

Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien: Zusammenfassung

Philipp Dubach, Melania Rudin, Livia Bannwart, Laure Dutoit, Severin Bischof (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS): Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien, im Auftrag der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS, Januar 2015

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Kantonale Normen
3. Vollzugspraxis der Sozialdienste
4. Vergabe der Zulagen: Unterschiede zwischen Kantonen und Sozialdiensten
5. Vergabe der Zulagen: Unterschiede zwischen Personengruppen
6. Bezugsquoten in «Jahresperspektive»
7. Wirkung der Anzelelemente
8. Fazit

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 Vollzugevaluation und eine Wirkungsevaluation:

- Die **Vollzugevaluation** 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 Innerrhoden, 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 zurückhaltender 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 Ermessensspielräume 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 Kantonergebnisse 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 Vorga-

ben, 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 Vergabepaxis?** 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, Praktikumlöhne, 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-berechtigte» 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 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 – teilweise an alle Sozialhilfebeziehenden ab 16 Jahren, teilweise nur an solche ohne andere Zulage. Sie bildet das **erste Element einer «Sanktionseskala»** 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 verschiedenen 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 Erwerbssalter (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 Erwerbssalter (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 Bezugchancen 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 irgendwann 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 Erwerbsspensums. 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 Erwerbsspensum 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 Erwerbsspensum 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 ExpertInnen

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 gewis-

sen 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 «ausser» (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.

ter, 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 Vergabepaxis 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 Vergabepaxis 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 Vergabepaxis 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 Leistungs-

niveau 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.