhalb der Beratungsteams weniger die Ermessenspielräume oder Unschärfen des Zulagensystems zu reden geben, als vielmehr **Fragen der Gerechtigkeit**, die zum System als solchem oder einzelnen Regelungen gestellt werden. Eine Interviewperson aus einem grossen Sozialdienst eines urbanen Zentrums vermutet, dass rund 20% bis 30% des Beratungsteams – vor allem langjährige Mitarbeitende – dem Zulagensystem aus grundsätzlichen Überlegungen skeptisch gegenüberstehen. Jüngere wünschten sich dagegen oftmals, das System würde rigoroser umgesetzt. Zwei andere Personen verweisen auf konkrete Regelungen, an denen sich in ihren Teams Gerechtigkeitsdiskussionen entfachen. Dabei geht es um zu hohe Leistungen für junge Erwachsene, die Abstufung des EFB sowie unterschiedliche Bemessungsgrundlagen der IZU für Sozialhilfbeziehende mit und ohne Suchtprobleme.

## 4.2 Ausrichtung der einzelnen Leistungen mit Anreizcharakter

Im Folgenden wird näher geschildert, wie die ausgewählten Sozialdienste die einzelnen Leistungen ausrichten. Dabei interessiert hauptsächlich, welche Sachverhalte in der Umsetzung des Zulagensystems dafür verantwortlich sind, dass sich die Bezugsquoten von Sozialdienst zu Sozialdienst teilweise markant unterscheiden. Ebenso wird gefragt, in welchen Punkten die Sozialdienste und ihre Mitarbeitenden Ermessens-

spielräume besitzen. Im Anschluss an die Diskussion der drei Zulagen beschäftigen wir uns mit der Frage, welche Klient/innen in den untersuchten Sozialdiensten keine Zulagen beziehen und wie sich Zulagen als positive Anreize und Leistungskürzungen als negative Anreize zueinander verhalten. Abschliessend wird versucht, die beobachteten Unterschiede in der Umsetzung des Zulagensystems in einer Typologie zu verdichten.

### 4.2.1 Einkommensfreibetrag

Die Quote der EFB-Bezüger/innen bewegt sich in den ausgewählten Sozialdiensten zwischen 5% und 22%. Die möglichen Ursachen für solche Unterschiede sind bereits in Abschnitt 3.2.3 dargelegt worden. Dass der Ermessensspielraum der Sozialarbeitenden dabei eine wichtige Rolle spielt, darf ausgeschlossen werden. Fast alle Interviewpersonen **stufen den Ermessensspielraum als sehr gering oder inexistent ein**. Dabei äussern sie sich sehr klar und deutlich.

Neben diesen pauschalen Einschätzungen wurden in den Interviews mehrere Aspekte des EFB thematisiert, in denen die SKOS-Richtlinien und die kantonalen Vorgaben bei der Ausrichtung des EFB Handlungsspielräume offen lassen. Wir gehen im Folgenden ausführlicher auf einzelne Punkte ein.

#### Abgrenzung von EFB zu IZU

Die Abgrenzung von EFB zu IZU ist für die meisten Interviewpersonen klar und lässt kaum Handlungsspielräume. Zwei Interviewpersonen sehen allenfalls eine gewisse Offenheit bei der Frage, wann ein Arbeitseinsatz als Praktikum oder als «normale» Erwerbsarbeit gewertet wird.

Eine Ausnahme bildet ein grösserer regionaler Sozialdienst, der bei **jungen Erwachsenen** bewusst auf präzise Regelungen verzichtet. Die Interviewperson unterstreicht, dass es ein zentrales Ziel bildet, die jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe nicht besser zu stellen als solche, die keine Sozialhilfe beziehen. Die Erfahrung habe gezeigt, dass starre Regelungen zur Behandlung von Berufslehren und Praktika oder zur Höhe dieser Zulagen für junge Erwachsene diesem Ziel eher im Wege stünden. Deshalb suche man nach individuellen Lösungen.

Nur sehr selten äussern sich die kantonalen Vorgaben über die Behandlung von Einkommen, die aus Beschäftigungen in **Sozialfirmen oder Programmen mit Teillohn** stammen (vgl. Abschnitt 2.2.2). Sofern die berücksichtigten Sozialdienste ihren Klient/innen solche Arbeitsmöglichkeiten anbieten, gewähren sie auf diesen Einkommen meistens einen EFB. Zwei Sozialdienste desselben Kantons, die stattdessen eine IZU zugestehen, begründen dies mit den kantonalen Richtlinien, die klar vorgeben, dass der EFB einen marktüblichen Lohn voraussetze.

Bei grosser Verbreitung von Teillohnstellen oder Stellen in Sozialfirmen kann dieser Sachverhalt durchaus zu Unterschieden in den EFB-Quoten der einzelnen Sozialdienste beitragen. Unter den ausgewählten Sozialdiensten befindet sich ein Dienst, der bei der Arbeitsintegration hauptsächlich auf Einsätze in einer Sozialfirma setzt. Dies hat zur Folge, dass rund die Hälfte der EFB-Bezüge auf solche Erwerbstätigkeiten zurückgeht. Im Gegenzug ist die IZU-Quote stark unterdurchschnittlich (vgl. Abschnitt 4.2.2).

#### Junge Erwachsene

Wie die Auswertung der kantonalen Normen gezeigt hat, äussern sich mehrere Kantone nicht ausdrücklich dazu, wie Einkommensfreibeträge für junge Erwachsene anzusetzen sind (vgl. Abschnitt 2.2.2). Von den ausgewählten Sozialdiensten befinden sich gut die Hälfte in solchen Kantonen (dreimal Romandie, viermal Deutschschweiz). Sie nutzen den Spielraum unterschiedlich, aber insgesamt eher zurückhaltend. Mehrere Interviewpersonen halten ausdrücklich fest, dass ihr Sozialdienst bei der Ausrichtung des EFB keine altersbedingten Unterschiede treffe. Die internen Richtlinien eines regionalen Sozialdienstes aus der

ländlichen Deutschschweiz begründen dies damit, dass die Zulagen im Kanton ohnehin schon recht niedrig seien und man bei einer weiteren Kürzung befürchte, dass der Arbeitsanreiz für die jungen Erwachsenen entfalle.

Allerdings lässt sich daraus nicht schliessen, dass die befragten Interviewpersonen die Leistungsbemesserung für junge Erwachsene generell als problemlos erachten würden. Einige sehen darin im Gegenteil eine der grösseren Herausforderungen im «Finetuning» des Zulagensystems.

### Geringe Einkommen

Unregelmässige, schwankende oder marginale Einkommen bieten nach Auskunft der Interviewpersonen keine Schwierigkeiten bei der Ausbezahlung von EFB – zumindest dann nicht, wenn sie aus einem Angestelltenverhältnis stammen. Ausschlaggebend für die Entrichtung des EFB sind die Lohnausweise, die auch in solchen Fällen ausgestellt werden.

### Mindestgrenzen

Viele Kantone verfügen über Mindestgrenzen für den EFB. Wie die Expertengespräche zeigen, können darunter liegende Erwerbseinkommen teilweise ganz behalten werden, teilweise werden sie sogar aufgestockt. Weil der Mindestbetrag in den meisten Fällen bei 100 Franken, allenfalls bei 200 Franken pro Monat liegt, haben diese Unterschiede nur geringfügige Konsequenzen (vgl. dazu auch Abschnitt 2.2.2).

Von grösserer Bedeutung sind die Mindestgrenzen beim EFB dann, wenn sie deutlich höher angesetzt sind. Dies ist auf kantonaler Ebene in Genf der Fall, wo EFB erst ab einem Beschäftigungsgrad von 50% ausgerichtet werden (die meisten Sozialhilfebeziehenden mit einem geringeren Erwerbspensum erhalten eine IZU für das Einhalten eines Eingliederungsvertrags). Wie sich in einem Expertengespräch zeigt, können sich solche Grenzen aber auch in der Praxis einzelner Sozialdienste einspielen. In den ausgewählten Fallbeispielen trifft dies auf einen – bereits erwähnten – Sozialdienst mittlerer Grösse zu, der sehr stark auf ein Gegenleistungsprinzip setzt und Sozialhilfebeziehende nach Möglichkeit zur Tätigkeit in einer Sozialfirma verpflichtet. Für diese Einsätze wird ein EFB entrichtet, doch entsteht dieser Anspruch erst ab einem 50%-Pensum (80 Stunden pro Monat). Für Sozialhilfebeziehende mit einem «normalen» Erwerbseinkommen gilt diese Grenze nicht.

### Selbständige

Sofern die kantonalen Normen Vorgaben zum Umgang mit Erwerbseinkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit enthalten, fallen sie sehr unterschiedlich aus (vgl. Abschnitt 2.2.2). Dies bestätigen auch die Expertengespräche: Selbständigerwerbende erhalten je nach Sozialdienst einen EFB, eine IZU oder MIZ ausbezahlt. Vor allem bei Lösungen mit EFB oder IZU betonen mehrere Interviewpersonen, dass ihr Sozialdienst die Leistung nur dann ausrichtet, wenn die Selbständigkeit nachhaltig ist oder eine reelle Chance besteht, sich auf diese Weise aus der Sozialhilfe abzulösen.

Die Interviewperson eines Sozialdienstes, der selbständige Erwerbstätigkeit mit einer MIZ honoriert, kann sich durchaus auch anderweitige Lösungen vorstellen. Weil sie der MIZ generell skeptisch gegenübersteht, wäre für sie auch die Ausrichtung eines EFB denkbar.

### 4.2.2 Integrationszulage

In den ausgewählten Sozialdiensten bewegt sich der Anteil der Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren, die gemäss BFS-Statistik eine Integrationszulage beziehen, zwischen 6% und 73%. Fasst man die Sozialdienste in Gruppen zusammen, so ergibt sich annäherungsweise die folgende Verteilung:[101]

- IZU-Bezugsquoten unter 10%: zwei Sozialdienste
- IZU-Bezugsquoten von 15% bis 30%: sechs Sozialdienste
- IZU-Bezugsquoten von ungefähr 40%: zwei Sozialdienste
- IZU-Bezugsquote von ungefähr 70%: ein Sozialdienst

Fast alle Interviewpersonen geben an, dass ihr Sozialdienst mit der IZU genau die Ziele verfolgt, die in den SKOS-Richtlinien vorgegeben sind – nämlich Sozialhilfebeziehende zu belohnen, die sich für ihre berufliche und soziale Integration oder diejenige ihrer Mitmenschen einsetzen. Nur in einem Sozialdienst mit einer sehr hohen IZU-Quote ist das Ziel ausdrücklich breiter gesteckt und werden mit der IZU generell Leistungen zur Verbesserung oder Stabilisierung der bestehenden Situation anerkannt.

Trotz dieser weitgehend einheitlichen Zielsetzung bestehen aber offensichtlich grosse Unterschiede in der konkreten Praxis. In welchen Punkten ist dies der Fall? Wir suchen zuerst allgemein nach Erklärungen und vertiefen danach zwei Aspekte: die Bedeutung gemeinnütziger Tätigkeiten beim IZU-Bezug sowie das Angebot an geeigneten Programmen und deren Zugänglichkeit. Abschliessend beurteilen wir den Ermessenspielraum, den Sozialarbeitende bei der Gewährung von IZU haben.

#### Gründe für die unterschiedlichen IZU-Bezugsquoten

Die Analyse der kantonalen Normen und die Expertengespräche zeigen, dass es drei Situationen gibt, in denen die meisten Sozialdienste eine IZU gewähren. Sie bilden gewissermassen den **«Normalfall»** oder die Ausgangsbasis für den Vergleich der Bezugsquoten:

- Absolvieren einer Ausbildung
- Teilnahme an Programmen oder Qualifikationsmassnahmen (z.B. Sprachkursen) zur beruflichen oder sozialen Integration
- Situation als alleinerziehender Elternteil mit mindestens einem Kleinkind bis zu zwei oder drei Jahren

Aus den untersuchten Fallbeispielen zu schliessen, ergibt sich daraus eine **IZU-Bezugsquote von ungefähr 15% bis 30%**. Die Bandbreite ist unter anderem auf unterschiedliche «Detailregelungen», beispielsweise im Umgang mit Lehrlingslöhnen, zurückzuführen. Dazu kommen mögliche Unterschiede in der Zusammensetzung der Sozialhilfebeziehenden.

Zwei Sozialdienste weisen deutlich **tiefere Bezugsquoten von weniger als 10%** aus. Beiden Sozialdiensten ist gemeinsam, dass sie keine IZU für Alleinerziehende kennen und mit Zuweisungen zu Beschäftigungs- und Arbeitsintegrationsprogrammen zurückhaltend sind. Diese Zurückhaltung ist im einen Fall – einer kleinen ländlichen Gemeinde – den begrenzten Finanzen geschuldet; Programmplätze werden nur dann vermittelt, wenn man vom Nutzen der Teilnahme zweifelsfrei überzeugt ist. Im anderen Fall verfolgt der Sozialdienst - wie bereits in anderem Zusammenhang vermerkt – insofern eine Art «Workfare»-Politik, als die Klient/innen nach Möglichkeit in einer Sozialfirma vor Ort arbeiten müssen. Diese Tätigkeit wird mit einem EFB vergütet. Andere Beschäftigungs- oder Arbeitsintegrationsprogramme, die mit einer IZU belohnt werden, spielen dagegen eine untergeordnete Rolle.

[101] Ausgeklammert ist bei dieser Aufzählung ein kleiner Sozialdienst einer Agglomerationsgemeinde, der Anfang 2014 die Vergabepraxis bei Integrationszulagen stark änderte und faktische keine Unterscheidung zwischen IZU und MIZ trifft.

Drei Sozialdienste haben vergleichsweise **hohe IZU-Bezugsquoten zwischen 40% und 70%**. Für diese Quoten lassen sich vor allem zwei Ursachen finden:

■ **Eingliederungsverträge**: Der Sozialdienst eines urbanen Zentrums setzt die IZU mit Absicht sehr breitflächig ein. Grundsätzlich erhalten alle Sozialhilfebeziehenden, die einen Eingliederungsvertrag abschliessen und diesen einhalten, eine IZU. Die Eingliederungsverträge sehen nicht nur Massnahmen zur beruflichen oder sozialen Integration vor, sondern umfassen grundsätzlich alle Tätigkeiten, die darauf zielen, die persönliche Situation zu verbessern oder zu stabilisieren. Dazu können etwa auch der Besuch einer Therapie oder die Wohnungssuche gehören. Die IZU-Bezugsquote liegt in der Folge bei ungefähr 70%.
■ **Stellensuche und Kooperation**: Zwei Sozialdienste gewähren eine IZU auch dann, wenn Sozialhilfebeziehende aktiv nach einer Stelle suchen oder mit externen Institutionen wie etwa den RAV oder IV-Stellen zusammenarbeiten, um ihre Situation zu verändern. Der Vergleich mit den «Normalfällen» legt nahe, dass dies ein wichtiger Grund für die relativ hohe IZU-Quote ist. In einem der beiden Sozialdienste machen die Stellensuchenden fast die Hälfte der IZU-Beziehenden aus. Die IZU-Quoten der beiden Sozialdienste betragen ungefähr 40%.

Nimmt man das gesamte Zulagensystem in den Blick, so ist allerdings auch eine Relativierung anzubringen: Tätigkeiten, deren Berücksichtigung zu einer überdurchschnittlichen IZU-Quote führt, werden oftmals mit kleinen Beträgen honoriert, die sich nicht von einer MIZ unterscheiden. Angesichts dessen lässt sich allein aufgrund der IZU-Bezugsquoten nicht beurteilen, ob sich die betreffenden Sozialdienste bei der Ausrichtung der Zulagen tatsächlich im oberen Bereich befinden. Zu diesem Zweck müssen IZU und MIZ gemeinsam in den Blick genommen werden.[102]

### Individuelle Tätigkeiten für gemeinnützige Zwecke

Die kantonalen Normen beschreiben teilweise ausführlich die gemeinnützigen Tätigkeiten, die zu einer IZU berechtigen. In der Analyse dieser Normen war deshalb vermutet worden, dass in der Anerkennung und Honorierung solcher Tätigkeiten ein entscheidender Hebel liegt, der über den Umfang der IZU-Quote entscheidet (vgl. Abschnitt 2.2.3). Denn hier schien sich eine wichtige Möglichkeit zu eröffnen, unabhängig von formellen Programmen oder Massnahmen eine IZU zu erwirken.

Die Expertengespräche zeigen jedoch, dass diese Annahme unzutreffend ist. Alle Interviewpersonen wurden gefragt, wie häufig ihre Sozialdienste IZU für individuelle Tätigkeiten ausrichten, die dem Gemeinwohl dienen – beispielsweise gemeinnützige Arbeiten, Nachbarschaftshilfe oder die Pflege von Angehörigen. Sie stimmen einhellig darin überein, dass dieser **Anteil nur klein oder sogar inexistent** ist. Dafür werden die folgenden Gründe vorgebracht:

■ Viele Sozialhilfebeziehende streben auch bei ungünstigen Voraussetzung danach, wieder eine Stelle oder zumindest eine Anerkennung für eine arbeitsmarktbezogene Tätigkeit zu finden. Darauf verweisen mehrere Interviewpersonen: Das Interesse an gemeinnützigen Tätigkeiten sei gering, weil dies einem stillschweigenden Zugeständnis gleichkäme, den Ausstieg aus der Sozialhilfe nicht mehr zu schaffen.
■ Mehrere Interviewpersonen bekunden, dass auch ihre Sozialdienste den gemeinnützigen Tätigkeiten keine hohe Priorität beimessen. Sie versuchen zuerst, die Ressourcen ihrer Klient/innen derart zu stärken, dass sie wieder den Anschluss an den ersten Arbeitsmarkt schaffen oder sich ihre soziale Integration verbessert. Eine Interviewperson drückt sich sinngemäss derart aus, dass eine IZU für gemeinnützige Tätigkei-

[102] Dieser Vorbehalt betrifft vor allem die beiden letztgenannten Sozialdienste, welche die IZU auch für Stellensuche und Kooperation mit anderen Institutionen gewähren. Der Sozialdienst, der die IZU für Eingliederungsverträge ausrichtet, gewährt in der Regel einen höheren Betrag. Zwar würde es den Sozialarbeitenden grundsätzlich offen stehen, den Betrag zu kürzen, wenn die Verträge nicht vollumfänglich eingehalten werden. Nach Auskunft der Interviewperson sind solche Kürzungen aber eine Ausnahme, entweder wird die volle IZU ausbezahlt oder gar keine.

ten dann gewährt wird, wenn «nichts Besseres» möglich sei. Ein latenter Konflikt zum Integrationsziel besteht insbesondere bei der Pflege von Angehörigen, bei der vermutet wird, dass sie in Einzelfällen auch von Sozialhilfebeziehenden geltend gemacht wird, die verstärkte Arbeitsintegrationsbemühungen vermeiden möchten.

■ Viele gemeinnützige Tätigkeiten sind mit relativ hohen Anforderungen verbunden – etwa die Pflege von Betagten oder die Betreuung von Kindern. Sozialhilfebeziehende, welche dafür in Frage kämen, sind häufig schon in anderen Beschäftigungs- und Arbeitsintegrationsprogrammen engagiert.

■ Individuelle gemeinnützige Tätigkeiten setzen eine gute soziale Vernetzung sowie ein gewisses Selbstvertrauen und Ideenreichtum aus. Diese Ressourcen sind bei vielen Sozialhilfebeziehenden nicht ohne Weiteres gegeben. Sie finden oder entwickeln nicht selber eine solche Tätigkeit, sondern müssen darin begleitet werden.

■ Häufig werden freiwillige Tätigkeiten in kleinen Pensen erbracht, die je nach Sozialdienst nicht zu einer IZU, sondern zu einer MIZ berechtigen.

■ Aus Sicht einer Interviewperson spricht gegen individuelle gemeinnützige Tätigkeiten, dass sich nur schwerlich überprüfen lässt, ob die Leistungen tatsächlich erbracht wurden.

Die Fallbeispiele deuten also stark darauf hin, dass nicht die gemeinnützigen Tätigkeiten dafür entscheidend sind, ob die IZU-Quote eines Sozialdienstes hoch oder tief ausfällt. Massgeblich scheinen vielmehr andere Tätigkeiten, die ausserhalb formeller Programme oder Qualifikationsmassnahmen zu einer IZU berechtigen. Wie in den vorangegangenen Abschnitten gezeigt, gilt dies insbesondere für die Stellensuche, aber auch für die Kooperation mit externen Stellen oder allgemeine Bemühungen um eine Verbesserung der Lebenssituation.

### Programme

Die Teilnahme an einem Programm zur beruflichen oder sozialen Integration ist gewissermassen der Königsweg, der zu einer IZU berechtigt. Sie gilt in allen Sozialdiensten als IZU-begründende Tätigkeit. Vor allem dann, wenn die Sozialdienste eine IZU ansonsten nur zurückhaltend vergeben, stellt sich die Frage, ob das entsprechende Platzangebot ausreichend ist. Ansonsten könnte dies bedeuten, dass Personen der Zugang zu einer IZU verwehrt ist, obwohl sie bereit wären, entsprechende Leistungen zur beruflichen oder sozialen Integration zu erbringen.

Aus diesem Grund wurden alle Interviewpersonen gefragt, wie häufig sie mit der Situation konfrontiert sind, dass sie teilnahmebereiten Personen **keine geeigneten Plätze in Programmen zur beruflichen oder sozialen Integration** vermitteln können. Die Antworten ergeben ein überwiegend vorteilhaftes Bild. Abgesehen von einer kleinen ländlichen Gemeinde, bei der sich Finanzierungsprobleme stellen, bekundet keine Interviewperson grössere Probleme. Sofern es zu Engpässen oder Angebotslücken kommt, scheint nur eine kleine Minderheit von Sozialhilfebeziehenden betroffen:

■ Zwei Interviewpersonen aus städtischen Sozialdiensten stellen fest, dass es erfahrungsgemäss bei etwa 5% bis 10% der Klient/innen nicht möglich sein, ein geeignetes Angebot zu finden. Teilweise würden die Kandidierenden von Programmanbietern abgelehnt, teilweise handle es sich um sehr differenzierte und spezielle Fälle – erwähnt werden in diesem Zusammenhang hochqualifizierte Sozialhilfebeziehende.

■ Verbreitet ist die Erfahrung, dass man nicht auf Anhieb ein «passgenaues» Angebot findet oder auch aus anderen Gründen (z.B. Häufigkeit der Programmdurchführung) gewisse Wartezeiten entstehen. Teilweise überbrücken die Sozialdienste diese Wartezeit, indem sie die Klient/innen zuerst in ein unmittelbar verfügbares Angebot senden und so bald als möglich einen Wechsel anstreben.

Fehlt ein passendes Angebot – und erbringen die Sozialhilfebeziehenden auch sonst keine «IZU-relevante» Leistung –, so verzichten die meisten Sozialdienste auf die Ausrichtung einer IZU. Einzig eine Interviewper-

son bekundet, dass die IZU bezahlt werde, wenn die Klient/innen teilnahmewillig seien, aber es dem Sozialdienst nicht gelinge, einen Platz in einem angemessenen Programm zu vermitteln. Ein anderer Sozialdienst richtet während der Wartezeit eine MIZ aus.

Diese Einschätzungen sind insgesamt positiver als diejenigen der kantonalen Sozialämter im Rahmen des **SKOS-Monitorings**. Dort gaben immerhin 11 von 26 Sozialämtern an, dass nicht alle Sozialdienste stets ein passendes Integrationsangebot fänden. Tendenziell gehören dazu eher Kantone mit grösseren ländlichen Regionen, zudem wird öfters explizit genau in diesen Gebieten ein Defizit festgestellt. Für diese Unterschiede könnten die folgenden Ursachen verantwortlich sein:

■ Unter den hier ausgewählten Sozialdiensten befinden sich zwei in ländlichen Regionen und keiner in einer besonders peripheren Lage. Für belastbare Aussagen zur Situation im ländlichen Raum müsste die Zahl der entsprechenden Interviews erweitert werden.
■ Die kantonalen Sozialämter haben eher eine vergleichende Sicht als die Leiter/innen oder Mitarbeitenden einzelner Sozialdienste. Es ist möglich, dass in der umfassenderen Sicht Angebotslücken für Personengruppen auffallen, die aus Sicht der einzelnen Sozialdienste gar nicht als potenzielle Teilnehmende von Integrationsprogrammen wahrgenommen werden.
■ Die Beurteilung des Angebots ist davon abhängig, welchen Ansatz die Sozialdienste verfolgen. Geht es darum, die Ressourcen der Sozialhilfebeziehenden optimal zu fördern, so dürften viel eher Angebotslücken auffallen, als wenn das Ziel der Programmteilnahme hauptsächlich darin besteht, dass die Sozialhilfebeziehenden eine wie auch immer definierte Gegenleistung erbringen.
■ Es ist denkbar, dass urbane Zentren häufiger mit besonders komplexen Fällen oder auch mit hochqualifizierten Sozialhilfebeziehenden konfrontiert sind und entsprechende Angebotslücken daher stärker wahrgenommen werden.

Erhalten Sozialhilfebeziehende eine IZU, weil sie an einem Programm zur beruflichen oder sozialen Integration teilnehmen, so stellt sich die Frage, wie die **Situation nach dem Ablauf des Programms** aussieht: Wird damit auch die IZU eingestellt – handelt es sich also um eine Leistung, die in der Regel nur für einen beschränkten Zeitraum bezogen werden kann? Oder ist es möglich, dass Personen kontinuierlich auf eine IZU zählen können?

Die ausgewählten Sozialdienste verfolgen diesbezüglich unterschiedliche Ansätze:

■ In Sozialdiensten, welche auch individuelle Bemühungen um die Arbeitsmarktintegration oder Verbesserung der persönlichen Situation mit einer IZU honorieren, stellt sich die «Anschlussfrage» nach Programmende weniger dringlich: Es sind sehr wohl Möglichkeiten vorhanden, die IZU aus anderen Gründen weiterzuführen. Allerdings ist damit teilweise eine Reduktion des Betrags verbunden, weil für Programmteilnahmen häufig grössere Beiträge ausgerichtet werden als für individuelle Tätigkeiten.
■ Mehrere Interviewpersonen betonen, dass es in ihrem Sozialdienst gut möglich sei, eine Programmteilnahme zu verlängern oder in ein neues Programm zu wechseln. Dass eine IZU gestrichen wird, weil kontinuierliche Programmteilnahmen nach einer gewissen Dauer nicht mehr finanziert werden, sollte gemäss ihren Aussagen nicht vorkommen. Tendenziell ziehen die Interviewpersonen dabei vor, wenn eine gewisse Abwechslung an Programmen besteht. Bei längeren Verweildauern im selben Programm drängt sich nach Ansicht einer Interviewperson auf, dass die Klient/innen dort in eine feste Anstellung wechseln können, ansonsten sei ein Wechsel angezeigt. Zudem sollten die Programme situationsadäquat sein: Bei langen Verweildauern sind «leichtere» Programme mit einfachen Tagesstrukturen tendenziell zweckmässiger als betreuungs- und kostenintensive Qualifikationsmassnahmen.
■ In einzelnen Sozialdiensten ist die maximale Besuchsdauer von Programmen begrenzt (z.B. auf ein Jahr) und werden individuelle Tätigkeiten nicht oder nur sehr zurückhaltend mit einer IZU belohnt. In diesem

Fall ist der Bezug einer IZU – im Gegensatz zum EFB – tatsächlich strukturell begrenzt, sie kann nur über eine vorgegebene maximale Dauer bezogen werden.

**Ermessensspielraum**

Den Ermessenspielraum, den die Sozialarbeitenden bei der Ausrichtung von IZU besitzen, stufen die Interviewpersonen **eher grösser ein als beim EFB**. Allerdings spielt eine erhebliche Rolle, ob ein Sozialdienst die IZU insgesamt zurückhaltend vergibt oder nicht. Bleibt die IZU auf Programmteilnahmen, Ausbildungen und Alleinerziehende beschränkt, gibt es grundsätzlich wenig Ermessensspielraum. Andere Sozialdienste, welche die IZU für eine breitere Palette von Tätigkeiten ausrichten, heben die folgenden Punkte hervor:

■ Beim Sozialdienst, der die IZU für die Einhaltung von **Eingliederungsverträgen** gewährt, sieht die Interviewperson den Ermessensspielraum hauptsächlich bei möglichen Sanktionen, die ergriffen werden, wenn die Verträge nicht ausreichend eingehalten werden.
■ Die Interviewperson eines regionalen Sozialdiensts, der IZU für **Stellensuche und Kooperationen mit anderen Institutionen** erstattet, ortet in diesem Bereich den grössten Ermessensspielraum. Formell halte man sich bei der Stellensuche zwar an das Kriterium von zehn Bewerbungen pro Monat, das auch die RAV anwenden. In der Praxis weiche man aber durchaus davon ab, weil es letzten Endes darum gehe, dass die Arbeitsbemühungen sinnvoll seien. Aus demselben Grund messe man die Kooperation mit externen Stellen auch nicht einfach an der Zahl vereinbarter und eingehaltener Termine.
■ Unterschiedlich beurteilt wird der Ermessensspielraum bei der **IZU für Alleinerziehende**. Mehrere Interviewpersonen sehen hier überhaupt keinen Freiraum. Andere halten fest, dass es aus Sicht des Kindeswohls gerechtfertigt sein könne, die IZU auch noch auszurichten, wenn die Kinder die vorgeschriebene Alterslimite erreicht haben.
■ Ein Sozialdienst eröffnet – wie schon erwähnt – den Sozialarbeitenden vor allem bei der Behandlung von **jungen Erwachsenen** Spielräume. Anstelle von festen Vorgaben werden individuelle Lösungen vorgezogen, die eine angemessene Balance finden sollen zwischen der Belohnung von Integrationsbemühungen und einer finanzieller Bevorteilung Sozialhilfebeziehender gegenüber anderen jungen Erwachsenen.

### 4.2.3 Minimale Integrationszulage

Von den ausgewählten Sozialdiensten verfügen deren neun über eine Minimale Integrationszulage.[103] Die Bezugsquoten verteilen sich folgendermassen:

■ MIZ-Bezugsquote von weniger als 10%: vier Sozialdienste
■ MIZ-Bezugsquote von 15% bis 25%: drei Sozialdienste
■ MIZ-Bezugsquote von über 60%: zwei Sozialdienste

Um die Interviews nicht zu sehr in die Länge zu ziehen, bildete die Plausibilität dieser Bezugsquoten nicht eine eigenständige Frage, sondern wurde in Zusammenhang mit den Nichtbezugsquoten (vgl. Abschnitt 4.2.4) thematisiert.

Die Analyse der SKOS-Richtlinien (vgl. Kapitel 1.1) und der kantonalen Normen (vgl. Kapitel 2.2) zeigte, dass die **Vergabekriterien und Ziele, die mit der MIZ verfolgt werden, teilweise komplex** und potenziell ambivalent sind: Gemäss den SKOS-Richtlinien setzt die MIZ voraus, dass eine Person nicht in der Lage ist, eine «IZU-berechtigende» Leistung zu erbringen. Dafür können sowohl objektive Gründe (z.B. mangelndes Angebot) wie auch subjektive Gründe (z.B. schlechte Gesundheit) verantwortlich sein.

[103] Zwei Sozialdienste kennen keine MIZ, ein Sozialdienst unterscheidet faktisch nicht zwischen MIZ und IZU.

Zusätzlich muss die Person zeigen, dass sie sich für eine Verbesserung ihrer Situation einsetzt. Und schliesslich war bei der Ausarbeitung der Richtlinien teilweise die Ansicht vertreten worden, dass für die Gewährung einer MIZ bereits die Kooperation mit Sozialhilfebehörden ausreicht (vgl. Abschnitt 2.1.2). Diese Position hat sich allerdings nicht in einer expliziten Formulierung in den Richtlinien niedergeschlagen.

Die Analyse der kantonalen Normen führte zu Tage, dass diese Kriterien unterschiedlich gewichtet werden. Die Expertengespräche bestätigen diesen Eindruck. Die unterschiedlichen Vergabekriterien lassen sich in der Praxis kaum gleichberechtigt und umfassend würdigen. Ihre Komplexität führt tendenziell dazu, dass **ein Aspekt in dem Vordergrund rückt** – das Belohnen von Eigenleistungen, das Gewährleisten von Gerechtigkeit oder die Sanktion von unkooperativem Verhalten. Wir gehen im Folgenden ausführlicher auf diese drei Funktionen ein und beleuchten dabei auch, welche Ermessenspielräume je nach Funktion bestehen.

### MIZ zur Sanktion von unkooperativem Verhalten

Den Interviewpersonen wurden in den Gesprächen zwei gegensätzliche Positionen bei der Vergabe der MIZ unterbreitet:

■ Position a): Eine Person, die keinen EFB und keine IZU bezieht, sollte grundsätzlich eine MIZ erhalten. Die MIZ wird nur dann verweigert, wenn eine Person nicht kooperiert oder sonst gegen bestimmte Regeln verstösst.
■ Position b): Eine Person, die keinen EFB und keine IZU bezieht, hat deshalb nicht grundsätzlich einen Anspruch auf eine MIZ. Die MIZ wird nur dann gewährt, wenn eine Person bestimmte Kriterien erfüllt.

Position a) teilen gemäss Aussage der Interviewpersonen drei der neun Sozialdienste mit einer MIZ. Im Detail gibt es allerdings **Unterschiede im Anspruch und im Verfahren, die auch den Charakter der MIZ prägen**: In zwei Sozialdiensten steht die MIZ den Sozialhilfebeziehenden von Beginn weg «automatisch» und ohne nähere Abklärungen zu. Damit verliert sie tendenziell ihre Bedeutung als positiver Anreiz und wird zu einem Sanktionsinstrument. Im dritten Sozialdienst wird zuerst abgeklärt, ob eine Person in der Lage ist, eine «IZU-begründende» Integrationsleistung zu erbringen. Erst wenn diese Abklärung negativ ausfällt, erhalten diejenigen Personen eine MIZ, die ein kooperatives Verhalten an den Tag legen. Damit bleibt auch der Anreizcharakter der MIZ stärker erhalten.

Die Unterschiede in der Vergabepraxis beeinflussen den **Ermessensspielraum** – weniger dessen Umfang als vielmehr den Zeitpunkt, an dem dieser zur Geltung kommt. Bei der «automatischen» Vergabe haben die Sozialarbeitenden nämlich zunächst keinen Ermessensspielraum. Dieser eröffnet sich erst später, wenn abzuwägen ist, ob die MIZ zur Sanktionszwecken gekürzt wird. Bei der MIZ-Vergabe im Anschluss an die IZU-Abklärungen ist dagegen direkt ein Ermessensentscheid gefordert: Hier wird aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit den Klient/innen beurteilt, ob diese als «kooperative» Klient/innen eine MIZ erhalten oder nicht.

Obwohl die Hürden zur Erlangung einer MIZ in den drei Sozialdiensten tief sind, unterscheiden sich die **MIZ-Quoten** beträchtlich – sie bewegen sich in einer Bandbreite von ungefähr 25% bis 90%. Dies hat hauptsächlich zwei Gründe: Erstens spielt eine Rolle, ob und unter welchen Bedingungen die MIZ mit anderen Zulagen kumuliert werden kann. Zweitens fällt bei restriktiven Kumulationspraktiken ins Gewicht, wie häufig im betreffenden Sozialdienst die IZU vergeben wird.

### MIZ nur für spezifische Eigenleistungen

Die Sozialdienste, welche die Vergabe der MIZ an Kriterien binden, die über blosse Kooperation hinausgehen (Position b), lassen sich in zwei Gruppen teilen: Die erste Gruppe, die im Zentrum dieses Abschnitts

steht, umfasst vier Sozialdienste, welche für eine MIZ spezifische **Eigenleistungen** verlangen. Mit einer Ausnahme haben alle dieser Sozialdienste MIZ-Bezugsquoten von weniger als 10%.

Die Beurteilung des **Ermessensspielraums** fällt ambivalent aus: Theoretisch ist er sehr hoch, weil kaum je abschliessend festgelegt werden kann, welches «selbstverständliche» und welches «besondere» Leistungen zur Stabilisierung oder Verbesserung der eigenen Situation sind. Dies zeigt sich auch in den Expertengesprächen: Eine Interviewperson hat beispielsweise grosse Vorbehalte, MIZ für Arztbesuche oder Stellenbewerbungen zu gewähren. Dass die Sozialhilfebeziehenden den Auflagen anderer Institutionen Folge leisteten und eine minimale Selbstsorge zeigten, sei vorauszusetzen und bedürfe keine besonderen Honorierung – und umgekehrt müsse der Grundbedarf hoch genug sein, dass nicht Zulagen für solche Tätigkeiten notwendig seien, um die Existenz zu sichern. Andere Interviewpersonen sehen dies anders und stufen solche Tätigkeiten zumindest potenziell als «MIZ-begründend» ein.

In der Praxis hat dieser Graubereich zur Folge, dass die fallführenden Fachpersonen bei der Gewährung von MIZ im Zweifelsfall eher zurückhaltend sind. Zwar stellen mehrere Interviewpersonen bezüglich der MIZ die grösste Bandbreite an «Vergabepraktiken» ihrer Mitarbeitenden fest. Gleichzeitig stimmen sie aber darin überein, dass restriktive Vorgehensweisen dominieren. Eine gewisse Unsicherheit kommt in einem sehr grossen Sozialdienst auch dadurch zum Ausdruck, dass es zur MIZ deutlich mehr Rückfragen an vorgesetzte Stellen gibt als beim EFB oder der IZU. Auch kommt es im Rahmen des Controllings öfter zu Erkundigungen «von oben», weshalb in bestimmten Fällen keine MIZ entrichtet wird. Eine andere Interviewperson ortet bei der MIZ insgesamt einen beträchtlichen Spielraum, der aber vor allem in der Theorie bestehe. In der Praxis würden die Mitarbeitenden ihn kaum nutzen.

### MIZ bei mangelnden Ressourcen für Integrationsleistung

Die übrigen zwei Sozialdienste, welche die Vergabe der MIZ an besondere Kriterien binden (Position b), verfahren gerade umgekehrt: Sie verlangen nicht in erster Linie eine Eigenleistung, sondern den Nachweis, dass die Sozialhilfebeziehenden mangels persönlicher Ressourcen nicht in der Lage sind, eine «IZU-begründende» Leistung zu erbringen. Bei der Ausrichtung der MIZ dominiert somit der **«Gerechtigkeitsgedanke»**: Personen, deren Handlungsmöglichkeiten ohnehin beeinträchtigt sind, sollen dafür nicht zusätzlich bestraft werden.

Beiden Sozialdiensten ist gemeinsam, dass sie die IZU für ein relativ breites Spektrum an Tätigkeiten vergeben und daher vergleichsweise hohe IZU-Quoten aufweisen. Dies dürfte kein Zufall sein: Nur unter dieser Voraussetzung ergibt es Sinn, sich bei der Gewährung der MIZ vor allem auf Sozialhilfebeziehende mit gesundheitlichen Schwierigkeiten oder anderweitigen Beeinträchtigungen zu konzentrieren. Bei einer restriktiven Handhabung der IZU würde ansonsten die Gefahr bestehen, dass neue Ungerechtigkeiten entstehen: Personen mit geringen persönlichen Ressourcen würden tendenziell besser gestellt als andere Sozialhilfebeziehende, die sich – ausserhalb formeller Programme und Massnahmen – für eine Verbesserung ihrer Situation einsetzen und wegen des informellen Charakters dieser Aktivitäten auf eine IZU verzichten müssten.

Interessanterweise stufen die Interviewpersonen der beiden Sozialdienste den **Ermessensspielraum** der Sozialarbeitenden sehr verschieden ein. Im ersten Fall besteht nahezu kein Ermessensspielraum, weil die Frage «medizinalisiert» und das Urteil an externe Fachpersonen delegiert wird: Für den Bezug der MIZ muss ein ärztliches Zeugnis der Arbeitsunfähigkeit vorgelegt werden. Im zweiten Fall dagegen liegt das Urteil bei den Sozialarbeitenden: Sie müssen in einem mehrmonatigen Prozess abklären, ob die Sozialhilfebeziehenden über ausreichende Ressourcen verfügen, um einen («IZU-begründenden») Eingliederungsvertrag abzuschliessen und bei der Ausrichtung der Zulagen daran gemessen zu werden, ob sie dessen Bestimmungen einhalten. Kommen die Sozialarbeitenden zum Schluss, dass die Ressourcen dafür nicht

ausreichen, wird eine MIZ entrichtet. In dieser Beurteilung der Ressourcen verfügen die Sozialarbeitenden über einen beträchtlichen Ermessensspielraum.

### 4.2.4 Nichtbezugsquoten

Jeder Sozialdienst hat eine gewisse Anzahl an Klient/innen ab 16 Jahren, die weder einen EFB noch eine IZU oder MIZ erhalten. Den Anteil dieser Personen an der Gesamtheit der Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren bezeichnen wir als Nichtbezugsquote. Teilt man die ausgewählten Sozialdienste in Gruppen, so ergibt sich folgende **Verteilung**:[104]

- Nichtbezugsquote bis zu 10%: zwei Sozialdienste
- Nichtbezugsquote zwischen 15% und 30%: drei Sozialdienste
- Nichtbezugsquote bei ungefähr 50%: ein Sozialdienst
- Nichtbezugsquote zwischen 60% und 80%: fünf Sozialdienste

Wie lassen sich nun die unterschiedlichen Nichtbezugsquoten erklären? Und welches sind nach Einschätzung der Interviewpersonen die Sozialhilfebeziehenden, die auf eine Zulage verzichten müssen? Aufgrund der Expertengespräche lassen sich vier Muster unterscheiden, die im Folgenden näher diskutiert werden.

#### Nichtbezug wegen Sanktionen

Zwei Sozialdienste entrichten die MIZ «automatisch», d.h. ohne den Nachweis für eine besondere Eigenleistung oder eine gesundheitliche Beeinträchtigung einzufordern. Sie geht im einen Sozialdienst grundsätzlich an alle Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren, im anderen an alle, die keinen EFB und keine IZU beziehen. Das Streichen der MIZ hat in diesen Sozialdiensten den Charakter einer Sanktion. Nach Einschätzung der Interviewpersonen beider Sozialdienste handelt es sich bei den Nichtbezüger/innen ausschliesslich um Personen, denen die MIZ wegen mangelnder Kooperation (oder grösserer Vergehen) aufgehoben wurde.

Die Nichtbezugsquoten dieser Sozialdienste betragen bis zu 10%.

#### Nichtbezug wegen Sanktionen und Abklärungen

Drei Sozialdienste haben eher hohe IZU-Quoten zwischen knapp 40% und 70%. Die IZU deckt somit ein verhältnismässig grosses Spektrum an Tätigkeiten ab. Die MIZ ist in diesen Sozialdiensten nicht an den Nachweis einer besonderen Eigenleistung gebunden, sondern wird aus Gerechtigkeitsüberlegungen oder für kooperatives Verhalten ausgerichtet. Dabei wird die MIZ aber nicht «automatisch» zu Beginn des Sozialhilfebezugs gewährt, sondern erst nach entsprechenden Abklärungen.

Nach übereinstimmender Darstellung der Interviewpersonen setzen sich die Nichtbezüger/innen hauptsächlich aus zwei Gruppen zusammen: Erstens aus Personen, die sich einer Zusammenarbeit widersetzen; zweitens aus Erwerbslosen, die neu in der Sozialhilfe sind und bei denen noch abgeklärt wird, ob und in welchem Ausmass sie in der Lage sind, eine «IZU-begründende» Integrationsleistung zu erbringen. Eine Interviewperson erwähnt zusätzlich Sozialhilfebeziehende, die während der Wartezeit auf eine Programmteilnahme noch keine IZU erhalten.

Die Nichtbezugsquoten dieser Sozialdienste bewegen sich zwischen 15% und 30%.

[104] Nicht berücksichtigt ist hier die kleine Agglomerationsgemeinde, die Anfang 2014 einen starken Kurswechsel bei der Gewährung der IZU erlebte.

**Nichtbezug wegen fehlender Eigenleistung**

Die übrigen sechs Sozialdienste haben IZU-Quoten unter 25%. Zwei haben keine MIZ, die übrigen machen die Vergabe der MIZ hauptsächlich vom Nachweis einer Eigenleistung abhängig. Dabei verfahren sie eher zurückhaltend bis sehr restriktiv. Entsprechend hoch ist die Nichtbezugsquote, sie bewegt sich zwischen knapp 50% und 80%.

Die Interviewpersonen dieser Sozialdienste stimmen darin überein, dass die Nicht-Bezüger/innen längst nicht nur aus Personen bestehen, die sich unkooperativ verhalten oder sich in Abklärungen wegen Integrationsaktivitäten befinden. Vielmehr kommen dazu zahlreiche weitere Gruppen, die aus bestimmten Gründen nicht in der Lage sind, entsprechende Eigenleistungen zu erbringen. In den Expertengesprächen werden folgende Personengruppen genannt:

- Sozialhilfebeziehende mit komplexen Mehrfachproblematiken
- Sozialhilfebeziehende mit schweren gesundheitlichen (körperlichen oder psychischen) Beeinträchtigungen
- Sozialhilfebeziehende mit Suchtproblematiken
- Sozialhilfebeziehende, die stark isoliert sind oder schwere Sozialisationsdefizite aufweisen
- Sozialhilfebeziehende, bei denen grosse Familien- oder Wohnprobleme im Vordergrund stehen
- Sozialhilfebeziehende im fortgeschrittenen Erwerbsalter und sehr geringen Chancen auf eine berufliche Wiedereingliederung
- Weibliche Sozialhilfebeziehende, bei welchen Bemühungen um eine Arbeitsmarktintegration teilweise wegen kulturellen Werthaltungen und Überzeugungen schwierig sind

Eine Interviewperson macht darauf aufmerksam, dass gerade diese Personen einen immer grösseren Teil der Sozialhilfebeziehenden stellten – insbesondere Personen, die wegen starker Beeinträchtigungen auf dem ersten Arbeitsmarkt keine reellen Chancen mehr haben und es nicht schaffen, eine Rente der Invalidenversicherung zu erwirken. Angesichts dessen dürften die Nichtbezugsquoten in derart konzipierten Zulagensystemen in Zukunft weiter steigen.

### 4.2.5 Zusammenspiel von Anreizelementen und Leistungskürzungen

Die drei Zulagen sollen grundsätzlich positive Anreize setzen, um Sozialhilfebeziehende zu gewissen Verhaltensänderungen zu bewegen. Bei der MIZ hat sich allerdings gezeigt, dass sich dieser Charakter einer Zulage auch wandeln kann. In einer Minderheit von Sozialdiensten wird die MIZ «automatisch» vergeben und als Strafe gestrichen, wenn Sozialhilfebeziehende die Zusammenarbeit verweigern. Die MIZ ist in diesem Fall die erste Stufe einer möglichen «Sanktionseskalade». Gegenüber Leistungskürzungen hat sie den Vorteil, dass sie mit geringem administrativem Aufwand verbunden ist, weil sie –anders als Leistungskürzungen – nicht den Charakter einer Verfügung hat.

Diese Beobachtung wirft die Frage auf, wie sich Zulagen und Leistungskürzungen allgemein zueinander verhalten. Werden Zulagen wie der EFB und die IZU ebenfalls gekürzt, weil dies ein einfaches Sanktionsmittel ist – auch wenn das fehlbare Verhalten gar nicht mit dem EFB oder der IZU in Zusammenhang steht? Wie verhält es sich umgekehrt mit «integrationsunwilligen» Sozialhilfebeziehenden, die sich beispielsweise weigern, an einem Beschäftigungsprogramm teilzunehmen: Müssen sie dann einfach auf die IZU verzichten oder werden sie zusätzlich mit einer Leistungskürzung bestraft?

**Kürzung von EFB, IZU oder MIZ bei unkooperativem Verhalten in anderen Bereichen**

Beim **Einkommensfreibetrag** und der **Integrationszulage** hat die Mehrheit der Sozialdienste eine klare Haltung: Die Zulagen werden nicht gestrichen, wenn Sozialhilfebeziehende in anderen Bereichen die Zusammenarbeit verweigern. Mehrere Interviewpersonen erwähnen, dass solche Konstellationen zwar nicht

häufig seien, aber durchaus vorkämen: Sozialhilfebeziehende erhalten eine IZU oder einen EFB und müssen gleichzeitig Leistungskürzungen in Kauf nehmen, weil sie in anderer Hinsicht nicht mit den Sozialhilfeorganen kooperieren. In einem Sozialdienst halten die internen Richtlinien ausdrücklich fest, dass alle drei Zulagen nur mit einer formellen Verfügung (wie bei einer anderen Leistungskürzung) reduziert oder aufgehoben werden dürfen, so lange die Sozialhilfebeziehenden die «zulagenrelevante» Leistung erbringen.

Von diesem Prinzip gibt es vereinzelte Ausnahmen:

■ Ein Sozialdienst, der mit der Mehrzahl der Sozialhilfebeziehenden Eingliederungsverträge abschliesst und deren Einhalten mit einer IZU honoriert, sanktioniert unkooperatives Verhalten zuerst durch eine Kürzung der IZU. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass die Eingliederungsverträge eine grosse Vielfalt von Tätigkeiten umfassen, die auch Aspekte der Zusammenarbeit mit den Sozialhilfebehörden umfassen können.
■ Ein Sozialdienst, der keine MIZ kennt, kürzt bei unkooperativem Verhalten ebenfalls zuerst die IZU.
■ Ein Sozialdienst droht bei unkooperativem Verhalten damit, den EFB auf den Betrag einer MIZ zu kürzen.
■ Zwei Interviewpersonen erwähnen Rückforderungen als Ausnahmefälle: Hier kann es sein, dass auf den EFB oder die IZU zurückgegriffen wird.

Bei der **Minimalen Integrationszulage** fällt die Trennung zwischen spezifischem Anreiz und allgemeiner Sanktion schwieriger. In einigen Sozialdiensten ist die MIZ – wie geschildert – ohnehin ein Sanktionsinstrument und die erste Stufe einer «Sanktionseskalade». Die Interviewpersonen der übrigen Sozialdienste sprechen sich – von ihren Systemen ausgehend – tendenziell dagegen aus, die MIZ als Sanktionsinstrument zu nutzen. Einigen erscheint die Frage angesichts des sehr eingeschränkten Bezügerkreises allerdings ziemlich abstrakt. Sie weisen darauf hin, es sei in der Realität kaum zu beobachten, dass sich eine Person mit einer MIZ unkooperativ verhalte.

### Leistungskürzungen bei mangelnder Bereitschaft zu Integrationsleistungen

Während «sachfremde» Sanktionen in der Regel ausserhalb des Zulagensystems vorgenommen werden, kommt es bei Weigerungen, eine Integrationsleistung zu erbringen, häufig zu einer doppelten Strafe. Fast alle Sozialdienste geben an, dass Personen, die keinerlei Integrationsleistungen erbringen wollen, nicht nur auf die damit verbundene IZU verzichten müssen. Verweigern sie sich auf Dauer, so werden sie auch mit Leistungskürzungen innerhalb des sozialen Existenzminimums sanktioniert.

Sofern die Interviewpersonen dazu Angaben machen konnten, bewegte sich der Anteil der Dossiers mit Leistungskürzungen zwischen 1% und 13%. Einzelne Interviewpersonen weisen darauf hin, dass darunter Leistungskürzungen wegen mangelnder Integrationsbereitschaft verbreitet seien (z.B. wiederholte Weigerung, an einem Programm teilzunehmen). Die finanziellen Konsequenzen sind damit erheblich gravierender als bei einem blossen Verzicht auf die IZU.

### Wirkungen von Leistungskürzungen und Anreizelementen im Vergleich

Auf die Frage, wie sich die Wirkungen von positiven Anreizelementen und negativen Leistungskürzungen unterscheiden, fallen die Antworten wenig einheitlich aus. Sofern sich die Interviewpersonen auf das Ausmass der Wirkung beziehen, sprechen einige den Leistungskürzungen das grössere Gewicht zu, weil es sich dabei um grössere Beträge handelt und das stark formalisierte Verfahren als «Schuss vor den Bug» mehr Eindruck mache. Für die Anreizelemente wird dagegen das psychologische Moment der Belohnung angeführt (zur Wirkung der Anreizelemente vgl. ausführlich Kapitel 5). Zudem wird mehrmals erwähnt, dass bei Leistungskürzungen die Situation häufig schon völlig zerfahren sei. Viele der Sozialhilfebeziehen-

den, die mit Leistungskürzungen konfrontiert seien, würden sich in einer Situation befinden, in der sie kaum mehr auf finanzielle Anreize reagieren würden.

### 4.2.6 Versuch einer Typologisierung

Wie lassen sich nun die zahlreichen Beobachtungen zu den unterschiedlichen Ausprägungen und Funktionsweisen des Zulagensystems zusammenfassen? Inwieweit kristallisieren sich bestimmte Typen von Zulagensystemen heraus? Stellt man die Frage nach dem Abdeckungsgrad des Zulagensystems in den Mittelpunkt, so lassen sich mit gewissen Zuspitzungen drei Typen von Zulagensystemen unterschieden. Erneut steht dabei die Funktionsweise der MIZ und ihr Zusammenspiel mit der IZU im Zentrum – dies sind die beiden Leistungen, bei welchen die Sozialdienste den grössten Gestaltungsspielraum besitzen.

**«Integrationsleistung und einfache Sanktionsmöglichkeit»**
In diesem System werden besondere Leistungen zur beruflichen oder sozialen Integration über den EFB und die IZU honoriert. Die MIZ wird «automatisch» als ein Teil der Grundsicherung ausgerichtet, und zwar bereits bei Beginn des Sozialhilfebezugs und ohne besondere Abklärungen. Sie belohnt nicht mehr besondere Eigenleistungen, sondern dient der negativen Sanktion von unkooperativem Verhalten. Dieses Zulagensystem hat einen sehr hohen Abdeckungsgrad, der bei ungefähr 85% bis 95% der Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahre liegen dürfte.

Diesem Typ gehören zwei der untersuchten Fallbeispiele an. In einem dritten Fall ist die Zuordnung nicht ganz eindeutig: Zwar orientiert sich die MIZ auch dort am kooperativen Verhalten. Jedoch wird sie nicht schon zu Beginn des Sozialhilfebezugs ausgerichtet und besitzt deshalb nicht dieselbe «Grundsicherungsnähe».

**«Integrationsleistung und Gerechtigkeit»**
Im zweiten System werden besondere Integrationsleistungen ebenfalls über den EFB und die IZU honoriert. Die MIZ dagegen ist dem Gerechtigkeitsgedanken verschrieben: Sie stockt das verfügbare Einkommen von Sozialhilfebeziehenden, die zu solchen Leistungen nicht in der Lage sind, geringfügig auf.

Von der «Grundsicherungs-MIZ» unterscheidet sich die «Gerechtigkeits-MIZ» unter anderem darin, dass sie vertiefte Abklärungen voraussetzt, ob ein Klient oder eine Klientin in der Lage ist, eine «IZU-begründende» Tätigkeit zu erbringen. Erst nach dieser vertieften Abklärung der Fähigkeiten und Ressourcen wird die MIZ zugesprochen. Die Verbindung von MIZ und Sanktionen ist nicht eindeutig: Ein Teil der Sozialdienste kürzt bei mangelnder Kooperation zuerst die «Gerechtigkeits-MIZ», andere verzichten darauf.

Der Abdeckungsgrad dieser Ausprägung des Zulagensystems ist in der Tendenz ebenfalls hoch. Dies aus folgendem Grund: Wäre die Vergabe der IZU sehr restriktiv (z.B. nur bei Teilnahme an Integrationsprogrammen), so würden erwerbslose Klient/innen mit schwer wiegenden Problemen finanziell leicht besser gestellt als andere erwerbslose Klient/innen, die zwar gut kooperieren, aber nicht an einem Integrationsprogramm teilnehmen. Das Spektrum der «IZU-begründenden» Tätigkeiten ist deshalb typischerweise recht breit und schliesst auch individuelle Arbeitsmarktbemühungen (z.B. Stellensuche) oder allgemeine Bemühungen um die Verbesserung der persönlichen Situation ein.

Diesem System sind zwei der untersuchten Fallbeispiele zuzurechnen.

**«Ausschliessliche Leistungsorientierung»**
Im dritten System werden alle Zulagen – auch die MIZ (sofern vorhanden) – ausschliesslich für besondere Leistungen erstattet. Insbesondere die MIZ kann dabei auch für Leistungen verliehen werden, die nicht

ausschliesslich auf die berufliche oder soziale Integration zielen, sondern allgemein von einem «Veränderungswillen» zeugen. Wegen ihrer Leistungsorientierung ist die MIZ im Prinzip von Sanktionen entkoppelt: Sie belohnt besondere Leistungen und sollte deshalb nicht gleichzeitig zur Bestrafung von unkooperativem Verhalten in anderen Bereichen eingesetzt werden. Allerdings ist zu vermuten, dass solche Kombinationen verhältnismässig selten sind.

Theoretisch wäre denkbar, dass auch ein solches, rein leistungsbezogenes Zulagensystem einen hohen Abdeckungsgrad hat. In der Praxis dürfte er sich jedoch eher im mittleren bis unteren Bereich einpendeln. Dies deshalb, weil sich unter diesen Bedingungen vor allem bei der MIZ ein sehr hoher Ermessensspielraum eröffnet, bei dem präzise Grenzziehungen schwer fallen. Angesichts der sehr unterschiedlichen Voraussetzungen der Sozialhilfebeziehenden ist es ausgesprochen schwierig, verbindliche Kriterien festzulegen, die «besondere Bemühungen» von «normalem» oder «selbstverständlichem» Verhalten unterscheiden. Um Willkür zu vermeiden, wird die MIZ deshalb im Zweifelsfall restriktiv vergeben.

Diesem System sind sechs der untersuchten Fallbeispiele zuzurechnen.

## 4.3 Zusammenfassung

Die SKOS-Richtlinien und die kantonalen Normen überlassen den Sozialdiensten oftmals einen **beträchtlichen Gestaltungsspielraum**. Dies gilt insbesondere für die Bestimmung der individuellen Leistungen, die zu einer IZU oder MIZ berechtigen. Wie die statistischen Auswertungen zur Vergabe der drei Zulagen gezeigt haben, wird dieser Spielraum auch durchaus unterschiedlich genutzt (vgl. Kapitel 3). Trotz dieser Freiheiten stimmen die meisten Interviewpersonen aber darin überein, dass in ihren Sozialdiensten heute **kaum mehr Unsicherheiten in der Vollzugspraxis** und der Vergabe der Zulagen auftreten: Innerhalb der meisten Sozialdienste konnte diesbezüglich eine verbindliche Linie definiert werden.

Instrumente, um diese Verbindlichkeit herzustellen, sind interne Richtlinien, Fallbesprechungen innerhalb des Beratungsteams sowie die Kontrolle von Entscheidungen durch Vorgesetzte. Auch trägt eine gewisse Zurückhaltung zur Einheitlichkeit der Vergabepraxis bei: Bleibt für die Sozialarbeitenden ein grösserer Ermessensspielraum, so zeigt sich nach Einschätzung mehrerer Interviewpersonen die Tendenz, diesen nur vorsichtig zu nutzen: Um Inkohärenzen zu vermeiden, werden die Zulagen einzig in eindeutigen Fällen gewährt. Dies gilt besonders für die MIZ.

Von diesem Muster gibt es **zwei Ausnahmen**: In einem grösseren regionalen Sozialdienst registriert eine Interviewperson unter ihren Mitarbeitenden grössere Unsicherheiten und einen klaren Wunsch nach präziseren Bestimmungen. Dem versucht man mit einer engeren Begleitung entgegenzukommen. Im anderen Fall handelt es sich um eine kleinere Agglomerationsgemeinde, in welcher die politische Behörde, welche die Budgets der Klient/innen jährlich bewilligt, bei der Vergabe von Integrationszulagen einen Wechsel zu einer sehr restriktiven Praxis vollzog.

Festzustellen ist, dass sich Fragen zur Einheitlichkeit des Vollzugs in **sehr kleinen Sozialdiensten** mit geringerer Dringlichkeit stellen. Viele Konstellationen, die in grösseren Sozialdiensten gehäuft auftreten, bilden Einzelfälle und werden als solche gewürdigt. Zudem treffen nur eine bis zwei Fachpersonen die Vergabeentscheidungen. Damit schwindet der Bedarf an ausformulierten Vollzugsregelungen. Dies kann von aussen betrachtet im Einzelfall zu einer eher selektiven Anwendung der normativen Vorgaben führen. In der Innensicht empfinden die Verantwortlichen diese Situation jedoch als unproblematisch.

In den Expertengesprächen wurde versucht, Unterschiede in den Bezugsquoten der Zulagen zu beleuchten und aufzuzeigen, welche Vergabepraktiken dahinter stehen. Beim **Einkommensfreibetrag** stimmen die Expert/innen darin überein, dass praktisch kein Ermessensspielraum besteht. Unterschiede zwischen den Sozialdiensten ergeben sich in erster Linie aus der teilweise unterschiedlichen Abgrenzung von EFB

und IZU, der Arbeitsmarktsituation sowie der soziodemographischen Zusammensetzung der Sozialhilfebeziehenden und ihren unterschiedlichen Problemlagen.

Die **Integrationszulage** wird im Normalfall in drei Situationen vergeben, die einfach abgrenzbar sind: erstens beim Besuch von Ausbildungen, zweitens bei der Teilnahme an Programmen und Massnahmen und drittens für Alleinerziehende. Daraus resultieren – grob geschätzt – Bezugsquoten von ungefähr 15% bis 30%. Wenn sie deutlich höher ausfallen, scheint dies in erster Linie damit zusammenzuhängen, dass die IZU auch für eine aktive Stellensuche oder die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen (z.B. RAV, IV, Suchtberatung) vergeben wird. Die mit Abstand höchste IZU-Quote hat unter den untersuchten Fallbeispielen der Sozialdienst eines urbanen Zentrums, der die IZU für die Einhaltung von Eingliederungsverträgen gewährt. Die Eingliederungsverträge bilden im betreffenden Sozialdienst ein zentrales Instrument der Sozialberatung und umfassen ein sehr breites Spektrum an Tätigkeiten, die im weitesten Sinne der Verbesserung oder Stabilisierung der persönlichen Situation dienen.

Gemeinnützige Tätigkeiten sind für die Vergabe von IZU weitgehend unbedeutend. Darin stimmen die meisten Expert/innen überein. Dies ist insofern überraschend, als einige kantonale Handbücher und Richtlinien diese Tätigkeiten ausführlich beschreiben. In den Sozialdiensten macht man jedoch die Erfahrung, dass die meisten Sozialhilfebeziehenden stärker an arbeitsmarktbezogenen Beschäftigungen interessiert sind. Gleichzeitig messen auch die Sozialdienste den gemeinnützigen Tätigkeiten keine hohe Priorität bei, weil sie die berufliche Wiedereingliederung im Zweifelsfall stärker gewichten und bei innerfamiliären Aufgaben (z.B. Pflege von Angehörigen) auch Konflikte mit dem Integrationsziel auftreten können. Dazu kommt, dass diese Tätigkeiten häufig mit relativ hohen Anforderungen verbunden sind und viele Sozialhilfebeziehende, die dafür in Frage kämen, bereits andere Integrationsleistungen erbringen.

Für die **Minimale Integrationszulage** formulieren die SKOS-Richtlinien relativ komplexe Vergabekriterien. Die Expertengespräche zeigen, dass diese in der Praxis kaum gleichberechtigt und umfassend gewürdigt werden können. Ihre Komplexität führt tendenziell dazu, dass ein Aspekt in den Vordergrund rückt und die MIZ entsprechend unterschiedlich eingesetzt wird. Modellhaft zugespitzt, lassen sich dabei drei Funktionen der MIZ unterscheiden:

■ **Einfaches Sanktionsinstrument**: In dieser Funktion wird die MIZ «automatisch», d.h. ohne nähere Prüfung, vergeben. Sie bildet das erste Element einer «Sanktionseskalade» und hat gegenüber anderen Leistungskürzungen den Vorteil, dass sie mit geringem administrativem Aufwand vollzogen werden kann. Im Vergleich zur Konzeption in den SKOS-Richtlinien erfährt die IZU damit einen doppelten Wandel: erstens mutiert sie vom positiven zum negativen Anreiz; zweitens zielt sie nicht mehr ausschliesslich auf Integrationsleistungen, sondern generell auf die Kooperation mit den Sozialhilfeorganen.
■ **Herstellen von Gerechtigkeit**: In dieser Funktion wird die MIZ hauptsächlich an Personen vergeben, die wegen gesundheitlicher Probleme oder schweren persönlichen Belastungen nicht in der Lage sind, eine eigentliche Integrationsleistung zu erbringen. Es dominiert der «Gerechtigkeitsgedanke»: Menschen, deren Handlungsmöglichkeiten ohnehin beeinträchtigt sind, sollen dafür nicht zusätzlich bestraft werden.
■ **Belohnen von Eigenleistungen**: In dieser Funktion wird die MIZ nur dann entrichtet, wenn Sozialhilfebeziehende besondere Eigenleistungen erbringen. Damit eröffnet sich ein grosser Ermessensspielraum, weil kaum je abschliessend festgelegt werden kann, welches «selbstverständliche» und welches «besondere» Leistungen zur Verbesserung oder Stabilisierung der eigenen Situation sind.

Die Fallbeispiele legen nahe, dass der **Abdeckungsgrad des gesamtem Zulagensystems** bei den ersten beiden «MIZ-Funktionen» relativ hoch ist – also nur eine Minderheit der Sozialhilfebeziehenden keine Zulage hat. In der ersten Funktion ist dies vor allem auf die «automatische» Vergabe der MIZ zurückzuführen. In der zweiten Funktion impliziert die «Gerechtigkeits-MIZ» eine relativ breite Vergabe der IZU: An-

sonsten würden neue Ungerechtigkeit geschaffen und Menschen mit schweren persönlichen Belastungen besser gestellt als andere Sozialhilfebeziehende, die sich – ausserhalb formeller Programme und Massnahmen – für eine Verbesserung ihrer Situation einsetzen.

In der dritten Funktion scheint dagegen die Tendenz zu bestehen, dass die fallführenden Fachpersonen die Integrationszulagen zurückhaltend vergeben. Teilweise betonen auch kantonale Normen oder interne Weisungen, dass die MIZ nur für Leistungen vergeben wird, die sich klar von einer «selbstverständlichen» Zusammenarbeit oder Selbstsorge abheben. In diesen Sozialdiensten gibt es folglich eine grosse Zahl von **Sozialhilfebeziehenden, die keine Zulage erhalten**. Nach Einschätzungen der Expert/innen handelt es sich dabei namentlich um Personen mit komplexen Mehrfachproblematiken, schweren körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen, Suchtproblematiken oder starken Sozialisationsdefiziten. Dazu kommen Sozialhilfebeziehende mit mangelnder Kooperationsbereitschaft sowie Menschen, die erst kurz in der Sozialhilfe sind und bei welchen die Möglichkeiten zu Integrationsaktivitäten abgeklärt werden. Die Fallbeispiele und die statistischen Auswertungen in Kapitel 3 legen nahe, dass die MIZ in ihrer dritten Funktion am weitesten verbreitet ist.

# 5 Wirkungen der Zulagen

Das Ziel der Leistungen mit Anreizcharakter besteht darin, das Verhalten von Individuen zu beeinflussen: Sie sollen dazu beitragen, dass sich Sozialhilfebeziehende häufiger und stärker für ihre berufliche und soziale Integration einsetzen. Wie wirksam sind die Zulagen in dieser Hinsicht? Verhalten sich die Sozialhilfebeziehenden wegen der Zulagen tatsächlich anders, als sie es ohne Zulagen tun würden?

Um diese Fragen objektiv und präzise zu beantworten, sind **statistische Wirkungsanalysen** erforderlich. Mit den bestehenden Daten der Sozialhilfeempfängerstatistik – d.h. ohne zusätzliche Datenerhebungen in einem speziell dafür geschaffenen Setting – ist dies allerdings nur begrenzt möglich. Dies aus zwei Gründen:

■ Erstens müssen die statistischen Daten umfassende Angaben zum gewünschten Verhalten enthalten. Bei der IZU und der MIZ fehlen diese Informationen. Die Sozialhilfestatistik enthält keine (verlässlichen) Angaben darüber, ob und wie häufig Sozialhilfebeziehende sich auf Stellen bewerben, mit externen Institutionen kooperieren, gemeinnützige Tätigkeiten ausüben oder Termine und Auflagen einhalten. Folglich lässt sich auch nicht abschätzen, ob die IZU und die MIZ einen Einfluss auf dieses Verhalten ausüben. Eine statistische Wirkungsanalyse zu diesen beiden Zulagen ist deshalb mit den bestehenden Datensätzen nicht möglich. Hier wären – mit grossem Aufwand – zusätzliche Erhebungen notwendig. Allenfalls könnte auch in einem experimentellen Setting geprüft werden, wie Klient/innen in der Sozialberatung auf Integrationsangebote mit und ohne Zulage reagieren.
■ Zweitens muss es möglich sein, die Sozialhilfebeziehenden «mit Zulage» einer Kontrollgruppe von Sozialhilfebeziehenden «ohne Zulage» gegenüberzustellen, um deren Verhalten zu vergleichen. Hier besteht die grosse Herausforderung darin, dass das Zulagensystem – und insbesondere der EFB – nahezu flächendeckend eingeführt ist. Um unter diesen Bedingungen eine statistische Wirkungsanalyse zum EFB durchzuführen, bieten sich zwei Möglichkeiten an: Zum einen kann man versuchen, die Verhältnisse vor der Einführung des EFB mit den Verhältnissen danach zu vergleichen. Zum anderen ist es möglich, die Anreizwirkung verschiedener «EFB-Systeme» zu untersuchen. Wir werden im Folgenden beide dieser Varianten prüfen.

Weil die Ausgangslage für eine statistische Wirkungsanalyse unter den gegebenen Voraussetzungen nicht ideal ist, stützen wir uns zur Beurteilung des Wirkungspotenzials des Zulagensystems zusätzlich auf zwei weitere Informationsquellen: erstens eine **Literaturanalyse** zur Wirkung finanzieller Anreize in der Sozialhilfe, zweitens auf **Einschätzungen der interviewten Expert/innen** aus zwölf Sozialdiensten. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen werden im Folgenden in drei Schritten präsentiert:

■ **Kapitel 5.1** vermittelt einen Überblick über die Literatur zur Wirkung finanzieller Erwerbsanreize. Der Fokus liegt dabei auf Untersuchungen zu finanziellen Anreizen in der Sozialhilfe. Zusätzlich berücksichtigt werden Studien zur Wirkung sogenannter «In-Work Benefits» sowie Arbeiten zur Wechselwirkung von finanziellen und nicht-finanziellen Motiven auf das menschliche Verhalten.
■ **Kapitel 5.2** fasst die Einschätzungen aus den Expertengesprächen zusammen. Diese Gespräche bieten im gegebenen Rahmen die einzige Möglichkeit, die Wirkungsweise der IZU und der MIZ zu beurteilen. Zudem wird die Wirkungsweise des gesamten Zulagensystems beleuchtet und werden mögliche Verbesserungsvorschläge thematisiert.
■ **Kapitel 5.3** präsentiert die Ergebnisse der statistischen Analysen. Dabei werden zum einen für zwei Sozialdienste mittels einer Zeitreihenanalyse die Erwerbstätigenquoten vor und nach der Einführung des EFB verglichen. Zum anderen wird untersucht, in welchem Ausmass unterschiedliche Berechnungsmodi des EFB das Erwerbsverhalten von Sozialhilfebeziehenden beeinflussen.

## 5.1 Literaturanalyse

Sehr viele Grundsicherungssysteme in OECD-Staaten verfügen über finanzielle Anreize zur Aufnahme oder Erweiterung einer Erwerbstätigkeit. Angesichts dessen mag es auf den ersten Blick erstaunen, dass es nicht viele Untersuchungen zur Wirkungsweise dieser Anreizelemente gibt. Der Grund dürfte darin liegen, dass sie meistens nur eines von vielen Instrumenten sind, um die Arbeitsintegration von Sozialhilfebeziehenden zu fördern. Werden die Strategien und Programme zur Erwerbsintegration von Sozialhilfebeziehenden evaluiert, so stehen die finanziellen Anreize meistens nicht im Vordergrund.

Ausnahmen findet man am ehesten in den USA und anderen angelsächsischen Staaten. Zum einen kennen die USA eine lange Tradition von erwerbsabhängigen Steuergutschriften, die in mancher Hinsicht mit Einkommensfreibeträgen verwandt sind. Die Erwerbsanreize dieser Gutschriften sind seit den 1970er Jahren breit erforscht worden. Zum anderen wurden in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zahlreiche Sozialhilfeprogramme US-amerikanischer Staaten sehr komplexen und rigorosen Evaluationen unterzogen. Mehrere dieser Evaluationen waren derart angelegt, dass sie verlässliche Aussagen zur isolierten Wirkung von finanziellen Erwerbsanreizen erlauben. Forschungen angelsächsischer Staaten stehen im auch am Anfang des vorliegenden Literaturberichts. Wir erweitern anschliessend den Blick auf Untersuchungen aus kontinentaleuropäischen Ländern. Zum Schluss beleuchten wir die allgemeine Debatte zum Verhältnis von finanziellen und nicht-finanziellen Anreizen und fragen nach ihrer Relevanz für die hier zentrale Fragestellung nach der Bedeutung finanzieller Anreize in der Sozialhilfe.[105]

Die Literaturanalyse gliedert sich inhaltlich in vier Teile:

■ Abschnitt 5.1.1 befasst sich mit der Wirkung sogenannter «In-Work Benefits», die vermutlich die grösste Verbreitung in Form von erwerbsabhängigen Steuergutschriften gefunden haben. Sie richten sich an einkommensschwache Personen oder Haushalte, sind aber typischerweise nicht auf Sozialhilfebeziehende beschränkt.
■ Abschnitt 5.1.2 beschäftigt sich im engeren Sinn mit finanziellen Erwerbsanreizen in der Sozialhilfe. Basis bilden die erwähnten Evaluationen US-amerikanischer Sozialhilfeprogramme sowie Einzelstudien aus europäischen Ländern. Dazu gehören auch die Evaluationen, die Anfang der Nullerjahre für die beiden «Pilot-Anreizmodelle» in Basel und Zürich durchgeführt wurden.
■ Abschnitt 5.1.3 schildert kurz und exemplarisch die Diskussion um das Verhältnis von monetären und nicht-monetären Motiven als Antriebsfedern menschlichen Handelns, die derzeit in den Wirtschaftswissenschaften geführt wird. Es werden Studien referiert, die solche Ansätze im Zusammenhang mit Erwerbsanreizen in der Sozialhilfe anwenden.
■ Abschnitt 5.1.4 fasst die Ergebnisse zusammen.

### 5.1.1 In-Work Benefits

Einkommensfreibeträge können mit gewissen Einschränkungen als sogenannte «In-Work Benefits» verstanden werden, d.h. als Transferzahlungen, die an finanziell bedürftige Personen gerichtet sind und zur Voraussetzung haben, dass die Bezüger/innen einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Gemäss einer jüngeren Bestandesaufnahme kennen rund die Hälfte von 30 OECD-Staaten solche «In-Work Benefits» (Immer-

[105] Noch schwieriger zu finden sind Studien zur Wirkung von finanziellen Anreizen auf das Integrationsverhalten von Sozialhilfebeziehenden. Eine Ausnahme bilden Evaluationen von «Conditional Cash Transfer (CCT)»-Programmen, die vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern als Form der Grundsicherung eingesetzt werden (vgl. Fiszbein/Schady 2009). Sie machen die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen systematisch von spezifischen Tätigkeiten abhängig. Von 2007 bis 2010 wurde in New York City erstmals ein CCT-Programm als Pilotprojekt in einer wirtschaftlich hoch entwickelten Grossstadt durchgeführt und umfassend evaluiert. Die Evaluation untersucht die Auswirkungen auf die materiellen Lebensbedingungen, die Bildungsbeteiligung und den Bildungserfolg, die Gesundheit und das Gesundheitsverhalten sowie das Erwerbsleben (vgl. Riccio u.a. 2013).

voll/Pearson 2009). Teilweise sind sie von zusätzlichen Kriterien abhängig wie einem minimalen Erwerbsvolumen oder dem Vorhandensein von Kindern; in einer Minderheit der Fälle werden sie nur für eine begrenzte Zeit entrichtet. Nicht in dieser Bestandesaufnahme von 30 OECD-Staaten enthalten sind «In-Work Benefits», die einzig für Sozialhilfebeziehende konzipiert sind.

Untersuchungen zu den Auswirkungen von In-Work Benefits auf das individuelle Verhalten der Zielgruppen liegen hauptsächlich für den angelsächsischen Sprachraum vor. Dies gilt insbesondere für den **Earned Income Tax Credit (EITC)**, eine erwerbsabhängige Steuergutschrift, die Mitte der 1970er Jahre in den USA eingeführt worden ist. Sie galt ursprünglich nur für Alleinerziehende und wurde später auf alle Familien erweitert. Die Parameter zur Berechnung des EITC sind mehrfach modifiziert worden, das grundsätzliche Muster hat sich aber nicht verändert: Diesem zufolge erhalten einkommensschwache Familien, in denen mindestens ein Mitglied erwerbstätig ist, eine Steuergutschrift, d.h. ihre Steuerschuld wird um diesen Betrag reduziert. Wenn die Steuergutschrift die Steuerschuld übersteigt, wird die Differenz ausbezahlt (Eissa/Hoynes 2006). Verhältnismässig lange Erfahrungen mit erwerbsabhängigen Steuergutschriften hat man auch in Grossbritannien. Umfassend evaluiert wurde dort der **Working Families' Tax Credit (WFCT)**, der 1999 einen älteren In-Work Benefit ersetzte. Er unterscheidet sich vom US-amerikanischen EITC unter anderem darin, dass er ein minimales Erwerbspensum voraussetzt.

Forschungsarbeiten zum EITC und zum WFCT kommen im Grossen und Ganzen zu sehr ähnlichen Ergebnissen. Sie zeigen, dass die Steuergutschriften hauptsächlich vormals nicht Erwerbstätige dazu bewegen, eine Arbeit aufzunehmen. Hingegen haben sie kaum dazu geführt, dass bereits Erwerbstätige ihr Arbeitspensum erweitert haben. Die positiven Effekte zur Erwerbsaufnahme sind in erster Linie bei Alleinerziehenden zu beobachten, wo sie von beträchtlichem Umfang sind. Bei Paarhaushalten mit Kindern treten sie kaum auf; bei Ehefrauen mit Kindern ist sogar eine Reduktion der Erwerbsbeteiligung zu beobachten (Eissa/Hoynes 2006; Brewer u.a. 2006; Immervoll/Pearson 2009).[106]

Diese empirischen Ergebnisse decken sich grundsätzlich mit der klassischen ökonomischen Theorie zur Wirkung von finanziellen Arbeitsanreizen und zur Entwicklung des Arbeitsangebots. Für den EICT gilt: Vergleicht man die Situation mit und ohne EITC, so lohnt es sich für Alleinerziehende auf jeden Fall, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Bei einer Erweiterung der Erwerbstätigkeit ist dies aufgrund der Konstruktion des EITC nicht immer der Fall.[107] Schliesslich ist bei der Wirkung auf Ehepaare zu beachten, dass für die Ausrichtung des EITC das Haushaltseinkommen und nicht das individuelle Einkommen berücksichtigt wird. Das steigert zwar die Zielgenauigkeit des EITC bei der Bekämpfung von Armut, hat aber gleichzeitig zur Folge, dass bei Ehepaaren für die «Zweitverdiener/innen» die Erwerbsanreize sinken (Eissa/Hoynes 2006).

---

[106] Der WFCT ist zwischenzeitlich durch neue Anreizinstrumente ersetzt worden (Working Tax Credit, Child Tax Credit, ab 2013 Einführung des Universal Credit). Die Evaluation des 2003 neu eingeführten Working Tax Credit für kinderlose Personen ab 25 Jahren zeigt einen leicht positiven Effekt auf die Erwerbstätigenquote der Zielgruppe, gleichzeitig reduzierten jedoch die bereits Erwerbstätigen ihre Erwerbspensen geringfügig. Gemeinsam heben sich die beiden Effekte auf und bleibt das Erwerbsvolumen – die Gesamtzahl an Arbeitsstunden – der Zielgruppe weitgehend unverändert (Mulheirn/Pisani 2008). Die Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse ist allerdings fraglich, weil sich die Analyse auf einen Vergleich von 25- bis 27-Jährigen (Bezugsberechtigte) mit 22- bis 24-Jährigen (Nicht-Bezugsberechtigte) beschränkt (vgl. Brewer 2009).

[107] Bei der Berechnung der Gutschrift sind drei Bereiche zu unterscheiden, die vom Umfang der Erwerbstätigkeit abhängen. Im ersten Bereich («Phase-In-Bereich») nimmt die Steuergutschrift mit steigendem Einkommen laufend zu. Im zweiten Bereich («Plateau-Bereich») ist die Steuergutschrift maximal und bleibt konstant – unabhängig davon, ob der Haushalt sein Arbeitsangebot weiter erhöht. Im dritten Bereich («Phase-Out-Bereich») wird die Steuergutschrift für jeden zusätzlich verdienten Dollar reduziert. Im System mit EITC fallen die Grenzsteuersätze im «Phase-Out-Bereich» und für gewisse Haushalte auch schon im «Plateau-Bereich» höher aus als im System ohne EICT, der Erwerbsanreiz ist entsprechend geringer (Eissa/Hoynes 2006).

Die USA und Grossbritannien kombinieren vergleichsweise niedrige gesetzliche Mindestlöhne und Grenzsteuersätze mit der Gewährung grosszügiger In-Work Benefits bzw. Steuergutschriften für Erwerbstätige. Gleichzeitig bewegt sich die Grundsicherung der Sozialhilfe in diesen Ländern auf einem bescheidenen Niveau. Dies hat zur Folge, dass es einen relativ grossen Niedriglohnsektor mit einer entsprechenden Arbeitsnachfrage gibt. Für das Wirkungspotenzial von In-Work Benefits ist dies eine zentrale Rahmenbedingung (vgl. Leu u.a. 2008; Brewer 2009).

In **kontinentaleuropäischen Ländern**, die ebenfalls über «In-Work Benefits» verfügen wie Frankreich, Belgien, die Niederlande oder Finnland, sind diese Voraussetzungen tendenziell anders: Sie kennen höhere Mindestlöhne und haben die In-Work Benefits meist auf das bestehende Grundsicherungs- und Mindestlohnniveau aufgesetzt. Damit das System finanzierbar bleibt, müssen die «In-Work Benefits» relativ bescheiden angesetzt werden (Leu u.a. 2008). Soweit Evaluationen vorliegen, weisen diese Systeme eher geringfügige Beschäftigungseffekte aus (vgl. die Übersicht bei Immervoll/Pearson 2009; Leu u.a. 2008).

### 5.1.2 Finanzielle Erwerbsanreize für Sozialhilfebeziehende

**Angelsächsische Staaten**

In den USA wurde die Sozialhilfe Mitte der 1990er-Jahre von Grund auf reformiert und viel stärker als zuvor auf die Erwerbsintegration ausgerichtet. Die Massnahmen waren teilweise rigoros und begrenzten beispielsweise die maximale Dauer des Sozialhilfebezugs. Von 1994 bis 2000 – in einer Phase wirtschaftlichen Wachstums – reduzierte sich die Zahl der Familien, die Sozialhilfe bezogen, um mehr als die Hälfte (Bloom/Michalopoulos 2001).

Zahlreiche Programme, die einzelne Staaten als **Pilotprojekte** durchführten, wurden strengen Evaluationen mit zufällig gebildeten Kontrollgruppen unterzogen. Darunter befanden sich mehrere, die Erwerbsanreize für Sozialhilfebeziehende setzten – teilweise in Form von Einkommensfreibeträgen innerhalb der Sozialhilfe, teilweise in Form von Erwerbszuschüssen, wenn Sozialhilfebeziehende eine Arbeit aufnahmen und die Sozialhilfe verliessen. In drei Programmen erlaubte es das Evaluationsdesign, die Wirkungen der finanziellen Erwerbsanreize zu isolieren. Wir stellen die Programme kurz vor und fassen anschliessend die Studienergebnisse zusammen:

■ **Minnesota Family Investment Program (MFPI)**: Das Minnesota Family Investement Program startete 1994 und richtete sich hauptsächlich an Personen, die längere Zeit in der Sozialhilfe waren (zwei der drei letzten Jahre). Für diese erhöhte es die Einkommensfreibeträge und die Grundsicherung derart, dass daraus ein Einkommenszuwachs von ungefähr 150 bis 250 US-Dollar pro Woche resultierte. Waren die Personen nicht mindestens 30 Stunden pro Woche erwerbstätig, so mussten sie zusätzlich an Arbeitsintegrationsprogrammen teilnehmen. Die finanziellen Anreize wurden zudem auch Personen gewährt, die neu Antrag auf Sozialhilfe stellten.

■ **Welfare Restructuring Project (WRP; Vermont):** Das Welfare Restructuring Project des Staates Vermont dauerte von 1994 bis 2001. Es handelte sich im Kern um ein Workfare-Programm, das Menschen nach 30 Monaten Sozialhilfebezug zur Erwerbsarbeit verpflichtete. Gleichzeitig enthielt es finanzielle Anreize zur Erwerbsaufnanhme, die sich jedoch kaum vom vormaligen Sozialhilfeprogramm des Staates Vermont unterschieden.

■ **Self-Sufficiency Project (SSP; Kanada)**: Das Self-Sufficiency Project wurde von 1992 bis 1999 in Kanada durchgeführt. Zielgruppe waren Alleinerziehende, die schon mindestens ein Jahr Sozialhilfe bezogen hatten. Unter der Voraussetzung, dass sie die Sozialhilfe verliessen und eine Vollzeitbeschäftigung von mindestens 30 Stunden pro Woche ausübten, erhielten sie während maximal drei Jahren einen monatli-

chen Erwerbszuschuss. Dieser stellte sie jährlich um ungefähr 3000 bis 5000 Dollar besser, als wenn sie in der Sozialhilfe verblieben und im selben Umfang erwerbstätig gewesen wären.

Die **Evaluationen der drei Pilotprojekte** zeigen für die finanziellen Anreize des MFIP und des SSP klar positive Auswirkungen auf die Erwerbstätigenquote. Im WRP, dessen Leistungen sich nicht vom früheren Sozialhilfeprogramm unterschieden, lässt sich dagegen kein solcher Zusammenhang nachweisen. Dies wird in der Evaluation als starker Hinweis darauf interpretiert, dass die Sozialhilfebeziehenden sensibel auf die Höhe von Einkommensfreibeträgen reagieren (Bloom/Michalopoulos 2001; Scrivener u.a. 2002). Zudem lässt sich zeigen, dass die Ausgestaltung der finanziellen Anreize einen Einfluss auf die Erwerbspensen hat: Das MFIP, das gegenüber dem Vorgängerprogramm die Teilzeitarbeit überproportional stark entlohnte, führte hauptsächlich zu einem Anstieg der Teilzeitpensen. Das SSP dagegen, das erst ab Pensen von mindestens 20 Stunden pro Woche einsetzte, förderte in erster Linie die Vollzeitbeschäftigungen (Bloom/Michalpoulos 2001).

Am stärksten waren die positiven Effekte, wenn die finanziellen Anreize nicht allein, sondern gemeinsam mit Massnahmen zur Beschäftigung und Arbeitsintegration eingesetzt wurden (Bloom/Michalpoulos 2001). Allerdings zeigen Nachfolgestudien, dass die Effekte nicht von Dauer waren. Fünf bis acht Jahre nach Beginn liessen sich bei den Teilnehmenden keine positiven Wirkungen mehr nachweisen (Michalopoulos 2005). Dies korrespondiert mit der Feststellung, dass die Programme zwar die Beschäftigung förderten, nicht aber den Karrierefortschritt im Sinne von Lohnerhöhung, Beförderungen oder Wechsel in bessere Stellen. Gesteigerte Erwerbseinkommen waren in erster Linie eine Folge von höheren Arbeitspensen (Martinson/Hamilton 2011). [108]

Eine deutlich skeptischere Bilanz ziehen Matsudaira und Blank (2008) in ihrer generellen Analyse der **Einkommensfreibeträge in Sozialhilfeprogrammen US-amerikanischer Staaten**. Der Personal Responsibilty and Work Opportunity Reconciliation Act hatte den Staaten Mitte der 1990er Jahre grosse Freiheiten in der Ausgestaltung der Sozialhilfe eingeräumt. Viele nutzten dies zu einer starken Erhöhung der Einkommensfreibeträge. Gemäss der Analyse von Matsudaira und Blank (2008) führten höhere Freibeträge bei alleinerziehenden Müttern – einer der wichtigsten Zielgruppen der Programme – aber zu keiner nennenswerten Zunahme des Erwerbsvolumens. Dies ist auch für die Autor/innen überraschend, nachdem eine Vorstudie noch zu anderen Ergebnissen gekommen war (Blank/Matsudaira 2004). Indizien deuten darauf hin, dass die höheren Freibeträge nur selten ausgeschöpft wurden, wofür Matsudaira und Blank drei mögliche Erklärungen anführen: fehlende Information durch Sozialarbeitende, das Interesse der Betroffenen an der Wahrung ihres Sozialhilfeanspruchs – der über das ganze Leben auf eine maximale Dauer beschränkt ist – und die Kosten des Sozialhilfebezugs bei hohen Erwerbspensen (Zeitaufwand, stigmatisierende Effekte).

Ein besondere Form von finanziellem Erwerbsanreiz für Sozialhilfebeziehende wurde 2003 flächendeckend in Australien eingeführt, der sogenannte **Working Credit**. Die Sozialhilfebeziehenden akkumulieren Working Credits in Phasen, in denen ihr Einkommen (vor Bedarfsleistungsbezug) während zwei Wochen unter 48 australischen Dollar liegt, bis zu einem Maximalbetrag von 1000 Credits. Übersteigt ihr Erwerbsein-

[108] In zusammenfassenden Darstellungen zur Bedeutung finanzieller Erwerbsanreize werden häufig auch das New Hope-Programm von Milwaukee (Berlin 2000) sowie die Employment Retention and Advancement (ERA)-Programme von Texas und des Vereinigten Königreichs erwähnt (Martinson/Hamilton 2011). New Hope wurde hier ausgeklammert, weil es sich nicht an Sozialhilfebeziehende, sondern generell an einkommensschwache Arbeitnehmende richtet; seine Effekte auf das Erwerbsvolumen sind positiv (Berlin 2000). Die ERA-Programme zielen in erster Linie darauf, die Ablösung aus der Sozialhilfe und den Übergang ins Erwerbsleben zu begleiten. Dabei spielen finanzielle Anreize eine wichtige Rolle, die für den Verbleib in der Erwerbstätigkeit ausbezahlt werden. In der Evaluation der ERA-Programme wurden die Effekte dieser finanziellen Anreize allerdings nicht isoliert (vgl. Hendra u.a. 2011; Hendra u.a. 2010; Dorsett 2013; Dorsett u.a. 2013).

kommen während zwei Wochen die Schwelle von 48 Dollar, so können sie das zusätzliche Einkommen behalten und verbrauchen die entsprechende Anzahl Credits. Aufgrund dieser Konstruktion setzt der Working Credit vor allem Anreize für Menschen, die längere Zeit in der Sozialhilfe waren und entsprechende Credits akkumuliert haben. In der Evaluation stellen Wilkins und Leigh (2012) positive Effekte auf die Erwerbstätigenquote und das Erwerbsvolumen fest, hingegen hat die Wahrscheinlichkeit eines Austritts aus der Sozialhilfe nicht zugenommen. Weil wegen der flächendeckenden Einführung eine Kontrollgruppe fehlt, zögern die Autor/innen jedoch, diese Beobachtungen zweifelsfrei dem Programm zuzuschreiben.

### Kontinentaleuropäische Staaten

Systematische Wirkungsanalysen zu finanziellen Erwerbsanreizen für Sozialhilfebeziehende in **kontinentaleuropäischen Staaten** sind seltener. Wir haben in der Literaturrecherche zwei Untersuchungen aus der Niederlande und eine aus Deutschland gefunden; bezeichnenderweise beziehen sie sich hauptsächlich auf den Forschungsdiskurs im angelsächsischen Raum.

In den **Niederlanden** startete 2009 ein Pilotprojekt zur verstärkten Erwerbsintegration **alleinerziehender Mütter**, die auf die Sozialhilfe angewiesen waren. Das Programm wurde in 14 Gemeinden umgesetzt und evaluiert. Es bestand aus zwei Elementen: Erstens einem Einkommensfreibetrag von 4 Euro pro Stunde und maximal 120 Euro pro Monat sowie Arbeitsbeschaffungsmassnahmen im privaten und öffentlichen Sektor. Zuvor hatten für die Alleinerziehenden keine finanziellen Erwerbsanreize bestanden. Im Vergleich zu den bisher vorgestellten Studien sind die Verhältnisse insofern besser mit der Schweiz vergleichbar, als das Niveau der Sozialhilfe in den Niederlanden leicht über dem europäischen Durchschnitt liegt.

In der Evaluation wurden die Effekte der beiden Instrumente getrennt betrachtet. Was den Freibetrag betrifft, wurde für zugewanderte Frauen ein positiver Effekt auf die Erwerbstätigenquote festgestellt, desgleichen ein schwacher positiver Effekt auf das Erwerbspensum von einheimischen alleinerziehenden Müttern mit Kindern zwischen 5 und 11 Jahren. Der insgesamt engere Zusammenhang bei zugewanderten Frauen könnte allenfalls damit zu tun haben, dass diese häufiger im Niedriglohnbereich tätig sind und daher stärker auf finanzielle Anreize reagieren. Einen Einfluss des Programms auf die Verbleibensdauer in der Sozialhilfe konnte nicht nachgewiesen werden, weder im positiven Sinn als Ausstieg durch Erwerbsintegration noch im negativen Sinn als Anreiz zu längerem Verbleib in der Sozialhilfe (Knoef/van Ours 2013).

Für die Stadt **Rotterdam** wurde für die Zeit von 2000 bis 2003 untersucht, ob ein **Wiederbeschäftigungszuschlag** («Re-employment bonus») die Wahrscheinlichkeit eines Ausstiegs aus der Sozialhilfe erhöht. Der Bonus stand Personen zu, die mindestens ein Jahr Sozialhilfe bezogen hatten und nach der Ablösung aus der Sozialhilfe mindestens sechs Monate beschäftigt blieben. Er wurde in der Beobachtungszeit mehrfach modifiziert, bewegte sich aber ungefähr bei einem Maximalbetrag um 2000 Euro. Van der Klaauw und van Ours (2013) können keinen positiven Effekt belegen. Vermutlich spielt eine Rolle, dass der Zuschlag erst nach sechs Monaten gewährt wurde, was mit erheblichen Ungewissheiten verbunden war (vgl. zum Zeitaspekt von Entscheidungen unter Armut Abschnitt 5.1.3). Die Studie prüfte gleichzeitig, ob Sanktionen die Wahrscheinlichkeit eines Austritts aus der Sozialhilfe erhöhen. Hier stellt sie einen klar positiven Zusammenhang fest. [109]

[109] Dies deckt sich mit Ergebnissen aus der Arbeitsmarktforschung, die Wiederbeschäftigungszuschlägen generell einen eher geringen Effekt beimisst, Sanktionen dagegen als wirkungsvoll einstuft (van der Klaauw/van Ours 2013). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich diese Studien meistens auf Praktiken der Arbeitslosenversicherung beziehen, deren Klientel sich deutlich von Sozialhilfebeziehenden unterscheidet. Speziell für die Sozialhilfe ist für deutsche Gemeinden ein Zusammenhang nachgewiesen worden zwischen

In **Deutschland** wurde die Wirkung des **Einstiegsgelds**, auf das heute grundsätzlich alle Bezüger/innen von Arbeitslosengeld II Anspruch haben, von 1999 bis 2002 in einer Pilotphase evaluiert. Der «kleine Bruder» des kanadischen SSP-Programms gewährte Sozialhilfebeziehenden, die eine Erwerbsarbeit aufnahmen, während eines Jahres einen monatlichen Zuschuss von 50% des Bruttolohns bis zu maximal 1500 Mark. In einem Quasi-Experiment wurden die Bezüger/innen, die im Norden der Stadt Mannheim lebten, mit einer Kontrollgruppe aus dem Süden der Stadt vergleichen. Dabei konnten signifikant positive Beschäftigungseffekte von zusätzlich 6,6 bis 6,8 Prozentpunkten nachgewiesen werden (Spermann/Strotmann 2006).

**Evaluationen der Pilotpojekte «Anreizmodell» und «Chancenmodell» in der Schweiz**
In der Schweiz gibt es mittlerweile mehrere Untersuchungen, die sich mit der Wirkung von Arbeitsintegrationsprogrammen für Sozialhilfebeziehende befassen (Aeppli/Ragni 2009; Mey/Benz 2010; Ott u.a. 2008; Mundi Consulting 2011; Bonoli u.a. 2008; Egger, Dreher & Partner 2010; Knüsel/Savioz 2011; Bonoli/Champion 2013). Die Wirkung rein finanzieller Anreize ist aber noch kaum untersucht worden. Ausnahmen bilden die Evaluationen der beiden Pilotprojekte mit Anreizelementen, welche die Städte Zürich und Basel Anfang der Nullerjahre durchführten.

Das Projekt **«Anreizmodell» der Stadt Basel** startete im Jahr 2002 und gewährte einen Freibetrag von einem Drittel des Erwerbseinkommens. Um den Effekt der Reform in einem Vorher-Nachher-Vergleich zu schätzen, wurde die Entwicklung der Erwerbstätigenquote für eine Gruppe von Projekteilnehmenden im Jahr 2002 mit einer Kontrollgruppe aus dem Vorjahr verglichen. Es erwies sich, dass sich die Erwerbstätigenquote nach Einführung des Anreizmodells nicht verändert hatte. Angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung im selben Zeitraum wurde dies als positives Resultat gewertet. Nicht nachweisen liess sich ein Effekt auf den Austritt aus der Sozialhilfe (Gerfin/Pfeifer/Schwenender 2004).

Das im selben Jahr eingeführte Pilotprojekt **«Chancenmodell» der Stadt Zürich** verpflichtete Sozialhilfebeziehende zu Gegenleistungen und entrichtete dafür Anreizpauschalen von 100 bis 500 Franken pro Monat; auf Erwerbseinkommen wurde ein Freibetrag gewährt. Zur Projektdurchführung bestehen umfangreiche deskriptive Statistiken, eigentliche Wirkungsanalysen wurden nicht durchgeführt. Eine Befragung von Projektteilnehmenden und Mitarbeitenden der Sozialhilfe kam zum Schluss, dass das Chancenmodell die gesellschaftliche Integration leicht positiv beeinflusste hatte – hauptsächlich wegen der durch Arbeit geschaffenen Tagesstruktur und den finanziellen Anreizen, die ein besseres Zurechtkommen im Alltag gestatteten. Auch die Einschätzungen zur beruflichen Integration (Chancen auf Stellenerhalt und -aufstockung bei Erwerbstätigen, Arbeitsmarktchancen von Erwerbslosen) fielen in den Befragungen insgesamt vorteilhaft aus (Peters/Aeppli 2003).

### 5.1.3 Finanzielle und nicht-finanzielle Handlungsmotive

Die meisten bisher zitierten Analysen zur Wirkung finanzieller Anreize gehen – explizit oder implizit – davon aus, dass Sozialhilfebeziehende bestrebt sind, ihren finanziellen Nutzen zu maximieren. Mögliche andere Motive werden kaum vertieft betrachtet und kommen hauptsächlich als ad hoc herangezogene Faktoren in Betracht, welche die schwache oder fehlende Wirkung finanzieller Anreize erklären. Dem steht die Kritik gegenüber, dass eine solche Sichtweise die Motivation von Sozialhilfebeziehenden grundsätzlich falsch einschätze und die eigentlichen Beweggründe ihres Handelns aus den Augen verliere.

Man kann diese beiden Sichtweisen auf grundsätzlich verschiedene Menschen- oder Weltbilder zurückführen oder darin einen fundamentalen Konflikt zwischen Professions- oder Wissenschaftsparadigmen

zunehmender Sanktionshäufigkeit einerseits und den Wahrscheinlichkeiten, eine Beschäftigung aufzunehmen oder sich aus der Sozialhilfe abzulösen (Boockmann u.a. 2009).

sehen. Man muss aber nicht so weit gehen: Denn auch in den Wirtschaftswissenschaften wird das Bild des homo oeconomicus, dessen einzige Ziele in der Einkommensvermehrung und der Risikovermeidung liegen, in Frage gestellt. Die Verhaltensökonomie arbeitet daran, eine **Theorie der Anreize psychologisch zu untermauern**. Dabei kommen andere, nicht-monetäre Handlungsmotive in den Blick und werden auf ihre Interaktion mit finanziellen Anreizen untersucht. Forschungsarbeiten befassen sich insbesondere mit dem Bedürfnis nach reziprokem Verhalten, dem Bedürfnis nach sozialer Anerkennung sowie der intrinsischen Befriedigung, die mit einer Tätigkeit verbunden ist (Fehr/Falk 2002). Wir stellen im Folgenden einige Ergebnisse vor und gehen abschliessend auf zwei Studien ein, die vergleichbare Ansätze auf die Erforschung finanzieller Anreize in der Sozialhilfe anwenden.

Untersuchungen zur **Reziprozität** belegen, dass Menschen ihr Verhalten in bestimmten Situationen nicht nach dem erwarteten finanziellen Gewinn ausrichten, sondern danach, ob sie sich von ihrem Gegenüber fair behandelt fühlen oder nicht. In experimentellen Settings konnte beispielsweise gezeigt werden, dass die Leistung von Arbeitnehmenden von der Grosszügigkeit des Lohnangebot abhängt, obwohl die Arbeitnehmenden – würden sie einzig ihren finanziellen Nutzen maximieren wollen – Möglichkeiten zu opportunistischem Verhalten hätten (Fehr/Gächter/Kirchsteiger 1997). Auch haben finanzielle Anreize je nachdem, ob sie als Belohnung oder Bestrafung kommuniziert werden, unterschiedliche Auswirkungen auf das Verhalten. Versuche mit Anreizverträgen ergaben, dass die Leistungsbereitschaft bei Verträgen mit negativen Sanktionsmöglichen erheblich geringer ist als bei Verträgen ohne Anreizmechanismus, obwohl beide zu objektiv identischen Lohnzahlungen führen. Selbst bei Verträgen mit Bonuszahlungen fiel die Leistungsbereitschaft etwas geringer aus – vermutlich deshalb, weil die Möglichkeit zur Sanktion oder Bonuszahlung von den Beschäftigten als Abkehr vom Prinzip des fairen Austauschs interpretiert wird (Fehr/Gächter 2000).

Diese Ergebnisse stellen die Wirkung finanzieller Anreize keineswegs grundsätzlich in Frage. Sie zeigen aber auf, dass finanzielle Anreize häufig mit anderen, nicht-monetären Handlungsmotiven interagieren. Diese Interaktion kann eine wechselseitig verstärkende Wirkung haben – es kann aber auch sein, dass es zu Konflikten kommt und finanzielle Anreize kontraproduktive Folgen haben. Im Bereich **sozialer Normen** ist letzteres möglich, wenn stark moralisch bewertetes Verhalten mit finanziellen Anreizen unterstützt wird. Weil sich moralisches Verhalten gerade dadurch auszeichnet, dass es nicht von externen Anreizen getrieben ist, kann der finanzielle Anreiz die soziale Anerkennung aufheben und damit zu unerwünschten Verhaltensänderungen führen (Gneezy/Rustichini 2000). In welchem Ausmass finanzielle Anreize **intrinsische Motivation** zunichte machen («crowding out»), wird kontrovers diskutiert. Zwar zeigen Experimente, dass die Reduktion oder der Wegfall von finanziellen Anreizen dazu führen kann, dass Menschen eine Aktivität einstellen, die sie ursprünglich aus intrinsischen Motiven erbracht haben (Gneezy/Meier/Rey-Biel 2011; Frey 2008). Kritisch angemerkt wird allerdings, dass dies nicht zwingend ein Beleg dafür ist, dass der finanzielle Anreiz die intrinsische Motivation verdrängt hat. Ebenso ist es möglich, dass die Reduktion des finanziellen Anreizes als unfaires Verhalten interpretiert und deshalb mit einem negativen reziproken Verhalten bestraft wird (Fehr/Falk 2002).

Experimente und Feldstudien haben sich namentlich auch der Frage angenommen, wie materielle Not den Horizont und die Rationalität menschlicher Entscheidungen beeinflusst. Die Erkenntnisse zur «**Psychologie der Armut»** legen eine Negativspirale oder einen «feedback loop» nahe, in denen sich Armut verstärkt und verfestigt (Haushofer/Fehr 2014): Durch Ressourcenknappheit und Verwundbarkeit ausgelöste Stress- und Angstzustände führen dazu, dass armutsbetroffene Menschen häufig wirtschaftlich suboptimale Entscheidungen treffen, die sich an lange eingespielten, habituellen Mustern und dem kurzfristigen Nutzen orientieren. Eine stark reduzierte Risikobereitschaft bewirkt, dass sie selten finanzielle oder anderweitige Investitionen tätigen, die sich erst mittel- bis längerfristig auszahlen – etwa in die Bildung oder

Gesundheit. Zu diesen psychologisch ungünstigen Voraussetzungen kommt selbstverständlich, dass sie häufig auch anderweitig über ungleich schlechtere Ressourcen und Rahmenbedingungen für langfristig ausgerichtete Handlungsweisen verfügen als Menschen, die finanziell besser gestellt sind.

Diese Perspektiven und Ansätze erscheinen grundsätzlich **vielversprechend, um die Wirkung finanzieller Anreize in der Sozialhilfe zu erhellen**. Denn die Tatsache, dass die Anreize dort in einem stark reglementierten und emotional sensiblen Umfeld zur Geltung kommen, legt eine enge Interaktion mit anderen Wahrnehmungsmustern und Handlungsmotiven nahe. Gleichzeitig verbietet es aber derselbe Umstand, Erkenntnisse aus anderen Studien unbesehen auf dieses Feld zu übertragen. Soweit wir sehen können, sind verhaltensökonomische Ansätze bisher noch kaum genutzt worden, um das Potenzial und die Wirkungsweise finanzieller Anreize in der Sozialhilfe zu untersuchen. In der Literaturrecherche sind wir nur auf zwei Artikel gestossen, die einerseits mit «harten» statistischen Methoden arbeiten und andererseits die Annahme kritisch hinterfragen, dass Sozialhilfebeziehende ausschliesslich positiv auf finanzielle Erwerbsanreize reagieren:

■ In der Analyse von Befragungsdaten von ehemals Langzeitarbeitslosen in Deutschland, deren Erwerbseinstieg 2001 bis 2003 teilweise mit **Lohnzuschüssen** (Kombilöhnen) unterstützt worden war, kommt Krug (2010) zum Ergebnis, dass die Zuschüsse die Wahrscheinlichkeit einer Lohnunzufriedenheit steigerten, obwohl sie das Einkommen faktisch erhöhten. Er interpretiert dies dergestalt, dass die Betroffenen den Lohnzuschuss als eine Verletzung der Reziprozitätsnorm wahrgenommen haben, wonach ihnen die Arbeitgeber einen fairen Lohn ausrichten sollten, der sie vor Bedürftigkeit schützt. In diesen Fällen kam es denn auch häufiger zu einem frühzeitigen Abbruch des Beschäftigungsverhältnisses als bei der Vergleichsgruppe von Langzeitarbeitslosen, die beim Erwerbseinstieg keine Lohnzuschüsse erhielten. Krug stellt die Wirkung finanzieller Erwerbsanreize nicht grundsätzlich in Frage, plädiert aber für eine differenzierte Sichtweise: Nehmen die Betroffenen die Erwerbsanreize anders wahr, als dies eigentlich gedacht wäre, so können diese nicht intendierte und negative Wirkungen entfalten.

■ Dubet und Vérétout (2001) ziehen aufgrund einer statistischen Analyse des **Ausstiegsverhaltens von Sozialhilfebeziehenden** 1997/98 in der Gironde die These in Zweifel, dass dieses Verhalten mehrheitlich von Überlegungen der finanziellen Nutzenmaximierung geprägt ist. Gemäss ihren Analysen unterscheidet sich die Ausstiegswahrscheinlichkeit nicht danach, welche Chancen auf eine Zunahme des verfügbaren Einkommens mit dem Austritt verbunden ist (vgl. allerdings die methodischen Kritik von Gurgand 2002). Gestützt auf eine zusätzliche qualitative Analyse von über hundert Interviews mit Sozialhilfebeziehenden plädieren sie für ein umfassenderes Konzept von Rationalität, das die «bonnes raisons» von Handlungsentscheidungen in den Mittelpunkt stellt. Das Erklärungspotenzial eines solchen Ansatzes erscheint allerdings begrenzt, denn «ces ‚bonnes raisons' apparaissent si multiples, si diverses et parfois si contradictoires, que l'on peut s'interroger sur la portée d'un modèle qui interprète les conduites plus qu'il ne les explique».

### 5.1.4 Zusammenfassung

Das Ergebnis der Literaturanalyse zur Wirkung finanzieller Erwerbsanreize in der Sozialhilfe ist zweischneidig. Eine Mehrheit der gesichteten Studien weist **grundsätzlich einen positiven Effekt** auf die Erwerbsbeteiligung nach oder macht Bedingungen plausibel, unter denen finanzielle Erwerbsanreize die gewünschte Wirkung entfalten können. Mehrmals wird darauf hingewiesen, dass dabei die Höhe des Anreizes von Bedeutung ist. Gleichzeitig **fehlen aber Nachweise, dass die Wirkungen nachhaltig sind** und die Erwerbsbeteiligung auf längere Dauer verbessern. Ebenso halten mehrere Studien fest, dass sie keinen positiven Einfluss auf die Ablösung aus der Sozialhilfe nachweisen können. Was den Massnahmenmix

betrifft, so scheinen finanzielle Erwerbsanreize die grösste Wirkung zu erzielen, wenn sie mit anderen Dienstleistungen und Unterstützungsangeboten zur Arbeitsintegration kombiniert werden.

Viele Untersuchungen sind im **angelsächsischen Raum** geführt worden. Aufgrund der Rahmenbedingungen – eine tiefes Niveau der Grundsicherung und eine relativ grosser Niedriglohnbereich – lassen sich die Ergebnisse nicht ohne Weiteres auf die Schweiz übertragen. Einzelne Wirkungsanalysen zu Einkommensfreibeträgen für alleinerziehende Frauen in den Niederlanden und zum Einstiegsgeld in Deutschland weisen aber auch für **kontinentaleuropäische Staaten** positive Effekte auf die Erwerbsbeteiligung nach. In der Schweiz waren die Pilotprojekte mit Anreizelementen der Städte Basel und Zürich positiv evaluiert worden, ohne aber einen «harten» Beweis für eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung zu erbringen.

Ganz grundsätzlich ist festzuhalten: Finanziellen Anreize wirken in der Sozialhilfe in einem Umfeld, das von einer Informations- und Machtasymmetrie und starken Zwangsmöglichkeiten geprägt ist. Auch wenn Einkommensfreibeträge bestehen, bleibt für viele Sozialhilfebeziehende doch die Erfahrung prägend, dass der grössere Teil ihres Lohns wegfällt und ihr Haushaltsbudget einer rigiden Kontrolle unterliegt. Angesichts dessen erscheint es naheliegend, dass finanzielle Anreize von den Betroffenen nicht allein aus der Perspektive einer monetären Nutzenmaximierung wahrgenommen werden, sondern eng mit anderen, nicht-finanziellen Handlungsmotiven zusammenwirken. **Ansätze aus der Verhaltensökonomie** scheinen daher viel versprechend, um die Wirkungsweise finanzieller Anreize in der Sozialhilfe zu erklären. Soweit wir sehen, gibt es bisher noch kaum Untersuchungen zur Wirkung finanzieller Anreize in der Sozialhilfe, die eine solche Herangehensweise gewählt haben.

## 5.2 Einschätzungen aus den Expertengesprächen

Wegen der eingeschränkten Möglichkeiten, statistische Wirkungsanalysen durchzuführen, wurden die Effekte von EFB, IZU und MIZ auf das Verhalten der Sozialhilfebeziehenden in den Expertengesprächen eingehend thematisiert. Insbesondere für die IZU und die MIZ bildete dies unter den gegebenen Voraussetzungen die einzige Möglichkeit, Einsichten in ihre Wirkungsweise zu gewinnen.

Zum Stellenwert der Expertengespräche ist in dieser Hinsicht festzuhalten: Es ist offensichtlich, dass diese keine gesicherten, objektiven Erkenntnisse über die Wirkungen der drei Anreizelemente vermitteln. Sie können eine statistische Wirkungsanalyse nicht ersetzen. Daraus den Umkehrschluss zu ziehen, dass sie für die Wirkungsanalyse wertlos sind, wäre aber falsch. Ihr Vorzug liegt jedoch in der Differenzierung, nicht im allgemeinen Urteil darüber, ob die Anreizelemente wirksam sind oder nicht. Wir wollten von den Interviewpersonen wissen, unter welchen Bedingungen, in welchen Situationen oder für welche Personengruppen die Zulagen ihre Wirkung entfalten – oder eben nicht. Zudem ist Annahme plausibel, dass die Interviewpersonen aufgrund ihrer Erfahrungen in der Lage sind, die unterschiedliche Wirkungsweise der drei Anreizelemente zu vergleichen. Die Ergebnisse besitzen nicht den Status «harter Fakten», sondern **erfahrungsgesättigter Einschätzungen**, deren Würdigung auf Plausibilitätsüberlegungen abstellt. Gleichzeitig können sie Anregungen für weiterführende empirische Untersuchungen bieten.

Die **Frage nach der Wirkung der Anreizelemente** wurde in den Interviews sehr explizit gestellt. Die Experten wurden gefragt, ob es bestimmte Beratungssituationen, Lebenssituationen oder Klientengruppen gibt, bei welchen eine Zulage als Anreiz besonders gut funktioniert und sich jemand *wegen* der Zulage verstärkt um die berufliche oder soziale Integration bemüht. Was «wegen» meint, wurde folgendermassen erläutert: Die Zulage muss nicht der einzige Grund für die Integrationsbemühungen sein, aber ohne die Zulage wäre es vermutlich nicht dazu gekommen.

Die Frage wurde für jede der drei Zulagen separat formuliert. Zudem wurden Fragen zum Zusammenspiel der drei Zulagen und zu Verbesserungsmöglichkeiten des bestehenden Systems gestellt. In dieser Reihen-

folge werden im Folgenden auch die Ergebnisse präsentiert: Während die Einschätzungen zur Wirksamkeit von EFB, IZU und MIZ in den Abschnitten 5.2.1 bis 5.2.3 getrennt diskutiert werden, befasst sich Abschnitt 5.2.4 umfassend mit möglichen Fehlanreizen innerhalb und ausserhalb des Zulagensystems. Abschnitt 5.2.5 erörtert, in welchem Umfang die drei Zulagen nicht nur eine Anreizfunktion ausüben, sondern in einem allgemeineren Sinn auch dazu dienen, sozial erwünschtes Verhalten auszuzeichnen. Abschnitt 5.2.6 enthält Vorschläge für Optimierungen des Zulagensystems, die im Verlauf der Expertengespräche geäussert wurden.

### 5.2.1 Einkommensfreibetrag

Rund die Hälfte der Interviewpersonen zeigt sich überzeugt, dass der EFB zumindest in bestimmten Situationen eine Anreizwirkung entfaltet und dazu beiträgt, dass Sozialhilfebeziehende eine Erwerbsarbeit aufnehmen, erweitern oder ihre Erwerbsarbeit beibehalten. Die andere Hälfte äussert sich dagegen skeptisch. Auch einige Skeptiker/innen schliessen unter gewissen Voraussetzungen eine Anreizfunktion des EFB nicht aus, aber sie messen dieser insgesamt nur eine geringe Bedeutung zu.

Die Einschätzungen darüber, in welcher Hinsicht der EFB die grösste Wirksamkeit entfaltet, variieren je nach dessen Ausgestaltung:

■ **EFB als Anreiz, erwerbstätig zu bleiben**: Interviewpersonen aus Sozialdiensten, die den EFB proportional zum Beschäftigungsgrad entrichten, sind tendenziell der Ansicht, dass der EFB kaum dazu beiträgt, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Sie sehen eher einen positiven Effekt auf Sozialhilfebeziehende, die bereits erwerbstätig sind: Hier könne der EFB dazu beitragen, dass diese das Erwerbspensum erweiterten oder trotz widriger Umstände beibehielten. Dahinter steht die Annahme, dass viele Sozialhilfebeziehende auch ohne finanziellen Anreiz stark motiviert sind, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen und die Anreizfunktion des EFB erst dann zum Tragen kommt, wenn die Erwerbstätigkeit schon eine gewisse Zeit dauert, ohne dass es zu einer Ablösung von der Sozialhilfe kommt. Hier kann einerseits ein mit der Zeit wachsendes Verständnis des Berechnungsmodus des EFB dazu beitragen, dass das Erwerbspensum erweitert wird. Zum anderen – und dieser Effekt dürfte noch wichtiger sein – entfaltet der EFB seine Wirkung, wenn es auf der Arbeit vorübergehend schwierig ist, Konflikte auftreten oder sich allgemein Frustration darüber breitmacht, dass die Ablösung aus der Sozialhilfe nicht gelingt. Mit anderen Worten: leidet die nichtmonetäre Motivation erwerbstätig zu sein, so gewinnen die finanziellen Aspekte an Bedeutung. Ohne EFB wäre die Versuchung grösser, «den Bettel hinzuschmeissen».

■ **EFB als Anreiz, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen**: Eine andere Einschätzung treffen zwei Interviewpersonen aus Sozialdiensten, bei welchen Lohneinkommen bis zu 200 bzw. 500 Franken behalten werden dürfen und die Abstufung nach Beschäftigungsgrad erst bei höheren Einkommen oder gar nicht einsetzt. Sie vermuten, dass damit vor allem ein Anreiz für erwerbslose Sozialhilfebeziehende geschaffen wird, in geringem Umfang eine bezahlte Arbeit aufzunehmen. Hingegen sei in diesem System der Anreiz, das Erwerbspensum zu erweitern, schwach bis gar nicht ausgeprägt.[110]

Unabhängig davon, ob er eine Anreizfunktion entfaltet oder nicht, setzt der EFB gewisse Werte: Er drückt eine Anerkennung dafür aus, dass Sozialhilfebeziehende einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Nach Einschätzung mehrerer Interviewpersonen ist eine solche **Wertschätzung** für viele erwerbstätige Sozialhilfebeziehende wichtig: Die Interviewperson eines sehr grossen städtischen Sozialdienstes vermutet, rund die Hälfte der EFB-Bezüger/innen würden den EFB sehr genau registrieren. Schwierig zu beurteilen ist, ob diese Personen ohne finanzielle Wertschätzung in Form des EFB auf die Erwerbsarbeit verzichtet hätten.

[110] Diese Einschätzung wird im Rahmen der statistischen Wirkungsanalyse anhand der Erwerbseinkommen von Sozialhilfebeziehenden mit EFB überprüft. Wie die Ausführungen in Abschnitt 5.3.2 zeigen, lässt sie sich empirisch nicht bestätigen.

Eine erhöhte Wirksamkeit schreiben die Interviewpersonen dem EFB bei den folgenden **Personengruppen** zu:

■ Personen, die das Budget ohne EFB aus unterschiedlichen Gründen als besonders eng empfinden. Dabei kann es sich um Personen handeln, die vor dem Sozialhilfebezug einen deutlich höheren Lebensstandard hatten, oder die auf bestimmte – im Sozialhilfebudget nicht anerkannte – Ausgaben nicht verzichten können oder wollen (z.B. starke Raucher/innen). Eine Interviewperson nennt in diesem Zusammenhang auch Alleinerziehende und grössere Familien.
■ Personen, die grundsätzlich über «gute» Voraussetzungen verfügen und daher in der Lage sind, auch tatsächlich auf den Anreiz zu reagieren. Erwähnt werden mehrfach Personen, die durch persönliche Schicksalsschläge sowie körperliche oder psychische Probleme zurückgeworfen wurden. Eine Interviewperson führt zudem Menschen an, die eigentlich viel zu bieten hätten, aber sich in der leistungsorientierten Arbeitswelt nicht zurechtfänden und marginalisiert würden. Ein EFB, der kleine Arbeitspensen überproportional honoriere, könne für diese Gruppe wirksame Anreize setzen.

Interviewpersonen, welche die **Anreizwirkung des EFB relativieren** oder gar grundsätzlich in Frage stellen, verweisen vor allem auf die folgenden Sachverhalte:

■ **Begrenzte Arbeitsnachfrage**: Das Angebot an Stellen auf dem ersten Arbeitsmarkt ist für die betreffenden Personen eng begrenzt. Es hängt vielfach gar nicht von ihrem persönlichen Willen ab, ob sie eine Stelle finden oder nicht.
■ **Intrinsische Motivation und sozialer Wert der Arbeit**: Die Motivation, erwerbstätig zu sein, ist in erster Linie intrinsischer Natur oder durch nicht-materielle externe Faktoren bedingt. Für viele Sozialhilfebeziehende ist es eine Selbstverständlichkeit, dass sie am Erwerbsleben teilhaben wollen. Sie haben den Wert der Erwerbsarbeit verinnerlicht; gleichzeitig ist die Erwerbsarbeit für sie ein zentrales Elemente gesellschaftlicher Teilhabe und Anerkennung. Darauf wollen sie auf keinen Fall verzichten. Viele Interviewpersonen unterstreichen, dass dies gemäss ihrer Erfahrung den Normalfall bilde.
■ **Bedürfnis nach Autonomie**: Viele Sozialhilfebeziehende halten – teilweise auch unter ungünstigen Voraussetzungen – am Ziel fest, sich dank Erwerbsarbeit von der Sozialhilfe abzulösen. Dabei geht es nicht allein darum, finanziell wieder besser dazustehen. Zentrale Motive bestehen ebenso darin, die eigene Freiheit und Unabhängigkeit wieder zu erlangen bzw. sich dem kontrollierenden und disziplinierenden Arm der Sozialhilfe zu entziehen. Dazu kann auch das Anliegen gehören, eine als stigmatisierend empfundene Situation abzuwenden.
■ **Unvermögen, auf Anreize zu reagieren**: Für eine beachtliche Gruppe von Sozialhilfebeziehenden sind ihre vorübergehenden Probleme oder dauerhaften Einschränkungen (z.B. Gesundheit) derart gravierend, dass sie nicht auf den finanziellen Anreiz eines EFB reagieren bzw. dieser Anreiz nicht im Mittelpunkt der Sozialberatung steht.
■ **Schwach ausgeprägte Konsumpräferenzen**: Es gibt Sozialhilfebeziehende, die es vorziehen, mit den finanziellen Mitteln des sozialen Existenzmimums über die Runden zu kommen und es gewohnt sind, sich «durchzumischeln». Sie reagieren nicht auf kleinere bis mittlere finanzielle Anreize. Dies gilt nach Ansicht einiger Interviewpersonen nicht nur für positive Anreize in Form von EFB, sondern auch für Leistungskürzungen bis zu 15%.
■ **Effektivere alternative Anreize**: Andere finanzielle Anreize oder Druckmittel sind effektiver. Dies kann namentlich dann der Fall sein, wenn ein Sozialdienst – gerade auch kommunikativ – sehr grossen Wert auf die Rückerstattung der Sozialhilfe legt. Zwei Interviewpersonen heben hervor, dass Sozialhilfebeziehende schon nur aus diesem Grund ein sehr grosses Interesse daran haben, möglichst viel aus eigener Kraft zum Lebensunterhalt beizutragen.

### 5.2.2 Integrationszulage

Die Anreizwirkung der Integrationszulage wird insgesamt positiver beurteilt als diejenige des EFB. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass einzelne Interviewpersonen bezüglich der Anreizfunktion des EFB sehr zurückhaltend sind, aber der IZU durchaus eine Wirkung zubilligen. Umgekehrt gibt es zwar Personen, die dem EFB die grössere Wirkung als der IZU zuschreiben – nur gehen diese im Gegensatz zu den «EFB-Skeptiker/innen» meistens davon aus, dass die IZU ebenfalls eine gewisse Anreizfunktion ausübt. In der Summe gibt es somit mehr Interviewpersonen, welche der IZU einen positiven Effekt auf das Verhalten der Sozialhilfebeziehenden zugestehen.

Wenn die **Anreizwirkung der IZU höher eingestuft wird als diejenige des EFB**, hat dies vor allem einen Grund: Die intrinsische Motivation von Sozialhilfebeziehenden, ein Programm zur sozialen oder beruflichen Integration zu besuchen, wird tendenziell geringer eingestuft als der Antrieb, eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Der finanzielle Anreiz kann hier das entscheidende Zünglein an der Waage bilden: Er bewegt unter Umständen Personen zur Teilnahme, die dem Programm eher kritisch gegenüberstehen oder es ohne Entgeltung als eine Schikane empfinden würden. Eine Interviewperson weist zusätzlich darauf hin, dass die IZU – anders als der EFB – in jedem Fall unmittelbar in die Beratungssituation eingebunden ist und deshalb ihre Anreizfunktion auch besser zur Geltung gebracht werden kann: Eine IZU erhält, wer auf ein ganz konkretes Angebot einsteigt, welches der Sozialberater oder die Sozialberaterin unterbreitet. Schliesslich kann das Angebot an Einsatzmöglichkeiten viel direkter gesteuert und bei Bedarf erweitert werden.

In der Einschätzung zweier Interviewpersonen ist die IZU bei **jungen Erwachsenen** besonders wirkungsvoll. Dabei spielt mit eine Rolle, dass die IZU – auch wenn sie reduziert ist – für junge Erwachsene relativ viel ausmachen kann. Eine Person präzisiert, dass die IZU zwar sicherlich nicht ein Grund dafür sei, dass junge Erwachsene eine Lehre beginnen würden. Sie könne aber ein wichtiger Anreiz sein, nicht leichtfertig aus einem Lehrverhältnis auszusteigen. Die andere Person kommt aus einem Sozialdienst, der jungen Erwachsenen einen reduzierten Grundbedarf, aber die volle IZU ausrichtet. Damit erhöhe sich der Anreizeffekt der IZU beträchtlich. Es gibt aber auch andere Stimmen: Einer Interviewperson zufolge dient die IZU auf Lehrlingslöhnen vor allem dem innerfamiliären Frieden: Es sei für das Verhältnis von Eltern und Kindern von Vorteil, wenn nicht der gesamte Lehrlingslohn dem Familienbudget angerechnet werde, sondern die Kinder eine Art Sackgeld zurückbehalten könnten. Auf ihre Bereitschaft zur sozialen und beruflichen Integration wirke sich dies aber kaum aus.

In den meisten Kantonen ist die IZU **nach Tätigkeiten abgestuft**. Einzelne Interviewpersonen differenzieren ihre Aussagen denn auch nach diesen Stufen. Gering wird die Anreizwirkung bei sehr niederschwelligen Tätigkeiten veranschlagt: Einerseits wegen des geringen Betrags von 100 Franken, andererseits, weil diese Personen oftmals mit anderen Problemen zu kämpfen hätten und nicht stark auf finanzielle Anreize ansprächen. Umgekehrt kann es aber bei anforderungsreichen Programmen vorkommen, dass die Klient/innen die IZU als unzureichend beurteilen und finden, sie hätten eigentlich einen normalen Lohn zugute. Eine Interviewperson misst deshalb der IZU für Tätigkeiten von «mittlerem» Anforderungsniveau die grösste Wirkung bei.

Die betragsmässige Differenz zwischen EFB und IZU ist auch ein Grund dafür, dass einige Interviewpersonen die Anreizwirkung des EFB höher einstufen. Diese Aussage kann allerdings insofern nicht generalisiert werden, als es im Detail stark auf die Ausgestaltung des Zulagensystems ankommt. Teilweise sind die Unterschiede nur gering, und es kann vorkommen, dass die Zulage pro Stunde bei der IZU gleich gross oder sogar noch grösser ist als beim EFB (vgl. Abschnitt 5.2.4).

### 5.2.3 Minimale Integrationszulage

Bei der Minimalen Integrationszulage fallen die Aussagen zur ihrer Wirkung am zurückhaltendsten aus. Das hat zum einen mit ihrer geringen Höhe zu tun. Zum anderen spielt ihre Funktion eine Rolle, wobei die Einschätzungen aber je nach Hauptzweck voneinander abweichen. Wird die MIZ ausschliesslich aus **Gerechtigkeitsgründen** entrichtet, so liegt auf der Hand, dass ihre Anreizfunktion entfällt (es sei denn, sie würde gleichzeitig auch zu anderen Zwecken eingesetzt). Auch bei der Honorierung gewisser **Eigenleistungen** wird die Wirkung gering eingestuft. Eine Interviewperson äussert sich folgendermassen: Diejenigen Personen, die sich ohnehin «in Bewegung» befänden, würden es als selbstverständlich ansehen, sich für eine Verbesserung ihrer Situation einzusetzen. Wenn dieses Selbstverständnis nicht bestehe, dann seien die Probleme und Einschränkungen meist so gross, dass auch ein Anreiz von 100 Franken pro Monat daran nichts ändere – diese Differenz im Budget werde kaum wahrgenommen.

Am positivsten zur Wirkung äussern sich Interviewpersonen, die vor allem **die Sanktionsfunktion bei unkooperativem Verhalten** im Auge haben. Sie billigen der MIZ durchaus eine gewisse Wirkung zu, wenn sie als Druckmittel eingesetzt wird, damit Sozialhilfebeziehende beispielsweise Arzttermine einhalten oder mit externen Stellen (z.B. RAV, IV) zusammenarbeiten.

### 5.2.4 Fehlanreize innerhalb und ausserhalb des Systems

Es ist möglich, dass finanzielle Anreize sowohl innerhalb eines Anreizsystems wie auch im Zusammenspiel mit anderen Systemen (z.B. andere Bedarfsleistungen, Steuern) wirkungslos sind oder sogar kontraproduktive Folgen haben, weil die Leistungen nicht optimal aufeinander abgestimmt sind. Das bekannteste Beispiel hierfür sind sogenannte Schwelleneffekte. Der Ausdruck bezeichnet – etwas vereinfacht dargestellt – den Sachverhalt, dass Menschen in finanziell prekären Verhältnissen schlechter dastehen, wenn sie ihr Erwerbseinkommen erhöhen, weil deswegen Unterstützungsleistungen wegfallen oder stark abnehmen.

Alle Interviewpersonen wurden deshalb gefragt, ob es im Zusammenspiel der Anreizelemente zu Fehlanreizen kommt, ob die Wirkung der Anreize durch das Steuersystem geschmälert wird oder in anderer Hinsicht kontraproduktive Folgen auftreten.

#### Fehlanreize innerhalb des Zulagensystems

In der internen Ausgestaltung und Abstimmung der Anreizelemente werden insgesamt keine grossen Defizite festgestellt. Einzelne Interviewpersonen machen auf die folgenden Punkte aufmerksam:

■ Je nachdem, wie EFB und IZU abgestuft sind, kann es dazu führen, dass **Sozialhilfebeziehende pro Stunde mit der IZU mehr verdienen als mit dem EFB**. Angesichts der Tatsache, dass die Integration in den ersten Arbeitsmarkt das übergeordnete Ziel bildet, handelt es sich um einen potenziellen Fehlanreiz. Darauf machen zwei Interviewpersonen aufmerksam. Allerdings sind die Folgen wenig gravierend: Wie eine der beiden Personen anmerkt, fällt dies vor allem den Sozialarbeitenden auf. Die Klient/innen, die sich nur sehr begrenzt mit anderen Sozialhilfebeziehenden vergleichen, bemerken dies in der Regel nicht.
■ Bei **Angeboten für Suchtkranke** besteht dieses Problem teilweise auch innerhalb der IZU, weil Suchtkranke in gewissen Fällen weniger Stunden leisten müssen, um auf dieselbe IZU zu kommen wie andere Sozialhilfebeziehende. Dies lässt sich teilweise damit rechtfertigen, dass dieselben Tätigkeiten für Suchtkranke mit grösseren Anstrengungen verbunden sind. Allerdings lassen sich entsprechende Trennlinien weder zwischen Programmen noch zwischen Personen ganz klar ziehen. Eine Interviewperson stellt fest, dass die höher vergüteten Beschäftigungsprogramme unter suchtkranken Sozialhilfebeziehenden klar beliebter seien als «normale» Arbeitsintegrationsprogramme oder Teillohnstellen.

■ Von mehreren Seiten kritisiert werden **hohe Einkommensfreibeträge bei geringen Erwerbspensen**. Sie treten in erster Linie dann auf, wenn das Erwerbseinkommen bis zum Maximal- oder einem hohen Minimalbetrag voll angerechnet werden kann. Zwar vermuten mehrere Interviewpersonen, dass damit ein relativ starker Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gesetzt werde (vgl. Abschnitt 5.2.1). Gleichzeitig kritisieren aber teilweise dieselben Personen, dass auf diese Weise falsche Zeichen gesetzt würden, weil eine Erweiterung des Erwerbspensums über kleine Teilzeitpensen hinaus nicht oder nur schwach entlohnt werde. [111]

Zwei Personen üben aus grundsätzlichen Überlegungen **Kritik an der MIZ**, eine davon zusätzlich an der IZU für Alleinerziehende. Sie bemängeln, dass diese Leistungen gar keine Anreizfunktion ausübten, sondern – aus Gerechtigkeitsüberlegungen heraus – «Situationen» belohnten. Dies könne aber nicht die Aufgabe solcher Zulagen sein. In fachlicher Hinsicht würden diese beiden Leistungen nichts bringen. Zudem sei es Aufgabe des Grundbedarfs, die Existenz zu sichern. Sei dies bei Alleinerziehenden nicht gewährleistet, so müsse man im Grundbedarf und nicht bei den Zulagen ansetzen.

### Fehlanreize in der Interaktion mit anderen Systemen

Im Zusammenspiel mit den Bedarfsleistungen ausserhalb der Sozialhilfe und dem Steuersystem weisen fünf Interviewpersonen auf bestehende **Schwelleneffekte** hin. Dabei geht es in erster Linie um Schwelleneffekte beim Austritt. Niemand heisst sie gut, aber sie werden als unterschiedlich gravierend eingestuft: Einzelne halten fest, dass nur sehr wenige Sozialhilfebeziehende betroffen seien und die tatsächliche Wirkung der Schwelleneffekte in der Öffentlichkeit stark überschätzt werde. Zwar könne es in Einzelfällen vorkommen, dass Sozialhilfebeziehende sich genau so einrichteten, dass ihr Einkommen unterhalb der Austrittsgrenze aus der Sozialhilfe liege. Aber die meisten strebten bedingungslos die Ablösung aus der Sozialhilfe an, um ihre Eigenständigkeit wieder zu erlangen und sich von der Rechenschaftspflicht gegenüber der Sozialhilfe zu befreien. Zudem könnten Schwelleneffekte zwar gemildert, aber nicht vollständig ausgemerzt werden.

Andere Personen schreiben den Schwelleneffekten eine grössere Bedeutung zu. Dabei verweisen sie nicht allein auf deren Wirkung auf das Verhalten von Sozialhilfebeziehenden, sondern insbesondere auch auf die öffentliche Wahrnehmung und die Verletzung des Prinzips, dass Erwerbsarbeit sich lohnen soll. Auf wenig Verständnis stossen insbesondere Schwelleneffekte, die durch eine starke Besteuerung von kleinen Einkommen bedingt sind.

In sehr allgemeiner Form lassen sich Schwelleneffekte derart auf den Punkt bringen, dass Sozialhilfebeziehende über ein grösseres Einkommen verfügen als Menschen ausserhalb der Sozialhilfe, die sich in ähnlichen Lebenslagen befinden. Diese Gefahr wird hauptsächlich im Zusammenhang mit **jungen Erwachsenen** diskutiert. Besonders bei dieser Gruppe eröffnen sich Herausforderungen in der Feinjustierung des Systems. Auf der einen Seite erachten es mehrere Interviewpersonen als wichtig, dass die finanziellen Anreize gerade bei den jungen Erwachsenen greifen und sie beispielsweise motivieren, eine Ausbildung zu Ende zu bringen. Auf der anderen Seite leben nicht unterstützte junge Leute häufig mit sehr geringen Einkommen, was die Möglichkeit in sich birgt, dass Sozialhilfebeziehende über mehr eigene Mittel verfügen als einige ihrer gleichaltrigen Peers.

Die Gefahr, dass **Steuerforderungen während des Sozialhilfebezugs** den Effekt der Anreizelemente zunichte machen, wird in den meisten Fällen als gering oder nicht existent eingeschätzt. Viele verweisen darauf, dass die Sozialhilfe steuerbefreit ist oder fast allen Sozialhilfebeziehenden Steuererlasse gewährt

[111] Das faktische Erwerbsverhalten scheint diese Anreizstruktur allerdings nicht zu beeinflussen. Siehe dazu die statistischen Auswertungen in Abschnitt 5.3.2.

würden. Andere halten fest, dass Sozialhilfebeziehende mitunter Steuern zahlten, doch würden die Beträge sehr gering ausfallen. Zudem sei es etlichen Sozialhilfebeziehenden ein Anliegen, Steuern zu entrichten und damit ihre Zugehörigkeit zum Gemeinwesen zu unterstreichen. Zwei Intervierpersonen zeichnen allerdings ein deutlich negativeres Bild: Die eine hält fest, dass die kleinen Einkommen in ihrer Region sehr stark besteuert würden, erstaunlicherweise sei dies jedoch kein Thema in den Beratungsgesprächen. Die andere Person hat häufiger beobachtet, dass Personen, die neu in der Sozialhilfe sind, mit hohen Steuerforderungen aus dem Vorjahr konfrontiert sind. Hier handelt es sich allerdings um ein grundsätzliches Problem, das nicht mit den Anreizzahlungen in Zusammenhang steht.

Vereinzelt machen Interviewpersonen darauf aufmerksam, dass **Schulden oder drohende Lohnpfändungen** dazu führen können, dass die Zulagen zumindest einen Teil ihres Anreizcharakters verlieren: Überschreiten die Sozialhilfebeziehenden wegen der Zulagen das betreibungsrechtliche Existenzminimum, so entfällt ein Teil des Zusatzeinkommens gleich wieder. Ein grosses Gewicht wird diesen Effekten allerdings nicht beigemessen: Die Interviewpersonen wurden generell gefragt, welche Sachverhalte ausschlaggebend seien, wenn Sozialhilfebeziehende nicht auf finanzielle Anreize reagieren würden. Lohnpfändungen und Überschuldungen waren als mögliche Ursachen aufgeführt, wurden aber nur von zwei Personen genannt. Fast immer wurden dagegen starke Beeinträchtigungen (z.B. psychische Probleme), komplexe Mehrfachproblematiken und «Chronifizierungen» sowie eine grundsätzlich mangelnde Bereitschaft zu Eigenleistungen angeführt.

### 5.2.5 Auszeichnung von Verhalten

Das Ziel der Zulagen besteht nicht allein darin, Anreize für Verhaltensänderungen zu setzen. Wie in Abschnitt 2.1.1 dargelegt, geht es auch darum, **Anerkennung und Wertschätzung für ein bestimmtes Verhalten auszudrücken**. Eine solche Anerkennung muss unabhängig davon erfolgen, ob die Ausrichtung der Zulage eine Wirkung auf das individuelle Verhalten hat. Vielmehr stärkt sie eine soziale Norm und bekräftigt deren Allgemeingültigkeit. Welche Bedeutung hat nun dieser Aspekt der Belohnung und Wertschätzung in der Praxis der Sozialdienste?

In den Expertengesprächen wurde den Interviewpersonen die Ansicht dargelegt, dass es schon allein aus Gründen der Gerechtigkeit angezeigt sein könnte, dass Sozialhilfebeziehende, die sich um ihre Integration bemühen oder sich kooperativ zeigen, ein höheres Haushaltseinkommen erreichen als solche, die dies nicht tun. Sie wurden anschliessend gefragt, wie wichtig ihnen dieser Aspekt des Zulagensystems erscheine – einerseits in der täglichen Arbeit mit Klient/innen, andererseits zur Legitimation der wirtschaftlichen Sozialhilfe gegenüber Gesellschaft und Politik.

Die meisten Interviewpersonen messen diesem Aspekt eine gewisse Bedeutung zu, fast die Hälfte stuft ihn als sehr wichtig ein. Dabei wird der Legitimation nach aussen tendenziell das grössere Gewicht beigemessen als der Legitimation nach innen:

■ **Legitimation nach innen**: Was den Gerechtigkeitsaspekt in der Arbeit mit den Sozialhilfebeziehenden betrifft, fallen die Aussagen recht unterschiedlich aus. Ein Teil der Interviewpersonen findet es wichtig, den Klient/innen zeigen zu können, dass ihre Eigenleistungen anerkannt und honoriert werden. Dahinter stehen nicht nur Erwartungen der Klient/innen, sondern auch eigene Werthaltungen: Eine Interviewperson bekennt, sie würde es nicht verantworten können, von Sozialhilfebeziehenden eine Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm zu verlangen, ohne dafür auch eine finanzielle Anerkennung auszusprechen. Andere stellen dagegen fest, dass die Details der Budgetberechnung für viele Klient/innen kaum nachvollziehbar seien und sie auch nur selten Vergleiche mit anderen Sozialhilfebeziehenden anstellen würden.

■ **Legitimation nach aussen**: Für die meisten Interviewpersonen spielt es eine wichtige Rolle, gegen aussen zeigen zu können, dass die Sozialhilfe individuelle Anstrengungen belohnt und nicht alle Klient/innen – unabhängig von ihrem Verhalten – finanziell gleich behandelt. Nicht immer unterstützen die Interviewpersonen diese Haltung auch persönlich: Eine Person stellt fest, dass damit verstärkt eine moralisierende Unterscheidung von «guten» und «schlechten» Klient/innen einhergehe. Allgemein erachten es jedoch die meisten Interviewpersonen als wichtig, dass die Sozialhilfe zwischen «aktiven» und «passiven» Klient/innen unterscheidet und diese auch bezüglich des Leistungsniveaus unterschiedlich behandelt. Eine dezidiert abweichende Haltung hat allerdings eine Interviewperson, in deren Kanton das Zulagensystem unter starkem politischen Druck steht. Sie spürt vor allem ein generelles Misstrauen gegenüber dem System. Mehrheitlich sei man der Meinung, dass dieses nicht tauglich sei. Auch eine andere Person erwähnt vergleichbare Vorbehalte, grenzt sich aber deutlich von diesen ab.

An diesen Ergebnissen sind zwei Punkte besonders bemerkenswert und hervorzuheben:

■ **Distinktion als eigenständiges Anliegen**: Erstens betonen auch Personen den «Gerechtigkeitsaspekt», welche die Wirkung eher zurückhaltend beurteilen. Das heisst: Das Zulagensystem kann nicht allein daran gemessen werden, welche Wirkungen es auf das individuelle Verhalten hat. In vielen Fällen spielt offensichtlich das Ziel, soziale Normen zu bekräftigen und «erwünschtes» von «unerwünschtem» Verhalten abzugrenzen, ebenfalls eine entscheidende Rolle. Diese Distinktion entspringt nicht allein fachlichen Erfordernissen, sondern wird auch von Politik und Öffentlichkeit an die Sozialhilfe herangetragen. Offen ist die Frage, wie gross die Lücke zwischen den beiden Zielen sein darf bzw. ob das Zulagensystem auch dann noch ausreichend legitimiert wäre, wenn es hauptsächlich oder gar ausschliesslich eine Disktinktionsfunktion wahrnehmen würde.

■ **Legitimationsprobleme gegenüber der Politik**: Zweitens erstaunen das vereinzelt erwähnte Misstrauen gegenüber dem Zulagensystem und der damit begründete politische Druck – zumindest auf den ersten Blick. Denn eigentlich entsprechen die Anreizelemente genau dem Paradigmenwechsel hin zur «Aktivierung», der die Sozialpolitik der letzten Jahre prägte und sich als politisch mehrheitsfähig erwies. Eine Analyse dieser Kritik am Zulagensystem, die – unabhängig von den hier geführten Expertengesprächen – auch in anderen Gemeinden geäussert wurde, bildet nicht den Gegenstand des vorliegenden Berichts. Aufgrund der Expertengespräche ist aber zu vermuten, dass sie nicht primär die Zulagen und ihre Intention als solche betrifft, sondern die unbeabsichtigten Nebeneffekte, die sich in Form von Schwelleneffekten ergeben haben. Damit wurde zum einen das Credo unterminiert, dass sich Arbeit lohnen soll. Zum anderen implizierten die Vorschläge zur Behebung der Schwelleneffekte, nämlich der Einbezug der Zulagen bei der Berechnung der Eintritts- und Austrittsgrenzen, eine Anhebung des Niveaus der Sozialhilfe. Dies führte zur Kritik, dass die Umsetzung des Zulagensystems nicht kostenneutral sei. Soweit aus den Expertengesprächen zu schliessen ist, bezieht sich die Kritik am Zulagensystem somit nicht allein auf die isolierte Wirkung der einzelnen Anreizelemente, sondern vor allem auf die Folgen, welche die Ausgestaltung der Zulagen auf das Gesamtsystem der wirtschaftlichen Sozialhilfe haben kann.

### 5.2.6 Vorschläge für Wirkungsverbesserungen

Die Interviewpersonen wurden schliesslich gefragt, ob sie Möglichkeiten sehen, die Wirksamkeit des Zulagensystems zu verbessern. Dabei wurde ausdrücklich nachgefragt, ob eine Änderung der Höhe einzelner Zulagen angezeigt wäre.

Die Antworten sind vielfältig und zeigen keinen klaren Konsens. Grundsätzlicher Natur ist der **Vorschlag, die MIZ aufzuheben**. Er wird von zwei Interviewpersonen vorbracht, die stark an der Wirkung der MIZ zweifeln (vgl. Abschnitt 5.2.4). Zwei andere Personen unterstreichen, dass das Zulagensystem nur dann

Sinn ergibt, wenn eine **angemessene Bandbreite an Integrationsprogrammen** und Unterstützungsmassnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung vorhanden ist. Beide sehen hier Handlungsbedarf.

Mehrere Vorschläge beanspruchen nicht allgemeine Gültigkeit, sondern beziehen sich auf die konkrete **Umsetzung des Zulagensystems im betreffenden Kanton oder Sozialdienst**. In der Regel knüpfen sie an bereits festgestellte Fehlanreize an. Dies betrifft die Koordination der Abstufung von IZU und EFB, die unterschiedlichen Stundenansätze bei identischen IZU-Tätigkeiten und eine stärkere Ausrichtung des EFB am Beschäftigungsgrad.

Nur wenige Interviewpersonen schlagen **Veränderungen der Beitragshöhen** vor. Zwei Interviewpersonen in Sozialdiensten mit einem EFB von maximal 400 Franken würden eine Erhöhung sinnvoll finden; eine spricht sich für eine Abstufung nach Haushaltstyp aus. Bei der IZU wird vereinzelt eine Senkung des Höchstbetrags von 300 Franken erwogen; umgekehrt spricht sich eine andere Person deutlich dafür aus, diesen beizubehalten. Mit Blick auf das Kindeswohl empfiehlt eine Person eine Anhebung der IZU für Alleinerziehende über den aktuellen Betrag von 200 Franken.

In Einzelfällen diskutieren die Interviewpersonen in einem umfassenden Sinn die **Auswirkungen, welche das Zulagensystem auf die Sozialberatung** hat. Dabei kommen sie zu unterschiedlichen Einschätzungen. Eine Interviewperson mit sehr langer Erfahrung in der Sozialhilfe unterstreicht mit grossem Nachdruck die Qualitätsveränderung, welche das Zulagensystem ausgelöst habe. Es bilde eine zentrale Voraussetzung, damit die Sozialhilfe ihren Integrationsauftrag ernst nehme. Aus diesem Grund erscheint ihr auch sehr wichtig, an der IZU festzuhalten. Die beiden anderen Personen teilen das Selbstverständnis bezüglich des Integrationsauftrags der Sozialhilfe, machen aber auf problematische Effekte des Zulagensystems aufmerksam. Dieses habe nach ihrer Erfahrung dazu geführt, dass sich die Sozialberatung vor allem auf die berufliche Wiedereingliederung und die Vermittlung von Plätzen in Integrationsprogrammen konzentriere. Dieser Engführung gelte es entgegenzuwirken und eine umfassende Beratung der Sozialhilfebeziehenden in den Vordergrund zu stellen.

### 5.2.7 Zusammenfassung

Anders als statistische Analysen sind die Expertengespräche nicht geeignet, die Wirkung von finanziellen Anreizen objektiv zu beurteilen und zu quantifizieren. Sie können jedoch Hinweise darüber vermitteln, wie sich das Wirkungspotenzial der drei Leistungen unterscheidet und unter welchen Bedingungen sie ihre Anreizfunktion am besten entfalten.

Zur Wirkung des **Einkommensfreibetrags** gehen die Einschätzungen der Interviewpersonen recht weit auseinander. Ungefähr die Hälfte äussert sich sehr zurückhaltend bis skeptisch. Als Faktoren, welche die Wirkung begrenzen, werden insbesondere folgende Aspekte genannt: eine begrenzte Arbeitsnachfrage, eine ohnehin grosse intrinsische Arbeitsmotivation der Sozialhilfebeziehenden, starke soziale Normen sowie in gewissen Fällen ein grosser Problemdruck, der eine Reaktion auf finanzielle Anreize nicht zulässt.

Bei der **Integrationszulage** fallen die Einschätzungen insgesamt positiver aus. Dahinter steht die Erfahrung, dass die Motivation zum Besuch eines Integrationsprogramms bei vielen Sozialhilfebeziehenden geringer ist als die Motivation zur Aufnahme (oder Erweiterung) einer Erwerbstätigkeit. Der finanzielle Anreiz kann deshalb eher einen entscheidenden Ausschlag geben. Dazu kommt, dass sich das Angebot an Einsatzmöglichkeiten viel besser steuern und bei Bedarf erweitern lässt. Diese «Hierarchisierung» der Anreizfunktion von IZU und EFB wird zwar nicht von allen Expert/innen ausdrücklich geteilt. Jedoch gibt es mehr Expert/innen, welche die Anreizfunktion des EFB grundsätzlich in Zweifel ziehen als solche, welche dies bei der IZU tun.

Grundsätzlich zurückhaltend beurteilt wird die verhaltenssteuernde Wirkung der **Minimalen Integrationszulage**. Am positivsten äussern sich Interviewpersonen aus Sozialdiensten, welche die MIZ «automatisch» vergeben und anschliessend als einfach zu handhabendes Sanktionsinstrument einsetzen. Wird die MIZ aus Gerechtigkeitsüberlegungen vergeben, tritt der Anreizcharakter ohnehin in den Hintergrund. Bei der Belohnung von Eigenleistungen wird vermutet, dass das Erbringen «MIZ-relevanter» Tätigkeiten von allgemeinen Einstellungen und Möglichkeiten abhängt, die nicht durch bescheidene finanzielle Anreize aktiviert oder ersetzt werden können.

Unabhängig davon, ob sie tatsächlich als Anreiz funktionieren, **zeichnen die Zulagen ein bestimmtes Verhalten aus** und bekräftigen damit soziale Normen. Die meisten Interviewpersonen schreiben dieser Funktion der Zulagen eine gewisse Bedeutung zu, fast die Hälfte sogar eine sehr wichtige. Dabei wird die Wirkung nach «aussen» (Gesellschaft, Politik) eher stärker gewichtet als diejenige gegenüber den Klient/innen. Allerdings halten mehrere Interviewpersonen mit Nachdruck fest, dass IZU und EFB in der Sozialberatung als Zeichen der Wertschätzung eine sehr wichtige Funktion einnehmen.

Es ist möglich, dass die Wirkung der Anreizelemente durch **«Konstruktionsfehler»** geschwächt wird. Innerhalb des Zulagensystems werden einzelne Probleme erwähnt, die alle spezifisch kantonale Umsetzungsvarianten betreffen. Im Verhältnis zur Umwelt und im Zusammenspiel mit anderen Systemen werden hauptsächlich Schwelleneffekte beim Austritt aus der Sozialhilfe angeführt. In Einzelfällen kann es auch sein, dass Steuerforderungen oder drohende Lohnpfändungen die Anreizwirkung der Zulagen untergraben. Die Interviewpersonen formulieren teilweise Verbesserungsvorschläge, die insgesamt heterogen sind und häufig von der konkreten kantonalen oder gar lokalen Umsetzung des Zulagensystems abhängen. Einen grundsätzlicheren Charakter besitzt die Empfehlung, zukünftig auf die MIZ zu verzichten. Er wird von zwei Interviewpersonen vorgebracht und hauptsächlich mit starken Zweifeln an der Anreizfunktion dieser Zulage begründet.

## 5.3 Statistische Wirkungsanalysen

Wie eingangs geschildert, sind die Möglichkeiten für eine statistische Wirkungsanalyse des Zulagensystems beschränkt. Die Auswertungen müssen sich auf die Wirkung des EFB konzentrieren. Weil dieser nahezu flächendeckend eingeführt ist, bildet es zudem eine grosse Herausforderung, eine Vergleichsanordnung zu schaffen, in der sich die Erwerbsbeteiligung von Sozialhilfebeziehenden mit und ohne EFB untersuchen lässt. Wir haben dafür zwei Vorgehensweisen gewählt, die unterschiedliche Wirkungen des EFB auf das Erwerbsverhalten analysieren:

- Abschnitt 5.3.1 untersucht mit Zeitreihenanalysen für zwei Sozialdienste, wie sich die Erwerbsbeteiligung vor und nach der Einführung des EFB entwickelt hat.
- Abschnitt 5.3.2 geht der Frage nach, in welchem Ausmass die unterschiedlichen Berechnungsmodi des EFB das Erwerbsverhalten beeinflussen. Im Zentrum steht dabei die Hypothese, dass Sozialhilfebeziehende häufiger in marginalen Beschäftigungen verbleiben, wenn der maximale EFB bereits mit geringen Erwerbspensen erreicht werden kann.

### 5.3.1 Einführung des EFB und Entwicklung der Erwerbstätigenquote

Es gibt nur zwei Kantone, in denen die Sozialdienste keine EFB gemäss SKOS-Richtlinien kennen – der Kanton Appenzell Innerrhoden und der Kanton Aargau (vgl. Abschnitt 2.2.1). Die Erwerbsbeteiligung von Sozialhilfebeziehenden dieser beiden Kantone mit derjenigen von Sozialhilfebeziehenden anderer Kantone zu vergleichen, wäre sehr heikel: Es liegt auf der Hand, dass mögliche Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur (z.B. Arbeitsplätze für Geringqualifizierte) und den strukturellen Rahmenbedingungen (z.B. Angebot an Arbeitsintegrationsprogrammen) einen bedeutenden Einfluss haben. Erfahrungsgemäss lassen sich

solche Unterschiede mit bereits bestehenden statistischen Datensätzen aber nur sehr begrenzt abbilden; zudem können Unterschiede in der Datenerhebung und -verwaltung von Bedeutung sein. Der Vergleich würde deshalb unter dem grossen Vorbehalt stehen, dass entscheidende Einflussfaktoren nur unzureichend erfasst wurden.

Aus diesem Grund haben wir uns dafür entschieden, in einzelnen Sozialdiensten die **Entwicklung der Erwerbsbeteiligung vor und nach der Einführung des EFB** zu untersuchen. Die Vergleichbarkeit ist hier in viel höherem Mass gegeben als bei der Gegenüberstellung von Raumeinheiten, die politisch, wirtschaftlich und soziostrukturell ein sehr verschiedenes Gepräge aufweisen können. Veränderungen von möglichen Einflussfaktoren im Verlaufe der Zeit wurden im Rahmen des statistischen Modells berücksichtigt. Dies gilt insbesondere für die soziodemographische Zusammensetzung der Sozialhilfebeziehenden und die konjunkturelle Entwicklung.

Die Suche nach **geeigneten Datensätzen** erwies sich als ausgesprochen schwierig. Die offizielle Sozialhilfeempfängerstatistik des BFS reicht zeitlich zu wenig weit zurück. Deshalb wurden insgesamt 14 Sozialdienste angefragt, die zu den grössten Sozialdiensten der Schweiz gehören und die vor 2005 noch keine Pilotversuche mit finanziellen Anreizelementen durchgeführt hatten.[112] Elf dieser Sozialdienste erteilten eine Absage – fast immer deshalb, weil keine Datensätze vorhanden waren, die statistische Informationen seit Beginn der Nullerjahre umfassen.

Schliesslich konnten für die **Städte Luzern und Winterthur** entsprechende Datensätze beschafft und mit Unterstützung der jeweiligen Sozialdienste aufbereitet werden.[113] Luzern verfügt über einen EFB von maximal 500 Franken, Winterthur über einen von maximal 600 Franken.[114] Die verwendeten Datensätze enthalten Einzeldaten aller **Sozialhilfebeziehenden im Alter von 25 bis 65 Jahren**, die als Antragstellende in Erscheinung traten. Andere Personen der Unterstützungseinheit sind nicht eingeschlossen, weil für diese teilweise keine zuverlässigen statistischen Informationen vorliegen. Die Altersgrenze von 25 Jahren wurde gewählt, weil sich jüngere Personen häufig in Ausbildung befinden und der Umgang mit Lehrlingslöhnen nicht immer einheitlich ist. Die Erwerbsbeteiligung wurde daran gemessen, ob die Sozialhilfebeziehenden (Antragstellende) im betreffenden Monat über ein Erwerbseinkommen aus dem ersten Arbeitsmarkt verfügen.[115] Den Anteil der Sozialhilfebeziehenden mit einem Erwerbseinkommen im betreffenden Monat bezeichnen wir im Folgenden als **Erwerbstätigenquote der Sozialhilfebeziehenden**.

---

[112] Solche Pilotversuche hatten in Zürich und Basel stattgefunden; vgl. Abschnitt 5.1.2.

[113] Für ihr Entgegenkommen und ihre grosse Hilfe danken wir Raymond Caduff (Abteilungsleiter Soziale Dienste der Stadt Luzern), Benno Kissling (Administration IT, Soziale Dienste der Stadt Luzern), Martin Gfeller (Hauptabteilungsleiter Sozialberatung, Soziale Dienste der Stadt Winterthur), Herbert Ruckstuhl (Leiter Informatik, Soziale Dienste der Stadt Winterthur) und Karin Trieblnig (Informatikdienste der Stadt Winterthur).

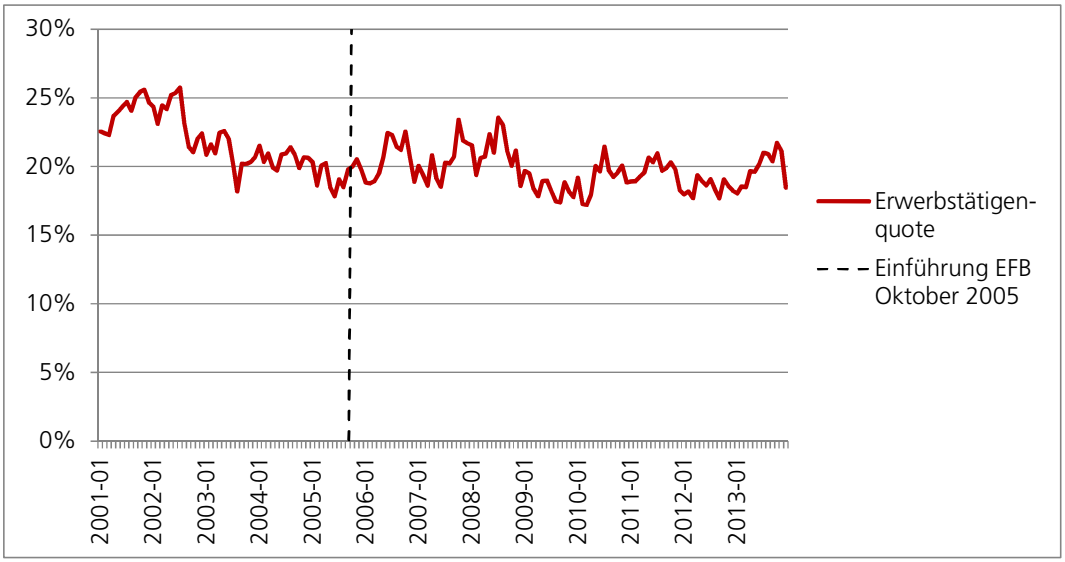
[114] Beide Städte vergaben vor der Einführung des EFB eine allgemeine Erwerbsunkostenpauschale in der Höhe von maximal 250 Franken, wie sie die alten SKOS-Richtlinien vorsah (vgl. Abschnitt 2.1.2).

[115] Beide Städte führten zu einem späteren Zeitpunkt zusätzliche Variablen ein, die Einkommen aus dem zweiten Arbeitsmarkt (z.B. Teillohnstellen) verzeichnen. In beiden Städten steigt der Anteil der Sozialhilfeziehenden mit solchen Einkommen aus dem zweiten Arbeitsmarkt um 2007 markant an. Es stellt sich die Frage, ob solche Einkommen aus dem zweiten Arbeitsmarkt vor der Einführung der entsprechenden Variablen als «normale» Erwerbseinkommen verbucht worden waren. Die Verläufe der entsprechenden Einkommensvariablen geben jedoch keine Hinweise darauf: Die Erwerbseinkommen aus dem ersten Arbeitsmarkt bleiben trotz des Anstiegs der Einkommen aus dem zweiten Arbeitsmarkt stabil und brechen nicht ein. Unsere Auswertungen konzentrieren sich deshalb auf die Erwerbseinkommen aus dem ersten Arbeitsmarkt.

Grundsätzlich wäre zu erwarten, dass die Einführung des EFB zu einer Erhöhung der Erwerbstätigenquote führt. Dies kann im Detail auf unterschiedliche Prozesse zurückzuführen sein: Zum einen steigt die Erwerbstätigenquote, wenn mehr Sozialhilfebeziehende neu eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Zum anderen erhöht sich die Erwerbstätigenquote, wenn Sozialhilfebeziehende dank des EFB auch in schwierigen Phasen an ihrer Erwerbstätigkeit festhalten. Weiter ist nicht ganz auszuschliessen, dass der EFB den Anteil an erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden nicht nur erhöht, sondern mittel- bis längerfristig sogar senkt. Dies wäre dann der Fall, wenn ein insgesamt erhöhtes Erwerbsvolumen der Sozialhilfebeziehenden dazu führt, dass sich erwerbstätige Sozialhilfebeziehende häufiger oder rascher aus der Sozialhilfe ablösen als zuvor. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass dieser Effekt insgesamt überwiegt, weil eine vorgängige Zunahme des Erwerbsvolumens eine Voraussetzung ist, dass ein solcher Effekt (Sinken der Erwerbstätigenquote) überhaupt eintreten kann.

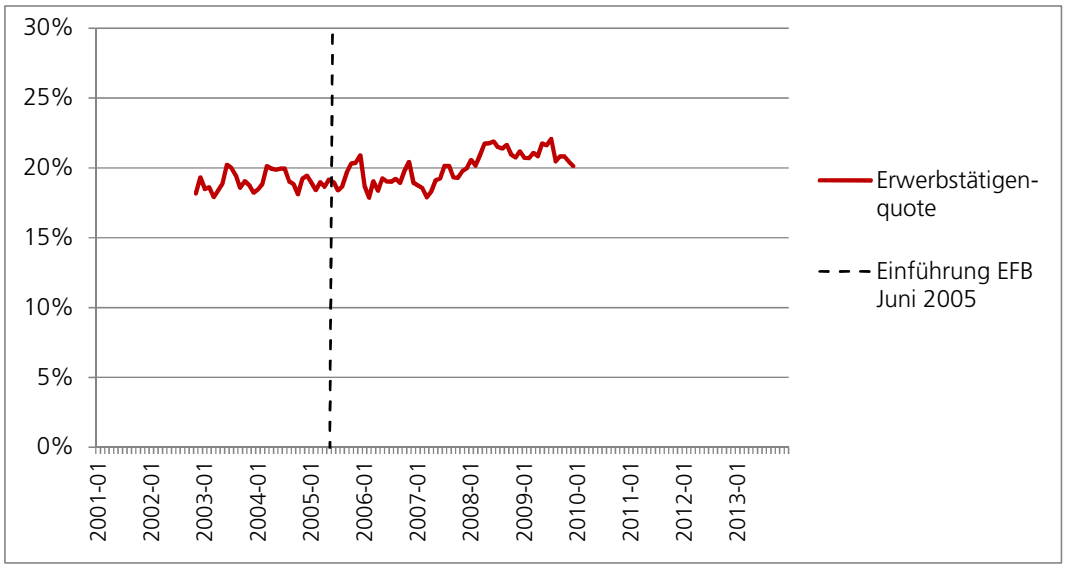
**Abbildung 22** und **Abbildung 23** zeigen die Verläufe der Erwerbstätigenquoten in den Städten Luzern und Winterthur vor und nach der Einführung des EFB. Für die Stadt Luzern liegt die Quote in zuverlässiger Qualität für den Zeitraum von Januar 2000 bis Dezember 2013 vor, für die Stadt Winterthur vom November 2002 bis zum Dezember 2009 (im Jahr 2010 wurde das Fallführungssystem gewechselt). In beiden Städten bewegen sich die Erwerbstätigenquoten in den Jahren vor und nach der Einführung des EFB um die 20-Prozent-Marke. Markante Veränderungen lassen sich nicht feststellen. In Luzern zeigt sich von 2002 bis 2004 eine sinkende Tendenz; danach schwankt die Kurve mitunter verhältnismässig stark, ohne dass aber ein klarer Trend ersichtlich wäre. Ab 2009 verläuft sie insgesamt auf einem etwas tieferen Niveau; die «Spitzenwerte» von 2007 und 2008 werden nicht mehr erreicht. In Winterthur fällt vor allem ein Niveauanstieg von 2007 zu 2008 auf: Wurde die 20-Prozent-Marke zuvor nur selten übertroffen, so liegt die Erwerbstätigenquote ab Anfang 2008 stets darüber, maximal bei 22%.

Abbildung 22: Erwerbstätigenquote von Sozialhilfebeziehenden (Antragstellende) der Stadt Luzern, Januar 2000 – Dezember 2013




Quelle: Soziale Dienste der Stadt Luzern; Berechnungen: BASS.

Abbildung 23: Erwerbstätigenquote von Sozialhilfebeziehenden (Antragstellende) der Stadt Winterthur, November 2002 – Dezember 2009




Quelle: Soziale Dienste der Stadt Winterthur; Berechnungen: BASS.

Aus Beobachtungen zum Verlauf der Erwerbstätigenquote allein lassen sich selbstverständlich keine gesicherten Erkenntnisse über die Wirkungen des EFB ableiten. Denn die Erwerbsbeteiligung der Sozialhilfebeziehenden kann von einer Vielzahl von Faktoren abhängig sein. Dazu gehören insbesondere die soziodemographische Zusammensetzung der Sozialhilfebeziehenden und die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Um eine allfällige Wirkung des EFB möglichst genau zu bestimmen, wurden deshalb für beide Städte **statistische Zeitreihenanalysen** durchführt. Im Zentrum der Analysen steht die Frage, ob sich die Erwerbstätigenquote der Sozialhilfebeziehenden anders entwickelt hat, nachdem der EFB eingeführt worden ist – wenn man dabei weitere Einflussfaktoren auf die Erwerbstätigenquote berücksichtigt, die sich im Zeitverlauf ebenfalls verändert haben.

Beim gewählten statistischen Verfahren handelt es sich um ein **Fehlerkorrekturmodell** (Error Correction Model; ECM).[116] Dieses trägt dem Umstand Rechnung, dass in Zeitreihen erfasste Variablen häufig mit sich selber korrelieren – d.h. der Wert einer Variable zum Zeitpunkt t ist vom Wert derselben Variable zum vorangegangenen Zeitpunkt t-1 abhängig (Autokorrelation). Ausserdem sind abhängige Variablen in Zeitreihenanalysen oft nicht stationär, sondern haben je nach Periode verschiedene Mittelwerte und Varianzen. Unter diesen Bedingungen versagen viele statistische Tests und Modellierungsverfahren. Im Fehlerkorrekturmodell werden diese Dynamiken jedoch in das Modell integriert. Das Verfahren baut dabei auf der Annahme auf, dass zwei Variablen X und Y langfristig betrachtet in einem Gleichgewicht stehen. Verändert sich die Variable X, so treten zwei Effekte auf, die das Fehlerkorrekturmodell getrennt feststellt: zum einen der kurzfristige Effekt der Veränderung von X auf Y, zum anderen der längerfristige Effekt, mit dem sich die Beziehung zwischen X und Y in einem neuen Gleichgewichtszustand einfindet.

Für Winterthur und Luzern wurden mit diesem Verfahren getrennte Modelle zur Erklärung der zeitlichen Veränderungen der Erwerbstätigenquote gebildet. Die Einführung des EFB wurde als Ereignisvariable in das Modell aufgenommen, die vor dem Zeitpunkt der Einführung den Wert null und danach den Wert eins besitzt. Bei den übrigen Variablen des Modells handelt es sich um Quoten, die für jeden Monat be-

[116] Für die Beratung bei der Durchführung der statistischen Analysen danken wir Dr. Aurélien Abrassart (Universität Konstanz, Fachbereich Politik und Verwaltungswissenschaften).

rechnet wurden (z.B. Anteil Erwerbstätige, Anteil Frauen, Anteil Arbeitslose an Gesamtbevölkerung).[117] Für beide Städte erwies sich ein Modell als aussagekräftig, das folgende Einflussfaktoren umfasst: das Alter der Sozialhilfebeziehenden (Anteil 25- bis 34-Jährige), den Anteil Sozialhilfebeziehende mit Kindern, den Frauenanteil und den Anteil Arbeitsloser an der Gesamtbevölkerung. Für Winterthur wären zusätzlich Informationen zur Dauer des Sozialhilfebezugs verfügbar; doch liess sich kein Zusammenhang nachweisen, wenn entsprechende Variablen zusätzlich in das Modell aufgenommen wurden. Dasselbe gilt in beiden Städten für den Anteil an Ausländer/innen in der Sozialhilfe.[118]

Was die **Einführung des EFB** betrifft, so zeigt sich für Luzern ein signifikanter, schwach positiver Effekt: längerfristig hat die Einführung des EFB zu einer Zunahme der Erwerbstätigenquote um 2.3 Prozentpunkte geführt (**Tabelle 15 im Anhang**). Bei der Interpretation des Modells ist allerdings eine gewisse Vorsicht angebracht, weil dieses nur knapp einen Drittel der Veränderungen der Erwerbstätigenquote zu erklären vermag. Offensichtlich gibt es zusätzliche Einflussfaktoren, die mit den verfügbaren Daten nicht oder nur sehr bedingt erfasst werden. Auch ist der Effekt nicht mehr zu beobachten, wenn anstelle der 25- bis 34-Jährigen andere Altersgruppen berücksichtigt werden (ohne dass sich die Erklärungskraft des Modells markant verändert). In Winterthur erklärt das Modell rund 45% der Veränderungen der Erwerbstätigenquote. Für die Einführung des EFB lässt sich jedoch kein Effekt nachweisen (**Tabelle 16 im Anhang**).

In beiden Modellen zeigen sich zudem die folgenden Zusammenhänge:

■ Je grösser der Anteil Sozialhilfebeziehende, die **mit Kindern** in derselben Unterstützungseinheit leben, desto höher ist die Erwerbstätigenquote (Luzern: kurz- und langfristig, Winterthur: langfristig). Dies dürfte damit zusammenhängen, dass es erwerbstätigen Eltern schwerer fällt, sich mit ihrer Erwerbstätigkeit aus der Sozialhilfe abzulösen als beispielsweise Alleinlebenden. Wegen der Ausgaben für die Kinder müssen sie zum einen ein höheres Einkommen erzielen. Zum anderen schränken die Betreuungspflichten bei Alleinerziehenden das mögliche Beschäftigungspensum ein.
■ Je grösser der Anteil der **25- bis 34-Jährigen**, desto höher ist die Erwerbstätigenquote (Luzern: langfristig, Winterthur: kurz- und langfristig). Hier spiegelt sich der Sachverhalt, dass die Erwerbschancen der Sozialhilfebeziehenden mit zunehmendem Alters sinken. Für Sozialhilfebeziehenden im fortgeschrittenen Erwerbsalter ist es tendenziell schwieriger, eine Stelle auf dem 1. Arbeitsmarkt zu finden.

In Luzern üben zudem der Anteil an Arbeitslosen in der Gesamtbevölkerung und der Frauenanteil unter den Sozialhilfebeziehenden einen Einfluss auf die Erwerbstätigenquote aus. Bei den **Arbeitslosen** ist der Zusammenhang sehr deutlich: Je verbreiteter die Arbeitslosigkeit, desto seltener verzeichnen auch Sozialhilfebeziehende ein Erwerbseinkommen. Dass mit einem steigenden **Frauenanteil** unter den Sozialhilfebeziehenden auch die Erwerbstätigenquote sinkt, könnte allenfalls auf eine fragilere Erwerbsintegration von Frauen hinweisen. Allerdings ist der Effekt relativ stark von der Modellspezifikation abhängig und verschwindet, wenn andere (nicht signifikante) Faktoren integriert werden oder man den Beobachtungszeitraum verkürzt. Beide Effekte – Arbeitslosigkeit und Frauenanteil – lassen sich für Winterthur nicht belegen.

---

[117] Die mögliche Auswahl an Variablen ist in beiden Städten relativ eng begrenzt, weil die statistischen Informationen teilweise auf Administrativdaten beruhen, die aus der Zeit vor der Einführung der gesamtschweizerischen Sozialhilfestatistik stammen.

[118] Nicht kontrolliert wurde der Sachverhalt, ob die betreffenden Personen als Erwerbstätige – also als Working Poor – oder als Erwerbslose in die Sozialhilfe kommen. Mit Blick auf die Wirkung des EFB könnte dieser Sachverhalt grundsätzlich von Relevanz sein. Schwankt nämlich der Anteil der Eintritte von Working Poor in die Soziallhilfe stark, so hätte dies einen Einfluss auf die Erwerbstätigenquote, der unabhängig von finanziellen Anreizen ist und durch diese auch nicht geändert werden kann. Auf die Berücksichtigung der Erwerbssituation beim Eintritt in die Sozialhilfe wurde verzichtet, weil sich für Luzern bei rund einem Drittel der Fälle der Eintrittsmonat nicht mehr präzise bestimmen lässt. Auswertungen für Winterthur und einen Teil der Luzerner Fälle legen nahe, dass der Anteil der Personen, die als Working Poor in die Sozialhilfe kommen, gering ist und die Ergebnisse nicht wesentlich beeinflusst.

### 5.3.2 Erwerbsverhalten und maximaler EFB

Der EFB setzt nicht nur Anreize, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen bzw. zu behalten. Je nach Ausgestaltung belohnt er auch die Erweiterung des Erwerbspensums. In dieser Beziehung sind die kantonalen Regelungen unterschiedlich: Die meisten Kantone bemessen den EFB nach dem Beschäftigungsgrad der Sozialhilfebeziehenden. Es gibt jedoch auch Ausnahmen: In den Kantonen Wallis, Jura und Waadt kann bis zum Erreichen des Maximalbetrags mindestens die Hälfte des Erwerbseinkommens als EFB behalten werden. Dies hat zur Folge, dass **der Maximalbetrag bereits mit einem geringen Erwerbspensum erreicht werden kann**. Danach besteht für die Sozialhilfebeziehenden kein finanzieller Anreiz mehr, das Erwerbspensum zu erhöhen (oder an einem grösseren Erwerbspensum festzuhalten, wenn sie als Working Poor in die Sozialhilfe kommen). Unter der Annahme, dass sie ihren finanziellen Nutzen maximieren, wäre somit zu erwarten, dass die Sozialhilfebeziehenden dieser drei Kantone im Durchschnitt deutlich tiefere Arbeitspensen haben als die Sozialhilfebeziehenden in Kantonen, welche den EFB nach Beschäftigungsgrad abstufen. Diese Vermutung wurde auch in den Expertengesprächen mehrfach geäussert (vgl. Abschnitt 5.2.1).

Diese Hypothese wird im Folgenden mit Daten der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik für ausgewählte Kantone überprüft. Weil die Statistik für die Kantone mit lohnabhängigen EFB keine zuverlässigen Angaben zum Arbeitspensum enthält, wird das Erwerbsverhalten anhand des **Erwerbseinkommens** beschrieben. Dies schränkt zwar die Vergleichbarkeit der Kantonsauswertungen ein, ist ansonsten aber gut zur Überprüfung der Hypothese geeignet: Denn in den Kantonen mit lohnabhängigem EFB verschwindet der finanzielle Erwerbsanreiz streng genommen nicht mit dem Erreichen eines gewissen Beschäftigungsgrads, sondern mit dem Erreichen eines gewissen Erwerbseinkommens.

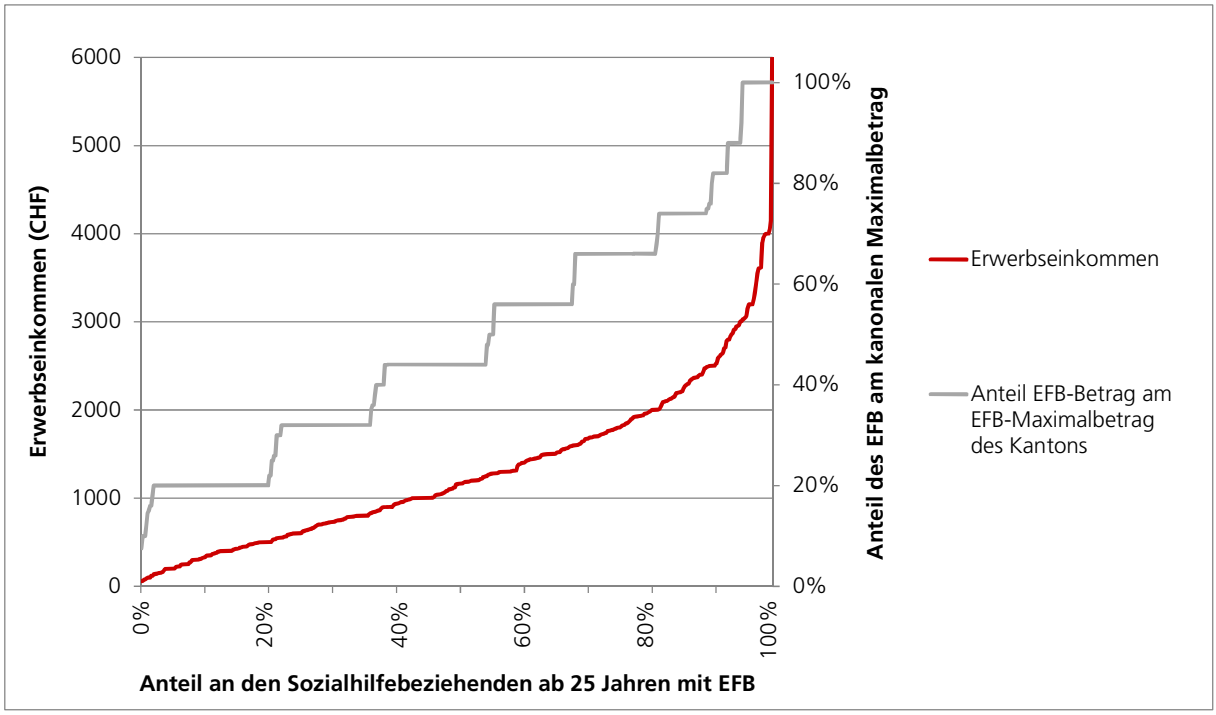
**Abbildung 24**, **Abbildung 25** und **Abbildung 26** enthalten die Auswertungen für die drei Kantone Luzern, Bern und Zürich. Alle drei **berechnen den EFB nach dem Beschäftigungsgrad**. Die **graue Linie** zeigt den **Anteil des EFB-Maximalbetrags**, der mit dem ausbezahlten EFB erreicht wird. Die horizontale Achse zeigt den kumulierten Anteil der Sozialhilfebeziehenden ab 25 Jahren, welchen diesen EFB-Anteil erreichen. Sehr anschaulich treten die im Detail unterschiedlichen Abstufungen des EFB hervor:

- Im Kanton Luzern erhöht sich der EFB in 10%-Stufen des Beschäftigungsgrads von 160 Franken bis 500 Franken. Weil die Skala degressiv ist, werden die Abstände von Stufe zu Stufe immer etwas geringer.
- Im Kanton Bern besteht ein Mindestbetrag von 200 Franken, deshalb beziehen ungefähr ein Fünftel der Sozialhilfebeziehenden einen EFB von 33% des Maximalbetrags (600 Fr.). Danach ist der EFB im Prinzip auch in 10%-Schritten abgestuft. Allerdings reduziert sich der Maximalbetrag nach einem halben Jahr von 600 Franken auf 400 Franken und es werden unterschiedliche Skalen verwendet. Deshalb hat die graue Linie mehr Stufen und gibt es bei der 66%-Marke (vertikale Achse rechts, entspricht 400 Franken) eine grössere Gruppe von Sozialhilfebeziehenden und danach einen plötzlichen Anstieg.
- Im Kanton Zürich bestimmen die Weisungen des Kantonalen Sozialamts einen Mindestbetrag von 100 Franken und halten fest, dass der EFB bei Teilzeitarbeit dem Beschäftigungsgrad anzupassen sei (Maximum: 600 Fr.). Es ist den Sozialdiensten überlassen, ob sie dazu präzisere Berechnungsregeln bestimmen. Aus diesem Grund zeigt die graue Linie im Kanton Zürich keine regelmässige Abstufung.

Die **rote Linie** bildet das **tatsächliche Erwerbseinkommen** ab, das die Sozialhilfebeziehenden mit einem EFB erzielen. Im Kanton Luzern beispielsweise erzielen knapp 40% der Sozialhilfebeziehenden mit einem EFB ein Erwerbseinkommen bis zu 1000 Franken und rund 80% eines bis zu 2000 Franken (vertikale Achse links). Die drei roten Kurven verlaufen in allen Kantonen relativ ähnlich und zeigen keine besonderen Sprünge oder Unregelmässigkeiten. Im Kanton Luzern verläuft die Kurve insgesamt auf einem etwas tieferen Niveau und steigt dann ziemlich rasch an. Dies könnte indirekt mit der Verteilung der Haus-

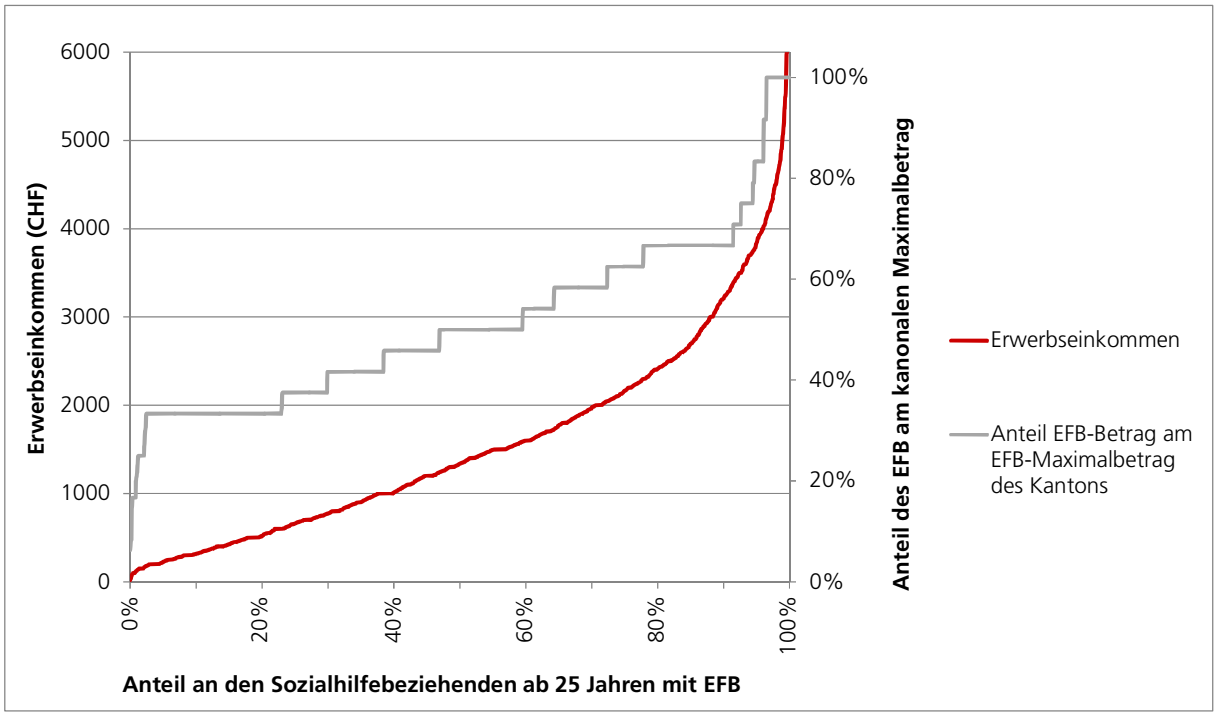
haltstypen zusammenhängen. Sind Familien stärker vertreten, so bewegen sich wegen des grösseren Grundbedarfs vermutlich auch die Einkommen auf einem höheren Niveau. Dieser Sachverhalt dürfte zudem erklären, weshalb die Kurven mit steigendem Einkommen rascher ansteigen.

Abbildung 24: Kanton Luzern: Erwerbseinkommen und Anteil des EFB am EFB-Maximalbetrag, 2012



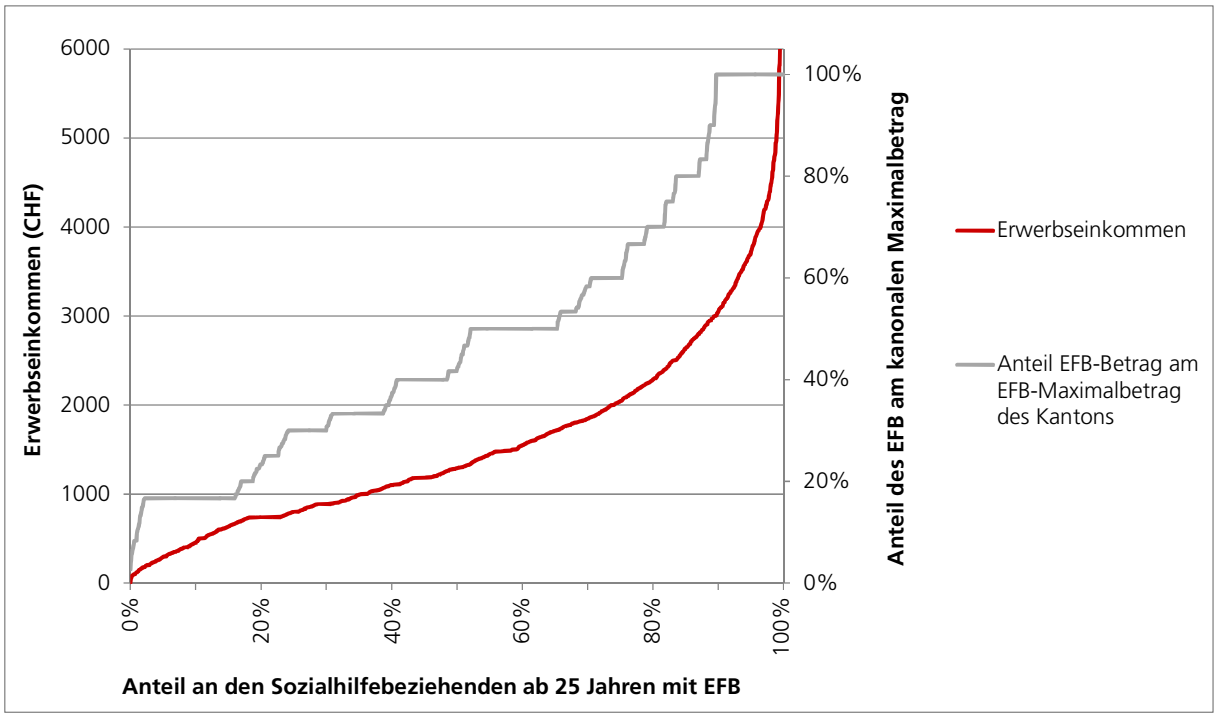

Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

Abbildung 25: Kanton Bern: Erwerbseinkommen und Anteil des EFB am EFB-Maximalbetrag, 2012




Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

Abbildung 26: Kanton Zürich: Erwerbseinkommen und Anteil des EFB am EFB-Maximalbetrag, 2012



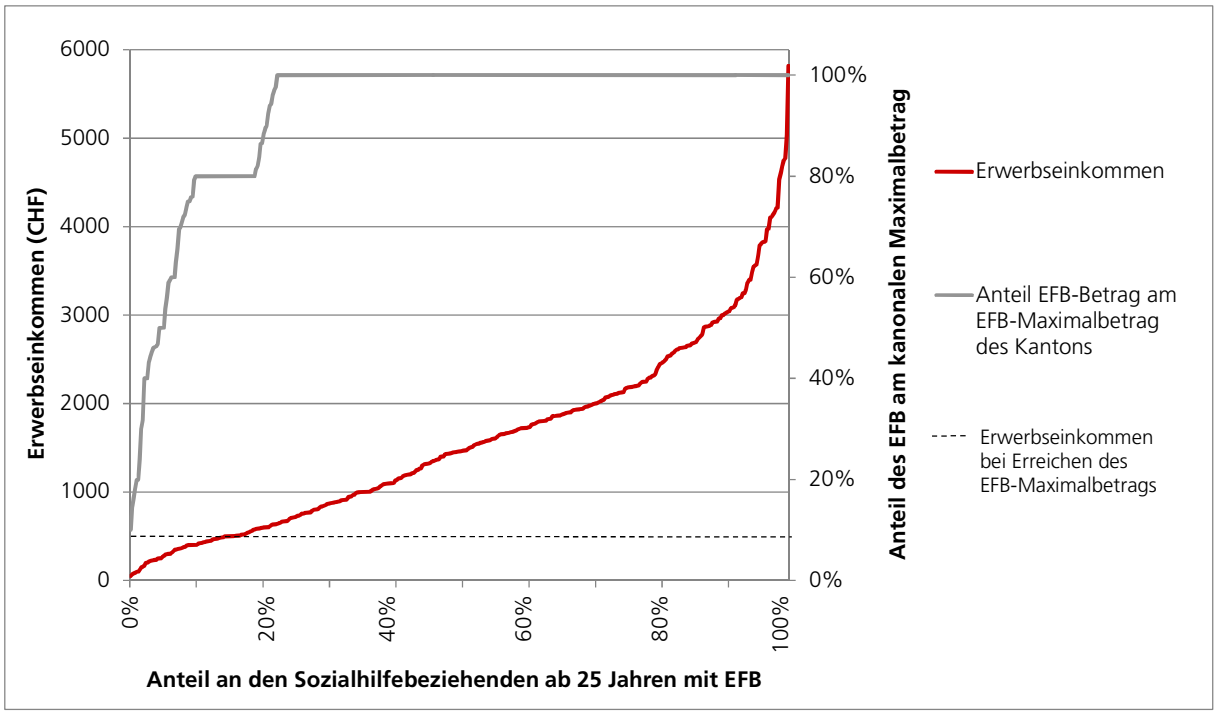

Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

**Abbildung 27**, **Abbildung 28** und **Abbildung 29** enthalten die Auswertungen für die **Kantone mit lohnabhängigem EFB**. In den **grauen Linien** tritt der Unterschied zu den «Beschäftigungsgrad-Kantonen» mit aller Deutlichkeit hervor. In allen drei Kantonen erhalten ungefähr drei Viertel der Sozialhilfebeziehenden mit EFB den Maximalbetrag ausbezahlt.[119] Im Kanton Waadt sind nur Ein-Personen-Fälle berücksichtigt, weil der Maximalbetrag für erwerbstätige Paare höher angesetzt ist. Die **gestrichelten Linien** zeigen das Einkommen, bei welchem der Maximalbetrag des EFB erreicht ist. Würden die Sozialhilfebeziehenden ihre Erwerbstätigkeit derart ausrichten, dass sie mit einem möglichst geringen Aufwand einen möglichsten grossen EFB erzielen, dann müsste die **rote Kurve** nach dem Erreichen dieser Linie sehr stark abflachen. Es ist augenscheinlich, dass sie dies in keinem der drei Fälle tut. Obwohl alle Sozialhilfebeziehenden oberhalb dieser Linie den maximalen EFB erreicht haben, steigt die rote Kurve kontinuierlich weiter.

Die Auswertungen **sprechen gegen die Hypothese**, dass erwerbstätige Sozialhilfebeziehende den Umfang ihrer Erwerbstätigkeit hauptsächlich an ihrem kurzfristigen finanziellen Eigeninteresse ausrichten. Welche Aspekte tatsächlich ausschlaggebend sind, lässt sich aus den Auswertungen nicht erschliessen. Wie in Abschnitt 5.2.1 ausgeführt, ist zu vermuten, dass die intrinsische Arbeitsmotivation, soziale Normen und das autonomiegetriebene Ziel, sich aus der Sozialhilfe abzulösen, eine wichtige Rolle spielen. Nicht zu unterschätzen ist aber auch, dass Sozialhilfebeziehende grundsätzlich verpflichtet sind, eine zumutbare Erwerbsarbeit auszuüben, und willkürliche Reduktionen des Erwerbspensums mit Leistungskürzungen sanktioniert werden. Je nach Kanton und Sozialdienst kann auch das Erinnern an die Rückzahlungspflicht einen starken Druck ausüben und Sozialhilfebeziehende zusätzlich motivieren, einen möglichst grossen Anteil des Lebensbedarfs mit dem eigenen Erwerbseinkommen zu bestreiten.

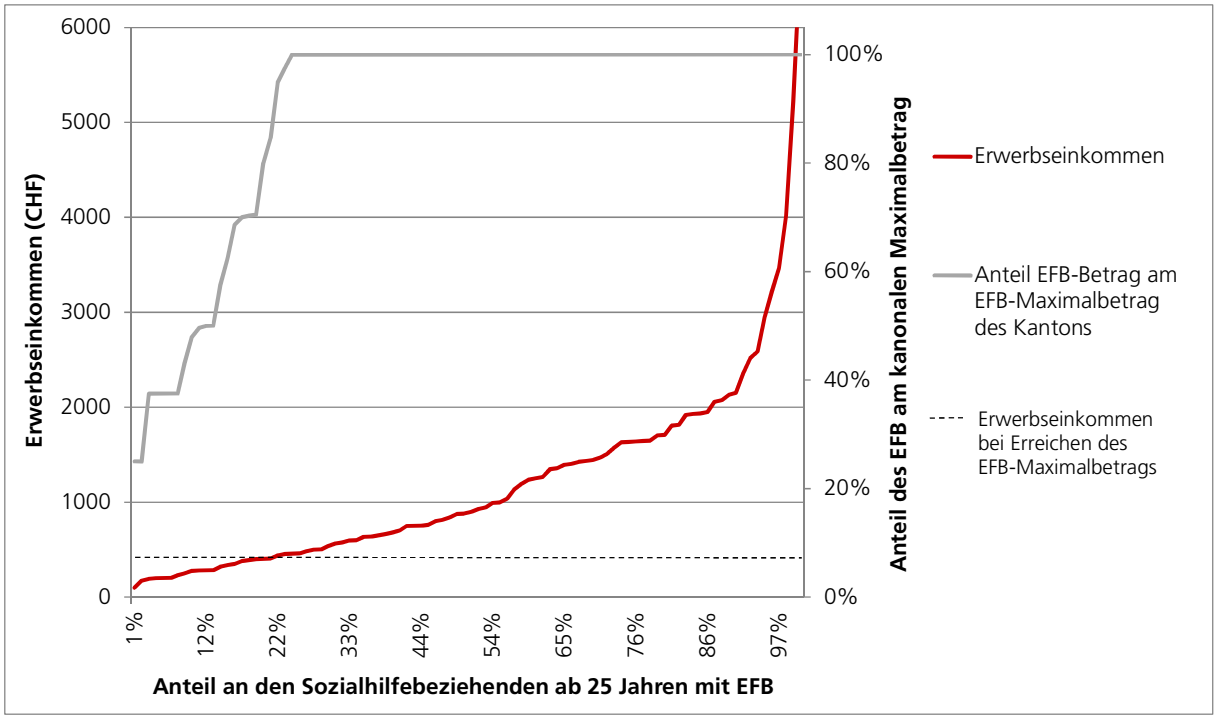
[119] Im Kanton Wallis ist die Stufe bei der 80%-Marke vermutlich auf den geringeren Maximalbetrag für Lehrlinge zurückzuführen.

Abbildung 27: Kanton Wallis: Erwerbseinkommen und Anteil des EFB am EFB-Maximalbetrag, 2012



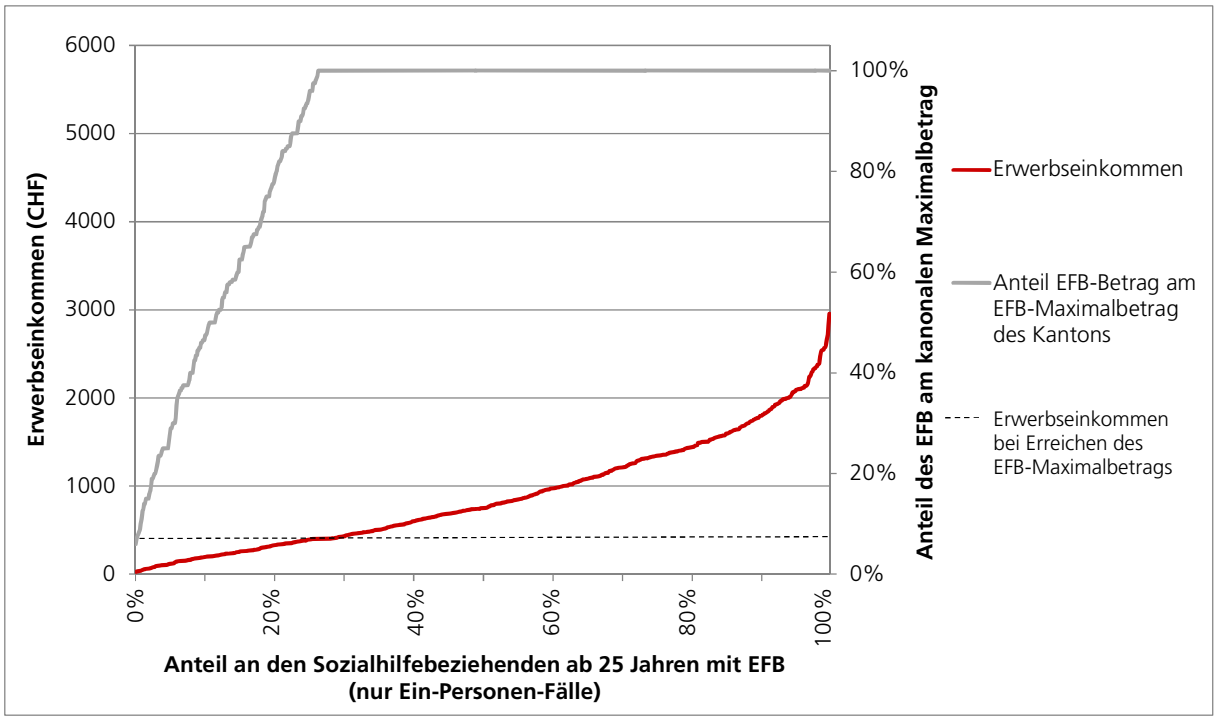

Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

Abbildung 28: Kanton Jura: Erwerbseinkommen und Anteil des EFB am EFB-Maximalbetrag, 2012




Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

Abbildung 29: Kanton Waadt: Erwerbseinkommen und Anteil des EFB am EFB-Maximalbetrag, 2012




Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass die entsprechenden Arbeitsmärkte vermutlich nicht derart flexibel sind, dass Sozialhilfebeziehende ihre Erwerbspensen nach Belieben anpassen können. Anzufügen ist allerdings, dass getrennte Auswertungen nach Geschlechtern keine markanten Unterschiede zu Tage führen. Dies ist insofern bemerkenswert, als Frauen allgemein häufiger als Männer Teilzeit arbeiten sind und deshalb zu erwarten wäre, dass ihre Erwerbspensen insgesamt flexibler sind. Die nach Geschlechtern getrennten Auswertungen zeigen jedoch, dass Frauen zwar geringere Erwerbseinkommen haben als Männer, aber die Kurven der Erwerbseinkommen für beide Geschlechter grundsätzlich eine sehr ähnliche Form haben (**Abbildung 30** und **Abbildung 31** im Anhang).

Wichtig festzuhalten ist, dass die Auswertungen keine Aussagen darüber erlauben, ob der EFB die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit befördert oder nicht. Ebenso wäre der Schluss unzulässig, dass die Erwerbstätigkeit der heutigen EFB-Bezüger/innen unverändert bliebe, wenn man den EFB senken oder gar aufheben würde. Die verhaltensökonomische Erforschung finanzieller Anreize zeigt, dass durchaus anderes geschehen könnte. Denn auch finanzielle Anreize, die zunächst wirkungslos sind, interagieren mit anderen Handlungsmotiven und können diese verändern. Wird der EFB den Sozialhilfebeziehenden als Wertschätzung für ihre Arbeitsanstrengungen kommuniziert, dann liegt es nahe, dass zumindest ein Teil von ihnen eine Reduktion des EFB als eine Reduktion ebendieser Wertschätzung interpretieren würde. Dies wiederum könnte dazu führen, dass sie ihr Erwerbspensum senken – nicht deshalb, weil sich die Erwerbsarbeit finanziell nicht lohnt, sondern deshalb, weil sie den Eindruck haben, ihre Anstrengungen würden nicht mehr im selben Ausmass geschätzt und anerkannt.

### 5.3.3 Zusammenfassung

Die Wirkungen der Zulagen auf das individuelle Verhalten zu prüfen, fällt unter den gegebenen Voraussetzungen schwer. Zu den Integrationsleistungen, welche die IZU und die MIZ fördern sollen, liegen in den Sozialhilfestatistiken keine umfassenden und zuverlässigen Daten vor. Die statistische Wirkungsanalyse konzentriert sich deshalb auf den EFB.

Breite Recherchen zeigten, dass es kaum grosse Sozialdienste gibt, die über Individualdaten zu Sozialhilfebeziehenden verfügen, welche bis Anfang der Nullerjahre zurückreichen. Eine Ausnahme bilden die Städte Luzern und Winterthur. Für die beiden Städte wurde anhand dieser Daten untersucht, **wie sich die Erwerbstätigenquote der Sozialhilfebeziehenden ab 25 Jahren vor und nach der Einführung des EFB entwickelte**. In beiden Städten bewegten sich die Erwerbstätigenquoten der Sozialhilfebeziehenden vor und nach der Einführung des EFB um die 20-Prozent-Marke. Eine Zeitreihenanalyse mit einem Fehlerkorrekturmodell (Error Correction Model; ECM) zeigt in **Luzern** für den Zeitraum von 2000 bis 2013 einen signifikanten, langfristig leicht positiven Effekt des EFB: Unter Berücksichtigung anderer Einflussfaktoren ist die Erwerbstätigenquote nach der Einführung des EFB um 2.3 Prozentpunkte gestiegen. Das Ergebnis ist insofern mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren, als aufgrund der Datenlage nur eine begrenzte Zahl von potenziell wichtigen Einflussfaktoren berücksichtigt werden konnte. Auch zeigt sich, dass das Ergebnis relativ stark von Details der Modellspezifikation abhängt. In der Stadt **Winterthur**, für die eine kürzere Zeitreihe vorliegt (2002–2009), lässt sich dagegen keine signifikante Veränderung der Erwerbstätigenquote nach der Einführung des EFB nachweisen.

Der EFB belohnt nicht nur die Aufnahme bzw. Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit. Er kann auch **Anreize setzen, dass bereits erwerbstätige Sozialhilfebeziehende ihr Arbeitspensum erweitern**. In dieser Beziehung sind die kantonalen Regelungen allerdings unterschiedlich: Während die meisten Kantone den EFB nach Beschäftigungsgrad abstufen, ist er in Ausnahmefällen vom Lohn abhängig: In den Kantonen Wallis, Jura und Waadt kann bis zum Erreichen des Maximalbetrags mindestens die Hälfte des Erwerbseinkommens als EFB behalten werden. Dies hat zur Folge, dass der EFB-Maximalbetrag bereits mit einem geringen Erwerbspensum erreicht werden kann.

Diese kantonalen Unterschiede erlauben Rückschlüsse darauf, welchen Einfluss die finanziellen Anreize auf den Beschäftigungsgrad von erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden haben. Stehen die finanziellen Anreize im Vordergrund, so wäre zu erwarten, dass die Erwerbseinkommen in Kantonen mit einem lohnabhängigen EFB deutlich tiefer sind als in Kantonen, welche den EFB nach Beschäftigungsgrad abstufen. Auswertungen zur Verteilung der Erwerbseinkommen in ausgewählten Kantonen zeigen, dass dem nicht so ist und **die Bemessung des EFB keinen bedeutenden Einfluss auf das Erwerbsvolumen ausübt**. Auch in Kantonen, in denen der Maximalbetrag des EFB bereits mit einem geringen Beschäftigungsgrad erreicht wird, arbeiten die meisten erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden deutlich mehr. Das spricht gegen die These, dass sie den Umfang ihrer Erwerbstätigkeit hauptsächlich danach ausrichten, mit möglichst kleinem Aufwand einen möglichst hohen EFB zu erzielen. Ein plausibler Grund hierfür ist unter anderem ein hoher Stellenwert der Erwerbsarbeit für die Sozialhilfebeziehenden. Auch ist zu bedenken, dass die Arbeitsmärkte für entsprechende Optimierungen der Erwerbspensen wohl zumindest teilweise zu wenig flexibel sind.

# 6 Zitierte Literatur


Aeppli Daniel C., Thomas Ragni (2009): Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg? (Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik 28), Bern.

Berlin Gordon (2000): Encouraging Work, Reducing Poverty. The Impact of Work Incentive Programs, New York.

Bertozzi Fabio, Giuliano Bonoli, Friso Ross (2008): The Swiss Road to Activation: Legal Aspects, Implementation and Outcomes, in: Werner Eichhorst, Otto Kaufmann, Regina Konle-Seidl (Hg.): Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US, Berlin, S. 243-272.

Blank Rebecca M., Matsudaira Jordan D. (2008): The Impact of Earnings Disregards on the Behavior of Low Income Families. Preliminary Draft.

Bloom Dan, Charles Michalopoulos (2001): How Welfare and Work Policies Affect Employment and Income. A Synthesis of Research, New York.

Bonoli Giuliano (2006). Faire face aux défis de l'Etat social: la stratégie de l'investissement, in: Ders., Fabio Bertozzi (Hg.): Les nouveaux défis de l'Etat social. Neue Herausforderungen für den Sozialstaat, Bern, S. 1–17.

Bonoli Giuliano, Yves Flückiger, Michel Berclaz, Pierre Kempeneers, Sabine Wichmann (2008): Evaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle dans le Canton de Fribourg.

Bonoli Giuliano, Champion, Cyrielle (2013): La réinsertion professionnelle des bénéficiares de l'aide sociale en Suisse et en Allemagne (Cahiers de l'IDHEAP 281).

Bonoli Giuliano (2010): The political economy of active labour market policy. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe (REC-WP 01/2010).

Boockmann Bernhard, Stephan L. Thomsen, Thomas Walter (2009): Intensifying the Use of Benefit Sanctions: An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed Up Transitions to Employment? IZA Discussion Papers No. 4580.

Brewer Mike, Alan Duncan, Andrew Shephard, Maria Jose Suárez (2006): Did working families' tax credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain, in: Labour Economics, Vol. 13, S. 699-720.

Brewer Mike (2009): How do income-support systems in the UK affect labour force participation? IFAU Working Paper 2009:27.

de Neubourg Chris, Julie Castonguay, Keetie Roelen (2007): Social Safety Nets and Targeted Social Assistance: Lessons from the European Experience. SP Discussion Paper No. 0718.

Dorsett Richard (2013): The effect of temporary in-work support on employment retention: evidence from a field experiment.

Dorsett Richard, Richard Hendra, Philip K. Robins, Sonya Williams (2013): Can Post-Employment Services Combined with Financial Incentives Improve Employment Retention for Welfare Recipients? Evidence from the Texas Employment Retention and Advancement Evaluation. IRP Discussion Paper No. 1413-13.

Dubet François, Antoine Vérétout (2001): Une «réduction» de la rationalité de l'acteur. Pourquoi sortir du RMI?, in: Revue française de sociologie, Vol. 42, No. 3, S. 407-436.

Duell Nicola, Peter Tergeist, Ursula Bazant, Sylvie Cimper (2010): Activation Policies in Switzerland. OECD Social Employment and Migration Working Papers.

Egger, Dreher & Partner (2010): Wirksamkeitsprüfung von Eingliederungsmassnahmen gemäss Sozialhilfegesetz SHG. Evaluationsbericht im Auftrag der Finanz- und Kirchendirektion Kanton Basel-Landschaft.

Ehrler Franziska, Caroline Knupfer, Yann Bochsler (2012): Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize (Beiträge zur Sozialen Sicherheit: Forschungsbericht 14/12), Bern.

Eichhorst Werner, Regina Konle-Seidl (2008): Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies. IZA Discussion Paper No. 3905.

Eissa Nada, Hilary W. Hoynes (2006): Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply, in: Tax Policy and the Economy, Vol. 20, S. 73-110.

Fehr Ernst, Armin Falk (2002): Psychological foundations of incentives, in: European Economic Review 46, S. 687 – 724.

Fehr Ernst, Simon Gächter (2000): Do incentive contracts crowd out voluntary cooperation? Working Paper No. 34, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zürich.

Fehr Ernst, Simon Gächter, Georg Kirchsteiger (1997): Reciprocity as a contract enforcement device – experimental evidence, in: Econometrica, Vol. 65, S. 833–860.

Fiszbein Ariel, Norbert Schady (2009): Conditional Cash Transfers. Reducing present and future poverty. A World Bank Policy Research Report, Washington.

Frey Bruno S. (2008): Motivation crowding theory – a new approach to behaviour, in: Behavioural Economics and Public Policy. Roundtable Proceedings, 8-9 August 2007. Australian Government Productivity Commission, S. 37-54.

Gerfin Michael, Andrea Pfeifer, Peter Schwendener (2004): Evaluation des Anreizmodells der Sozialhilfe des Kantons Basel-Stadt.

Gneezy Uri, Stephan Meier, Pedro Rey-Biel (2011): When and Why Incentives (Don't) Work to Modify Behavior, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 25, No. 4, S. 1–21.

Gneezy Uri, Aldo Rustichini (2000): Pay enough or don't pay at all, in: Quarterly Journal of Economics, Vol 115, No. 2, S. 791–810.

Gurgand Marc (2002): Commentaire de l'article de François Dubet et Antoine Vérétout, «Une 'réduction' de la rationalité de l'acteur. Pourquoi sortir du RMI ?», in: Revue française de sociologie, Vol. 43, No. 4, S. 765-769.

Haushofer Johannes, Ernst Fehr: On the psychology of poverty, in: Science, Vol. 344, S. 862-867.

Hendra Richard, Keri-Nicole Dillman, Gayle Hamilton, Erika Lundquist, Karin Martinson, Melissa Wavelet (2010): The Employment Retention and Advancement Project: How Effective Are Different Approaches Aiming to Increase Employment Retention and Advancement? Final Impacts for Twelve Models, New York.

Hendra Richard, James A. Riccio, Richard Dorsett, David H. Greenberg, Genevieve Knight, Joan Phillips, Philip K. Robins, Sandra Vegeris, Johanna Walter (2011): Breaking the low-pay, no-pay cycle: Final evidence from the UK Employment Retention and Advancement (ERA) demonstration.

Hohn Michael (2005): Die SKOS-Richtlinien zur Unterstützungsbemessung, in: Frauke Sassnick Spohn u.a. (Hg.): Von der Armenpflege zur Sozialhilfe – ein Jahrhundert SKOS & ZESO, SKOS.

Immervoll Herwig, Mark Pearson (2009): A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD. IZA Policy Paper No. 3.

Immervoll Herwig (2009): Minimum-income benefits in OECD countries: policy design, effectiveness and challenges . IZA Discussion Papers No. 4627.

Jelk Urs (2011): Die SKOS-Zulagen in der Praxis. Eine Studie über die Anwendung von EFB, IZU und MIZ in der Gemeinde Rüti ZH. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

Kluve Jochen (2010):The effectiveness of European active labor market programs, in: Labour Economics 17, S. 904–918

Knoef Marike, Jan C. van Ours (2013): How to stimulate single mothers to leave welfare for work. Evidence from a field experiment.

Knupfer Caroline, Natalie Pfister, Oliver Bieri (2007): Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz, Bern.

Knüsel René, Béatrice Steiner (2011): Evaluation des mesures d'insertion sociale «bas seuil» dans le canton de Vaud. Rapport final.

Krug Gerhard (2010): Paradoxe Folgen finanzieller Anreize zur Arbeitsaufnahme für die Beschäftigungsstabilität. Eine handlungstheoretische Analyse nach Boudon, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 62, S. 191–217.

Leu Robert E., Michael Gerfin, Yves Flückiger, Tobias Müller, Gebhard Kirchgässner, Carlo Knöpfel, Alexander Spermann (2008): Erwerbsabhängige Steuergutschriften und Arbeitsanreize, Zürich/Chur.

Marchal Sarah, Van Mechelen Natascha (2013): Activation strategies within European minimum income schemes. AIAS, GINI Discussion Paper 87.

Martinson Karin, Gayle Hamilton (2011): Providing Earnings Supplements to Encourage and Sustain Employment. Lessons from Research and Practice, New York.

Matsudaira Jordan D., Rebecca M. Blank (2008): The Impact of Earnings Disregards on the Behavior of Low Income Families.

Mey Eva, Fernanda Benz (2010): Qualitative Evaluation der Arbeitsintegrationsprogramme der Stadt Zürich. Ergebnisse einer biographisch angelegten Studie. Schlussbericht zuhanden der Abteilung Soziale Einrichtungen und Betriebe Sozialdepartement der Stadt Zürich

Michalopoulos, Charles (2005): Does Making Work Pay Still Pay? An Update on the Effects of Four Earnings Supplement Programs on Employment, Earnings, and Income, New York.

Mulheirn Ian, Mario Pisani (2008): Working Tax Credit and labour supply. Treasury Economic Working Paper No.3.

Mundi consulting (2011): Evaluation Pilotprojekt Testarbeitsplätze (TAP) Bern und Biel.

OECD (2005): Increasing Financial Incentives to Work: The Role of In-Work Benefits, in: OEDC (Hg.): Employment Outlook, S. 125-171.

Ott Walter, Stephanie Bade, Benno Seiler, Martin Baur, Giuliano Bonoli, Michel Berclaz (2008): Finanzielle Nutzen und Wirksamkeit von Massnahmen zur Arbeitsintegration.

Peters Matthias, Daniel C. Aeppli (2003): Das «Chancenmodell» in den Augen von KlientInnen und Mitarbeitenden. Bericht im Rahmen der Evaluation des Chancenmodells.

Pfister Natalie (2009): Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis. Eine Standortbestimmung der SKOS basierend auf einer Befragung von 20 Sozialdiensten, Bern.

Riccio James A., Nadine Dechausay, Cynthia Miller, Stephen Nuñez, Nandita Verma, Edith Yang (2013): Conditional Cash Transfers in New York City. The Continuing Story of the Opportunity NYC-Family Rewards Demonstration, New York.

Rudin Melania, Philipp Dubach (2013): Überprüfung der Erhebung der Anfangszustände im Rahmen der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik. Im Auftrag des Bundesamts für Statistik.

Scrivener Susan, Richard Hendra, Cindy Redcross, Dan Bloom, Charles Michalopoulos, Johanna Walter (2002): Final Report on Vermont's Welfare Restructuring Project, New York.

Spermann Alexander, Harald Strotmann (2006): The Targeted Negative Income Tax (TNIT) in Germany: Evidence from a Quasi Experiment. IZA Discussion Paper No. 2067.

van der Klaauw Bas, Jan C. van Ours (2013): Carrot and stick: How reemployment bonuses and benefit sanctions affect job finding rates. IZA Discussion paper No. 5055.

Walther Andreas (2003): Aktivierung: Varianten zwischen Erpressung und Empowerment. Für eine Erweiterung des Diskurses zum aktivierenden Staat im internationalen Vergleich, in: Neue Praxis 33, S. 288-305.

Wilkins Roger, Andrew Leigh (2012): Effects of Temporary In-Work Benefits for Welfare Recipients: Examination of the Australian Working Credit Programme, in: Fiscal Studies, Vol. 33, No. 3, S. 335-369.

Wyss Kurt (2007): Workfare. Sozialstaatliche Repression im Geist des globalisierten Kapitalismus, Zürich.

BASS

# 7 Anhang

## 7.1 Vergabe der Zulagen: Detailtabellen mit Bezugsquoten in Jahresperspektive

Tabelle 8: Stadt Zürich: Bezugsquoten in Jahresperspektive nach Fallstruktur, 2012

| Fallstruktur | Total | | | davon mit EFB | | | davon mit IZU | | | davon mit MIZ | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Männer | Frauen | Total | Männer | Frauen | Total | Männer | Frauen | Total | Männer | Frauen |
| | Anzahl | Anzahl | Anzahl | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total |
| Privathaushalte | | | | | | | | | | | | |
| Ein-Personen-Fälle | 4'760 | 2'926 | 1'834 | 25% | 26% | 25% | 33% | 32% | 35% | 11% | 11% | 11% |
| Alleinerziehende | 1'318 | 153 | 1'165 | 34% | 25% | 35% | 40% | 44% | 40% | 8% | 8% | 8% |
| Paare mit Kind(ern) | 1'131 | 565 | 566 | 37% | 50% | 25% | 19% | 18% | 19% | 8% | 10% | 5% |
| Paare ohne Kind | 515 | 254 | 261 | 29% | 30% | 28% | 19% | 19% | 20% | 10% | 11% | 10% |
| Anderes | 40 | 11 | 29 | 35% | 27% | 38% | 38% | 36% | 38% | 5% | 9% | 3% |
| Total | 7'764 | 3'909 | 3'855 | 29% | 30% | 28% | 31% | 30% | 33% | 10% | 10% | 9% |
| Stationäre Einrichtungen, Heime | 263 | 164 | 99 | 8% | 7% | 9% | 26% | 27% | 25% | 7% | 6% | 8% |
| Besondere Wohnformen | 467 | 321 | 146 | 13% | 14% | 10% | 34% | 32% | 38% | 8% | 7% | 10% |
| Haushaltstruktur nicht vorhanden | 4'075 | 2'220 | 1'855 | 15% | 12% | 19% | 13% | 11% | 15% | 3% | 3% | 4% |
| **Total** | **12'569** | **6'614** | **5'955** | **24%** | **22%** | **25%** | **25%** | **23%** | **27%** | **8%** | **8%** | **8%** |

Berechnungen: Soziale Dienste der Stadt Zürich

Tabelle 9: Stadt Zürich: Bezugsquoten in Jahresperspektive nach Altersgruppen, 2012

| Altersgruppe | Total | | | davon mit EFB | | | davon mit IZU | | | davon mit MIZ | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Männer | Frauen | Total | Männer | Frauen | Total | Männer | Frauen | Total | Männer | Frauen |
| | Anzahl | Anzahl | Anzahl | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total |
| 16 - 17 Jahre | 447 | 235 | 212 | 1% | 1% | 1% | 40% | 38% | 41% | 1% | 1% | 1% |
| 18 - 24 Jahre | 1'401 | 649 | 752 | 10% | 9% | 10% | 45% | 43% | 46% | 6% | 6% | 6% |
| 25 - 34 Jahre | 2'518 | 1'205 | 1'313 | 27% | 25% | 28% | 22% | 19% | 25% | 6% | 7% | 6% |
| 35 - 44 Jahre | 3'054 | 1'572 | 1'482 | 29% | 27% | 31% | 21% | 19% | 24% | 9% | 9% | 9% |
| 45 - 54 Jahre | 3'008 | 1'673 | 1'335 | 28% | 28% | 29% | 24% | 23% | 25% | 9% | 9% | 10% |
| 55 - 64 Jahre | 1'889 | 1'150 | 739 | 22% | 20% | 24% | 23% | 22% | 24% | 8% | 8% | 9% |
| 65+ Jahre | 252 | 130 | 122 | 0% | 0% | 0% | 2% | 2% | 1% | 2% | 2% | 2% |
| **Total** | **12'569** | **6'614** | **5'955** | **24%** | **22%** | **25%** | **25%** | **23%** | **27%** | **8%** | **8%** | **8%** |

Berechnungen: Soziale Dienste der Stadt Zürich

Tabelle 10: Stadt Basel: Bezugsquoten in Jahresperspektive nach Fallstruktur, 2012

| Fallstruktur | Total | | | davon mit EFB | | | davon mit IZU | | | davon mit MIZ | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Männer | Frauen | Total | Männer | Frauen | Total | Männer | Frauen | Total | Männer | Frauen |
| | Anzahl | Anzahl | Anzahl | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total |
| Privathaushalte | | | | | | | | | | | | |
| Ein-Personen-Fälle | 5'144 | 3'333 | 1'811 | 26% | 24% | 29% | 13% | 14% | 13% | 5% | 5% | 6% |
| Alleinerziehende | 1'294 | 159 | 1'135 | 41% | 23% | 44% | 22% | 11% | 23% | 4% | 1% | 4% |
| Paare mit Kind(ern) | 1'343 | 697 | 646 | 40% | 46% | 34% | 9% | 10% | 7% | 3% | 4% | 1% |
| Paare ohne Kind | 462 | 235 | 227 | 31% | 35% | 27% | 9% | 12% | 5% | 6% | 8% | 5% |
| Total | 8'243 | 4'424 | 3'819 | 31% | 28% | 34% | 14% | 13% | 15% | 5% | 5% | 5% |
| Stationäre Einrichtungen, Heime | 272 | 186 | 86 | 4% | 2% | 9% | 14% | 14% | 14% | 1% | 1% | 0% |
| **Total** | **8'515** | **4'610** | **3'905** | **30%** | **27%** | **34%** | **14%** | **13%** | **15%** | **4%** | **4%** | **5%** |

Berechnungen: Sozialhilfe Basel

Tabelle 11: Stadt Basel: Bezugsquoten in Jahresperspektive nach Altersgruppen, 2012

| Altersgruppe | Total | | | davon mit EFB | | | davon mit IZU | | | davon mit MIZ | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Männer | Frauen | Total | Männer | Frauen | Total | Männer | Frauen | Total | Männer | Frauen |
| | Anzahl | Anzahl | Anzahl | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total |
| 16 - 17 Jahre | 259 | 141 | 118 | 20% | 22% | 18% | 5% | 4% | 6% | 0% | 0% | 0% |
| 18 - 24 Jahre | 1'188 | 593 | 595 | 28% | 27% | 30% | 19% | 15% | 23% | 1% | 1% | 2% |
| 25 - 34 Jahre | 2'085 | 1'065 | 1'020 | 33% | 30% | 36% | 15% | 13% | 17% | 3% | 3% | 3% |
| 35 - 44 Jahre | 2'003 | 1'037 | 966 | 35% | 30% | 40% | 13% | 12% | 14% | 5% | 5% | 5% |
| 45 - 54 Jahre | 1'827 | 1'054 | 773 | 31% | 28% | 35% | 11% | 13% | 9% | 7% | 6% | 7% |
| 55 - 64 Jahre | 1'084 | 694 | 390 | 24% | 23% | 26% | 12% | 12% | 12% | 7% | 7% | 8% |
| 65+ Jahre | 70 | 27 | 43 | 1% | 4% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| **Total** | **8'516** | **4'611** | **3'905** | **31%** | **28%** | **34%** | **13%** | **13%** | **14%** | **4%** | **4%** | **4%** |

Berechnungen: Sozialhilfe Basel

Tabelle 12: Stadt Neuenburg: Bezugsquoten in Jahresperspektive nach Fallstruktur, 2012

| Fallstruktur | Total | | | davon mit EFB | | | davon mit IZU | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Männer | Frauen | Total | Männer | Frauen | Total | Männer | Frauen |
| | Anzahl | Anzahl | Anzahl | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total |
| Privathaushalte | | | | | | | | | |
| Ein-Personen-Fälle: Alleinlebende | 882 | 567 | 315 | 20% | 16% | 26% | 20% | 19% | 22% |
| Ein-Personen-Fälle: Nicht-Alleinlebende | 427 | 273 | 154 | 18% | 19% | 17% | 19% | 20% | 17% |
| Alleinerziehende | 481 | 97 | 384 | 45% | 55% | 42% | 36% | 52% | 32% |
| Paare mit Kind(ern) | 528 | 264 | 264 | 51% | 50% | 51% | 37% | 37% | 38% |
| Paare ohne Kind | 192 | 94 | 98 | 36% | 35% | 38% | 23% | 23% | 22% |
| **Total** | **2'510** | **1'295** | **1'215** | **32%** | **28%** | **36%** | **27%** | **26%** | **28%** |

Quelle: Service de l'action sociale du Canton de Neuchâtel; Berechnungen: BASS

Tabelle 13: Stadt Neuenburg: Bezugsquoten in Jahresperspektive nach Altersgruppen, 2012

| Altersgruppe | Total | | | davon mit EFB | | | davon mit IZU | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Männer | Frauen | Total | Männer | Frauen | Total | Männer | Frauen |
| | Anzahl | Anzahl | Anzahl | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total |
| 16 - 17 Jahre | 91 | 54 | 37 | 51% | 57% | 41% | 53% | 54% | 51% |
| 18 - 24 Jahre | 419 | 223 | 196 | 35% | 34% | 36% | 30% | 30% | 30% |
| 25 - 34 Jahre | 582 | 286 | 296 | 30% | 25% | 35% | 19% | 20% | 18% |
| 35 - 44 Jahre | 607 | 293 | 314 | 33% | 27% | 38% | 23% | 16% | 29% |
| 45 - 54 Jahre | 504 | 270 | 234 | 31% | 26% | 38% | 34% | 31% | 38% |
| 55 - 64 Jahre | 271 | 151 | 120 | 29% | 25% | 34% | 27% | 32% | 20% |
| 65+ Jahre | 36 | 18 | 18 | 11% | 0% | 22% | 6% | 0% | 11% |
| **Total** | **2'510** | **1'295** | **1'215** | **32%** | **28%** | **36%** | **27%** | **26%** | **28%** |

Quelle: Service de l'action sociale du Canton de Neuchâtel; Berechnungen: BASS

Tabelle 14: Stadt Luzern: Bezugsquoten in Jahresperspektive nach Altersgruppen, 2012

| Altersgruppe | Total | | | davon mit EFB | | | davon mit IZU | | | davon mit MIZ | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Männer | Frauen | Total | Männer | Frauen | Total | Männer | Frauen | Total | Männer | Frauen |
| | Anzahl | Anzahl | Anzahl | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total | Anteil am Total |
| 16 - 17 Jahre | 79 | 33 | 46 | 0% | 0% | 0% | 35% | 48% | 26% | 4% | 6% | 2% |
| 18 - 24 Jahre | 227 | 103 | 124 | 9% | 6% | 12% | 49% | 46% | 52% | 18% | 14% | 21% |
| 25 - 34 Jahre | 371 | 151 | 220 | 27% | 17% | 33% | 27% | 26% | 28% | 20% | 24% | 18% |
| 35 - 44 Jahre | 381 | 195 | 186 | 30% | 18% | 42% | 21% | 23% | 19% | 23% | 25% | 22% |
| 45 - 54 Jahre | 444 | 224 | 220 | 24% | 17% | 31% | 23% | 27% | 18% | 36% | 40% | 33% |
| 55 - 64 Jahre | 243 | 133 | 110 | 16% | 13% | 20% | 15% | 14% | 15% | 37% | 40% | 34% |
| 65+ Jahre | 31 | 13 | 18 | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 3% | 0% | 6% |
| **Total** | **1'776** | **852** | **924** | **21%** | **14%** | **28%** | **26%** | **27%** | **25%** | **26%** | **28%** | **23%** |

Berechnungen: Soziale Dienste der Stadt Luzern

## 7.2 Statistische Wirkungsanalyse: zusätzliche Tabellen und Abbildungen

Tabelle 15: Zeitreihenanalyse (Fehlerkorrekturmodell) zur Erwerbstätigenquote von Sozialhilfebeziehenden der Stadt Luzern, Januar 2000 – Dezember 2013

| Source | SS | df | MS |
|---|---|---|---|
| Model | .005610297 | 11 | .000510027 |
| Residual | .012557485 | 143 | .000087815 |
| Total | .018167782 | 154 | .000117973 |

| | |
|---|---|
| Number of obs = | 155 |
| F( 11, 143) = | 5.81 |
| Prob > F = | 0.0000 |
| R-squared = | 0.3088 |
| Adj R-squared = | 0.2556 |
| Root MSE = | .00937 |

| D.erweink1am | Coef. | Std. Err. | t | P>\|t\| | [95% Conf. | Interval] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| erweink1am | | | | | | |
| L1. | -.5387645 | .0748205 | -7.20 | 0.000 | -.6866616 | -.3908673 |
| event | | | | | | |
| D1. | .0121971 | .0098807 | 1.23 | 0.219 | -.0073341 | .0317283 |
| L1. | .0125779 | .0054154 | 2.32 | 0.022 | .0018732 | .0232826 |
| kindda | | | | | | |
| D1. | .2857035 | .1345736 | 2.12 | 0.035 | .0196929 | .5517141 |
| L1. | .2263679 | .0616866 | 3.67 | 0.000 | .1044324 | .3483034 |
| sexf | | | | | | |
| D1. | -.2796691 | .1371061 | -2.04 | 0.043 | -.5506856 | -.0086526 |
| L1. | -.1717102 | .0765347 | -2.24 | 0.026 | -.3229957 | -.0204246 |
| alqms | | | | | | |
| D1. | -.0240518 | .0117804 | -2.04 | 0.043 | -.047338 | -.0007656 |
| L1. | -.0167955 | .002912 | -5.77 | 0.000 | -.0225516 | -.0110395 |
| alter2534 | | | | | | |
| D1. | .0982484 | .1058682 | 0.93 | 0.355 | -.1110205 | .3075172 |
| L1. | .2427063 | .0767222 | 3.16 | 0.002 | .0910501 | .3943625 |
| _cons | .0604711 | .0297907 | 2.03 | 0.044 | .001584 | .1193582 |

```
. estat dwatson

Durbin-Watson d-statistic( 12,   155) =  1.985441

. estat bgodfrey, lags(1/2)

Breusch-Godfrey LM test for autocorrelation
```

| lags(*p*) | chi2 | df | Prob > chi2 |
|---|---|---|---|
| 1 | 0.098 | 1 | 0.7547 |
| 2 | 1.310 | 2 | 0.5195 |

H0: no serial correlation

erweink1am (Y): Anteil Sozialhilfebeziehende mit Einkommen aus dem ersten Arbeitsmarkt
kindda: Anteil Sozialhilfedossiers mit Kindern
sexf: Anteil Frauen in der Sozialhilfe
alter2534: Anteil 25- bis 34-Jährige in der Sozialhilfe (Gesamtsample 25 bis 65 Jahre)
alqms: Anteil Arbeitslose an der ständigen Wohnbevölkerung der MS-Region.
D1: kurzfristige Effekte, L1: langfristige Effekte

Quelle: Soziale Dienste der Stadt Luzern, Berechnungen: BASS.

Tabelle 16: Zeitreihenanalyse (Fehlerkorrekturmodell) zur Erwerbstätigenquote von Sozialhilfebeziehenden der Stadt Winterthur, November 2002 – Dezember 2009

| Source | SS | df | MS |
|---|---|---|---|
| Model | .001975546 | 11 | .000179595 |
| Residual | .002277907 | 73 | .000031204 |
| Total | .004253453 | 84 | .000050636 |

| | |
|---|---|
| Number of obs = | 85 |
| F( 11, 73) = | 5.76 |
| Prob > F = | 0.0000 |
| R-squared = | 0.4645 |
| Adj R-squared = | 0.3838 |
| Root MSE = | .00559 |

| D.erweink1am | Coef. | Std. Err. | t | P>\|t\| | [95% Conf. | Interval] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| erweink1am | | | | | | |
| L1. | -.4122795 | .0791093 | -5.21 | 0.000 | -.5699442 | -.2546148 |
| event | | | | | | |
| D1. | -.0051315 | .0062227 | -0.82 | 0.412 | -.0175332 | .0072703 |
| L1. | .0013907 | .0034397 | 0.40 | 0.687 | -.0054646 | .008246 |
| kindda | | | | | | |
| D1. | .2252561 | .1333205 | 1.69 | 0.095 | -.0404513 | .4909634 |
| L1. | .2874262 | .0767771 | 3.74 | 0.000 | .1344097 | .4404427 |
| sexf | | | | | | |
| D1. | .0964767 | .1633195 | 0.59 | 0.557 | -.2290186 | .421972 |
| L1. | -.0123466 | .0689829 | -0.18 | 0.858 | -.1498294 | .1251362 |
| alter2534j | | | | | | |
| D1. | .3914006 | .1057938 | 3.70 | 0.000 | .1805539 | .6022473 |
| L1. | .1894892 | .0662962 | 2.86 | 0.006 | .0573611 | .3216173 |
| alqms | | | | | | |
| D1. | -.008556 | .0115203 | -0.74 | 0.460 | -.031516 | .0144039 |
| L1. | -.0013127 | .0028385 | -0.46 | 0.645 | -.0069699 | .0043444 |
| _cons | -.0780628 | .0439221 | -1.78 | 0.080 | -.1655994 | .0094738 |

```
. estat dwatson

Durbin-Watson d-statistic( 12,    85) =  1.846321

. estat bgodfrey, lags(1/2)
```

Breusch-Godfrey LM test for autocorrelation

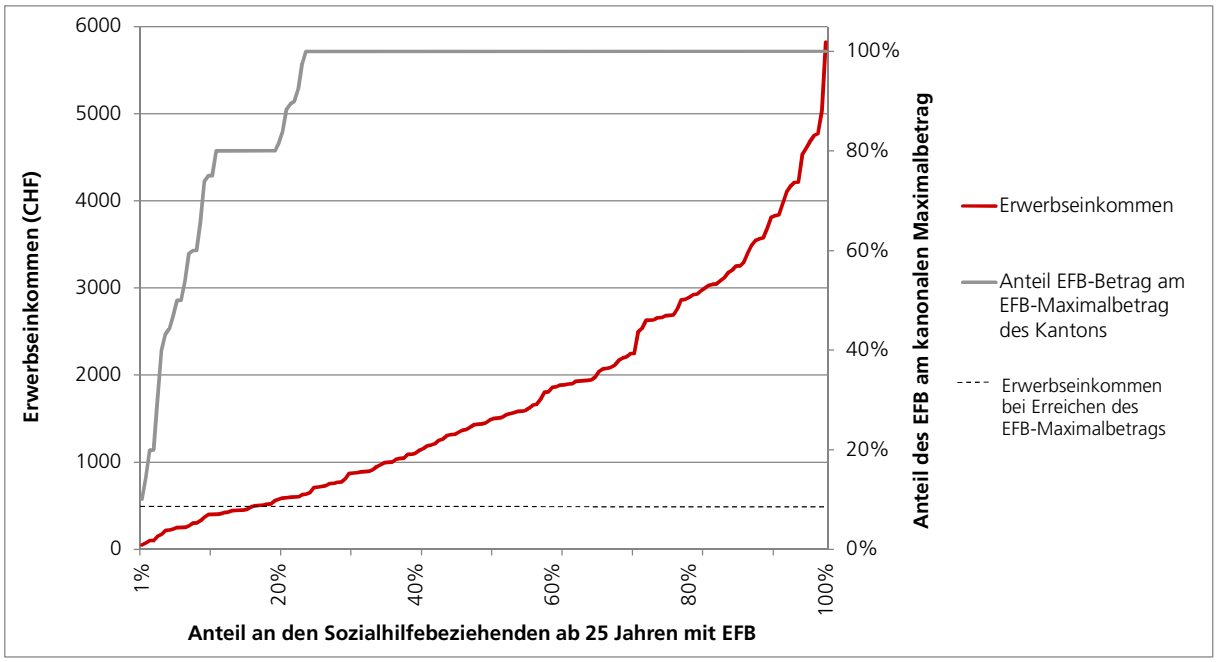
| lags(*p*) | chi2 | df | Prob > chi2 |
|---|---|---|---|
| 1 | 0.713 | 1 | 0.3983 |
| 2 | 0.779 | 2 | 0.6773 |

H0: no serial correlation

erweink1am (Y): Anteil Sozialhilfebeziehende mit Einkommen aus dem ersten Arbeitsmarkt
kindda: Anteil Sozialhilfedossiers mit Kindern
sexf: Anteil Frauen in der Sozialhilfe
alter2534: Anteil 25- bis 34-Jährige in der Sozialhilfe (Gesamtsample 25 bis 65 Jahre)
alqms: Anteil Arbeitslose an der ständigen Wohnbevölkerung der MS-Region.
D1: kurzfristige Effekte, L1: langfristige Effekte

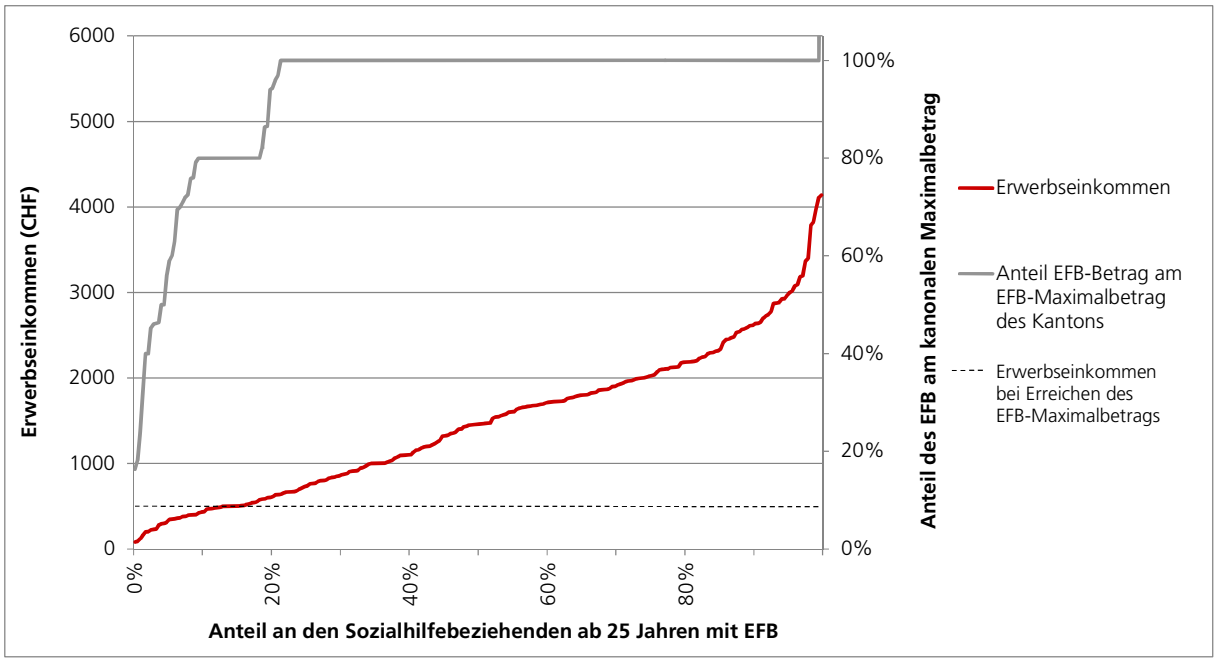
Quelle: Soziale Dienste der Stadt Winterthur, Berechnungen: BASS.

Abbildung 30: Kanton Wallis, Männer: Erwerbseinkommen und Anteil des EFB am EFB-Maximalbetrag, 2012




Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

Abbildung 31: Kanton Wallis, Frauen: Erwerbseinkommen und Anteil des EFB am EFB-Maximalbetrag, 2012




Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

## 7.3 Leitfaden für Expertengespräche

### Interviewfragen

#### A. Information und Verfahren

A1. Wie erfahren die Klient/innen Ihres Sozialdienstes, dass es die Zulagen gibt? Bitte antworten Sie für jede einzelne Zulage:

| | EFB | IZU | MIZ |
|---|---|---|---|
| a) Welche Klient/innen werden darüber informiert? | | | |
| b) In welchen Situationen / zu welchen Zeitpunkten wird informiert? | | | |
| c) In welcher Form wird informiert? | | | |

A2. Wie sieht der administrative Ablauf bis zur Bewilligung einer Zulage aus?
Bitte antworten Sie für jede einzelne Zulage (EFB, IZU, MIZ).

#### B. Einkommensfreibeträge (EFB): Vollzug und Wirkungen

B1. Aufgrund Ihrer Erfahrungen beurteilt: Gibt es bestimmte ***Beratungs- und Lebenssituationen*** oder auch bestimmte ***Klientengruppen***, bei welchen der EFB als Anreiz besonders gut funktioniert – also jemand ***wegen*** des EFB eine Erwerbsarbeit aufnimmt oder ein Erwerbspensum erweitert?

Hinweis: Mit «wegen» ist nicht gemeint, dass der EFB der *einzige* Grund für die Verhaltensänderung ist. Aber: *ohne* EFB hätte die Verhaltensänderung vermutlich nicht stattgefunden.

B2. Können Sie dies quantifizieren? Wenn Sie alle Klient/innen betrachten, die einen EFB erhalten: Wie gross schätzen Sie ungefähr der Anteil derjenigen, die ***wegen*** des EFB eine Erwerbstätigkeit aufgenommen oder erweitert haben?

B3. Angenommen, es würde keinen EFB geben: Wenn Sie an die Klient/innen denken, die als Erwerbstätige in die Sozialhilfe kommen – wie gross schätzen Sie unter diesen den Anteil derjenigen, die ohne EFB ihr Pensum reduzieren oder dieses gar aufgeben würden?

B4. Bei gewissen Einkommen stellt sich die Frage, ob eine Personen einen EFB oder eine IZU erhält (z.B. Lehre, Praktikum, Teillohn): Besteht für Sie und Ihre Mitarbeitenden in solchen Fällen ein Ermessensspielraum, ob ein EFB oder eine IZU entrichtet wird?

B5. Gibt es (andere) Aspekte bei der der Gewährung von EFB, in denen Sie und Ihre Mitarbeitenden Ermessenspielräume haben? Wie nutzen Sie diesen?

B6. Wenn eine Person einen EFB erhält: Wie häufig und auf welche Weise prüfen Sie und Ihre Mitarbeitenden, ob die Bedingungen für den EFB (und dessen Höhe) nach wie vor gegeben sind?

B7. Gemäss der Schweizerischen Sozialhilfestatistik haben in Ihrem Sozialdienst xxx% aller Unterstützungseinheiten ein Erwerbseinkommen, aber keinen EFB (Zeitpunkt: Dezember 2012): Womit erklären Sie sich dies? (Vgl. Anhang, Tabelle 1, Spalten F/G)

B8. Die Statistik zeigt zudem, dass xxx% aller Unterstützungseinheiten einen EFB beziehen, aber kein Erwerbseinkommen haben (Zeitpunkt: Dezember 2012). Womit erklären Sie sich dies? (Vgl. Anhang, Tabelle 1, Spalten D/E)

#### C. Integrationszulagen (IZU) für Nichterwerbstätige: Vollzug und Wirkungen

C1. Das primäre Ziel der IZU besteht gemäss den SKOS-Richtlinien darin, dass sich Sozialhilfebeziehende besonders um ihre soziale oder berufliche Integration sowie um diejenige von Menschen in ihrer Umgebung bemühen. Verfolgen Sie und Ihre Mitarbeitenden manchmal auch zusätzliche Ziele, wenn sie IZU gewähren?

C2. Aufgrund Ihrer Erfahrungen beurteilt: Gibt es bestimmte ***Beratungs- und Lebenssituationen*** oder auch bestimmte ***Klientengruppen***, bei welchen die IZU als Anreiz besonders gut funktio-

niert – also sich jemand ***wegen*** der IZU vermehrt um die berufliche oder soziale Integration bemüht?

Hinweis: Mit «wegen» ist nicht gemeint, dass die IZU der *einzige* Grund für die Integrationsbemühungen ist. Aber: *ohne* IZU wäre es vermutlich nicht dazu gekommen.

C3. Können Sie dies quantifizieren? Wenn Sie alle Klient/innen betrachten, die einer IZU erhalten, wie gross ist ungefähr der Anteil derjenigen, die ***wegen*** der IZU ihre Integrationsbemühungen aufgenommen oder verstärkt haben?

C4. IZU werden unter anderem dann gewährt, wenn sich Klient/innen an Programmen zur sozialen oder beruflichen Integration beteiligen. Es kann vorkommen, dass eine Person zwar gerne an einem solchen Programm teilnehmen möchte, aber kein geeigneter Platz organisiert werden kann (z.B. fehlende Angebote, keine finanziellen Mittel):

a) Wie häufig treten solche Situationen bei Ihren Klient/innen auf und aus welchen Gründen?
b) Was bedeutet dies in der Regel für die betroffene Person bezüglich der Zulage (IZU)?

C5. Wenn eine Person wegen einer Programmteilnahme eine IZU erhalten hat und das Programm beendet ist – unter welchen Bedingungen wird die IZU weitergeführt?

C6. IZU können gewährt werden, wenn sich Klient/innen auf individuelle Weise für das Wohl ihrer Mitmenschen oder der Gemeinschaft einsetzen (z.B. Pflege von Angehörigen oder Nachbarn, gemeinnützige Arbeiten):

a) Wie gross ist unter den Klient/innen, die eine IZU erhalten, der Anteil der Personen, die einer solchen individuellen Tätigkeit nachgehen?
b) Nach welchen Kriterien entscheiden Sie und Ihre Mitarbeitenden, ob eine solche individuelle Tätigkeit zu Bezug einer IZU berechtigt oder nicht? Ist die Anwendung dieser Kriterien immer eindeutig oder gibt es auch Grauzonen?

C7. Falls Ihr Kanton besondere Regeln für Integrationszulagen von Alleinerziehenden hat:

a) Bei ungefähr welchem Anteil der Alleinerziehenden in der Sozialhilfe kommen diese Regeln zur Anwendung?
b) Besteht für Sie und Ihre Mitarbeitenden ein gewisser Ermessensspielraum, ob und wie lange Alleinerziehende eine IZU erhalten?

C8. Gibt es (weitere) Aspekte bei den IZU, bei welchen Sie und Ihre Mitarbeitenden einen Ermessensspielraum haben?

C9. Wenn eine Person eine IZU erhält:

a) Wie häufig und auf welche Weise prüfen Sie und Ihre Mitarbeitenden, ob die Bedingungen für die IZU nach wie vor gegeben sind?
b) Werden IZU allenfalls gekürzt? Falls ja, nach welchen Kriterien?

C10. Wenn Sie die Praxis Ihres Sozialdienstes bei der Gewährung von IZU mit den ***kantonalen Vorgaben*** vergleichen (Gesetze, Verordnungen, Richtlinien usw.): Bewegt sich die Praxis Ihres Sozialdienstes eher im unteren Bereich (seltene Zusprache, tiefe Leistungen) oder eher im oberen Bereich (häufige Zusprache, hohe Leistungen) der vorgegebenen Bandbreite?

C11. Tabelle 2 im Anhang zeigt den Anteil der Klient/innen Ihres Sozialdienstes, die eine IZU beziehen (Spalte «davon mit IZU)»; Tabelle 3 zeigt die Gründe für den Bezug der IZU. Erscheinen Ihnen die Werte in diesen beiden Tabellen plausibel?

**D. Minimale Integrationszulagen (MIZ): Vollzug und Wirkungen**

[Frageblock entfällt bei Sozialdiensten ohne MIZ]

D1. Welche Ziele verfolgt Ihr Sozialdienst mit den MIZ?

D2. Welche der folgenden Positionen beschreibt die Haltung Ihres Sozialdiensts bei der Zusprache von MIZ zutreffender:

a) Eine Person, die keinen EFB und keine IZU bezieht, sollte grundsätzlich eine MIZ erhalten. Die MIZ wird nur dann verweigert, wenn eine Person nicht kooperiert oder sonst gegen bestimmte Regeln verstösst.

b) Eine Person, die keinen EFB und keine IZU bezieht, hat deshalb nicht grundsätzlich einen Anspruch auf eine MIZ. Die MIZ wird nur dann gewährt, wenn eine Person bestimmte Kriterien erfüllt.

D3. In welchen Punkten haben Sie und Ihre Mitarbeitenden einen Ermessenspielraum, ob eine Person eine MIZ erhält? Wie nutzen Sie diesen?

D4. Wenn eine Person eine MIZ erhält: Wie häufig und auf welche Weise prüfen Sie und Ihre Mitarbeitenden, ob die Voraussetzungen für eine MIZ nach wie vor gegeben sind?

D5. Wenn Sie die Praxis Ihres Sozialdienstes bei der Gewährung von MIZ mit den ***kantonalen Vorgaben*** vergleichen (Gesetze, Verordnungen, Richtlinien usw.): Bewegt sich die Praxis Ihres Sozialdienstes eher im unteren Bereich (seltene Zusprache) oder eher im oberen Bereich (häufige Zusprache) der vorgegebenen Bandbreite?

D6. In welchen Situationen oder bei welchen Klient/innen ist die MIZ gut geeignet, die eingangs (Frage D1) genannten Ziele zu erreichen – und wann weniger gut?

**E. Fälle ohne Zulagen**

E1. Gemäss der Schweizerischen Sozialhilfestatistik erhalten in Ihrem Sozialdienst xxx% der Unterstützungseinheiten keinerlei Zulagen (EFB, IZU, MIZ) (Zeitpunkt: Dezember 2012; vgl. im Anhang Tabelle 2, Spalte «davon ohne Zulage»).

a) Erscheint Ihnen dieser Anteil plausibel?
b) Wie stark sind darunter Fälle vertreten, die unkooperativ sind?
c) Welches sind die Gründe bei den übrigen Fällen?

E2. Wenn eine Person keine Zulage erhält: Wie häufig und auf welche Weise überprüfen Sie und Ihre Mitarbeitenden, ob dieser Entscheid nach wie vor gerechtfertigt ist?

**F. Zulagensystem insgesamt: Vollzug und Wirkungen**

F1. Ist es vorgekommen, dass unter Ihren Mitarbeitenden Unklarheiten oder Unsicherheiten beim Umgang mit Leistungen mit Anreizcharakter aufgetreten sind? Falls ja, was wurde unternommen, um diese zu überwinden?

F2. Sind beim Vollzug des Zulagensystems Probleme aufgetreten, die mit den personellen Ressourcen, den finanziellen Mitteln oder den Organisationsstrukturen Ihres Sozialdienstes zu tun haben? Falls ja, wie ist Ihr Sozialdienst mit diesen Problemen umgegangen?

F3. Haben Sie festgestellt, dass im Zusammenspiel der Zulagen (EFB, IZU, MIZ) Fehlanreize auftreten können?

F4. Kann das Steuersystem (z.B. Quellensteuer, Steuersätze für kleine Einkommen) bei Ihren Klient/innen dazu führen, dass die Anreizwirkung der Zulagen stark geschmälert wird?

F5. Wenn Sozialhilfebeziehende nicht auf finanzielle Anreize reagieren und trotz EFB, IZU oder MIZ ihre Integrationsbemühungen nicht verstärken – welches sind gemäss Ihren Erfahrungen die häufigsten Gründe dafür?

Bitte ziehen Sie unter anderem die folgenden Möglichkeiten in Betracht:

- Persönliche Erfahrungen oder Schlüsselerlebnisse, welche die Haltung zu finanziellen Anreizen prägen
- Persönliche Belastungen oder Beeinträchtigungen (z.B. mangelnde Zeit wegen Betreuungs- oder Pflegeaufgaben, gesundheitliche Probleme)
- Zu geringe Höhe der Zulagen
- Finanzielle Anreize haben wegen Steuersystem oder anderer finanzieller Verpflichtungen (z.B. drohende Lohnpfändung bei Überschuldung) keine oder nur begrenzte Wirkung
- Grundsätzlicher Mangel an Bereitschaft zur beruflichen und sozialen Integration
- Mangelnde Gelegenheiten, Integrationsleistungen zu erbringen (fehlende Stellen und Programme zur sozialen und beruflichen Integration)

F6. Spielt es eine Rolle, wie der finanzielle Anreiz kommuniziert wird (z.B. als Belohnung oder als Strafe)?

F7. Haben Sie festgestellt, dass finanzielle Anreize in bestimmten Situationen auch kontraproduktiv sein können?

F8. Teilweise wird argumentiert, es sei schon allein aus Gründen der Gerechtigkeit angezeigt, dass Sozialhilfebeziehende, die sich um ihre Integration bemühen oder sich kooperativ zeigen, ein höheres Haushaltseinkommen erreichen als solche, die dies nicht tun. Wie wichtig erscheint Ihnen dieser Aspekt des Zulagensystems…

a) … in der konkreten Arbeit mit Sozialhilfebeziehenden?
b) ... zur Legitimation der wirtschaftlichen Sozialhilfe gegenüber Gesellschaft und Politik?

F9. Angenommen, man möchte die Wirksamkeit der drei Leistungen mit Anreizcharakter verbessern, ohne die Beitragshöhen zu verändern: An welchen Punkten müsste man ansetzen?

F10. Wäre eine Veränderung der Beitragshöhen sinnvoll, um die Wirksamkeit des Zulagensystems zu verbessern? Falls ja, wo müsste man zuerst ansetzen?

**G. Zulagensystem und Leistungskürzungen**

G1. Wie häufig verfügt Ihr Sozialdienst Leistungskürzungen, die in das soziale Existenzminimum eingreifen (geschätzter/ungefährer Anteil Sozialhilfebeziehende, die aktuell mit einer solchen Leistungskürzung belegt sind)?

G2. Wenn sich eine Person weigert, eine Integrationsleistung zu erbringen, die zu einer IZU berechtigt: Wird dieses Verhalten unter Umständen mit einer Kürzung sanktioniert, die in das soziale Existenzminimum eingreift? Falls ja, wie häufig und in welchen Fällen?

G3. Wenn eine Person umgekehrt eine Integrationsleistung erbringt, die zu einem EFB oder einer IZU berechtigt, aber in anderen Punkten nicht kooperiert: Wird die mangelnde Kooperation unter Umständen mit einer Kürzung des EFB oder der IZU sanktioniert? Falls ja, wie häufig und in welchen Fällen?

G4. Wenn eine Person, die eine MIZ erhält, in gewissen Punkten nicht kooperiert:

a) In welchen Fällen und wie häufig streichen Sie und Ihre Mitarbeitenden die MIZ?
b) In welchen Fällen und wie häufig belassen Sie und Ihre Mitarbeitenden die MIZ und ordnen eine anderweitige Leistungskürzung an?

G5. Gemessen an den Auswirkungen, die sich sie auf das Verhalten von Sozialhilfebeziehenden haben: Wie unterscheiden sich Leistungen mit Anreizcharakter und Leistungskürzungen?

**H. Offene Punkte**

H1. Haben Sie Anliegen zu den Leistungen mit Anreizcharakter, die im bisherigen Verlauf des Experteninterviews noch nicht angesprochen wurden?

**Vielen Dank für Ihre wertvolle Mitarbeit!**