



Wirkungen von Anreizleistungen in der Sozialhilfe

Eine wissenschaftlich basierte Einschätzung der Wirkungen der geplanten höheren Anreizleistungen in der Sozialhilfe

Prof. Dr. Martin Wild-Näf

Simon Steger

Prof. Daniel Iseli

Manuela Grieb

8. Mai 2017

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Zielsetzung	4
3	Analyse	5
	3.1 Fragen zu Anreizleistungen generell und zum Grundbedarf	5
	3.1.1 Welche wissenschaftlich belegten Befunde zu Auswirkungen von Anreizleistungen in der Sozialhilfe gibt es generell?	5
	3.1.2 Können Aussagen dazu gemacht werden, wie sich Anreizleistungen im Zusammenhang mit Kürzungen des Grundbedarfs auswirken?	7
	3.2 Fragen zur Integrationszulage	9
	3.2.1 Wie ist die Integrationszulage im Kanton Bern im interkantonalen Vergleich zu beurteilen?	9
	3.2.2 Können Aussagen dazu gemacht werden, wie sich die Ausgestaltung von Integrationszulagen auswirkt?	11
	3.3 Fragen zum Einkommensfreibetrag	11
	3.3.1 Wie ist der Einkommensfreibetrag im Kanton Bern im interkantonalen Vergleich geregelt?	11
	3.3.2 Wie ist der Einkommensfreibetrag zu beurteilen?	12
	3.3.3 Welche positiven und allenfalls negativen Effekte sind von höheren Einkommensfreibeträgen zu erwarten (im Zusammenhang mit tiefen Arbeitseinkommen, Lock-in und Schwelleneffekten)?	13
	3.4 Fragen zur Erwerbstätigkeit von Ausgesteuerten	14
	3.4.1 Wie verlaufen Erwerbsquote und Armutsquote in der Schweiz und im Kanton Bern?	14
	3.4.2 Wie sehen die Erwerbsverläufe von Ausgesteuerten und Sozialhilfebeziehenden aus?	15
4	Synopse	18
5	Abbildungsverzeichnis	22
6	Literaturverzeichnis	22

1 Ausgangslage

Im Kanton Bern sind die SKOS-Richtlinien gemäss Art. 8 der Sozialhilfeverordnung verbindliche Grundlage für die Bemessung der Sozialhilfe. In den letzten Jahren fanden verschiedene Revisionen statt, u.a.:

- 2005: Einführung von Einkommensfreibetrag EFB und Integrationszulage IZU (im Rahmen SKOS-Revision)
- 2014: Keine Übernahme der von der SKOS vorgesehenen teuerungsbedingten Anpassung des Grundbedarfs; Reduktion der Integrationszulage IZU (im Rahmen der Angebots- und Strukturüberprüfung ASP)
- 2015: Vorgaben zur Bemessung von einzelnen Situationsbedingten Leistungen SIL (im Rahmen einer Direktionsverordnung)
- 2016: Kürzungen des Grundbedarfs bei grossen Haushalten sowie bei jungen Erwachsenen; Erweiterung der Sanktionsmöglichkeiten; Abschaffung der Minimalen Integrationszulage (im Rahmen SKOS-Revision)

Gemäss Vorschlag des zuständigen Regierungsrates vom 3.1.2017 zur nächsten Revision des Sozialhilfegesetzes im Kanton Bern sind u.a. geplant:

- eine generelle Kürzung des Grundbedarfs gemäss SKOS-Ansätzen um 10% sowie weitergehende bis 30% für einzelne Personengruppen (bspw. junge Erwachsene, die weder erwerbstätig noch in Ausbildung sind). Ausgenommen sind Alleinerziehende mit Kindern unter 12 Monaten, Personen über 60 Jahre sowie Menschen mit einer Behinderung.
- eine Erhöhung der bisherigen Integrationszulage (von 100 Franken auf 100 bis 300 Franken)
- eine Erhöhung des bisher gewährten Einkommensfreibetrages (von max. 600 Franken auf 400 bis 700 Franken)

Die Berner Konferenz für Sozialhilfe und Kindes- und Erwachsenenschutz BKSE hat die BFH beauftragt, im Rahmen einer wissenschaftlichen Analyse die Wirkungen dieser Massnahmen auf die wirtschaftliche und soziale Integration der Sozialhilfebeziehenden einzuschätzen. Dabei geht es nicht darum, neue Untersuchungen zu veranlassen, sondern die bestehenden Studien und die aktuell vorliegenden Wissensbestände im Zusammenhang mit den Fragestellungen zusammenzustellen, zu sichten und auszuwerten. Die Erkenntnisse sollen in einer Synopse dargestellt und dazu wenn möglich Einschätzungen und Empfehlungen formuliert werden.

Die BKSE beabsichtigt, die Erkenntnisse in ihren Stellungnahmen zur SHG-Revision zu verwenden.

2 Zielsetzung

Zielsetzung dieser Studie ist es, folgende Fragestellungen wissenschaftlich fundiert zu beantworten:

Fragen zu Anreizleistungen generell und zum Grundbedarf

- Welche wissenschaftlich belegten Befunde zu Auswirkungen von Anreizleistungen in der Sozialhilfe gibt es generell?
- Können Aussagen dazu gemacht werden, wie sich Anreizleistungen im Zusammenhang mit Kürzungen des Grundbedarfs auswirken?

Fragen zur Integrationszulage

- Wie ist die Integrationszulage im Kanton Bern im interkantonalen Vergleich zu beurteilen?
- Können Aussagen dazu gemacht werden, wie sich die Ausgestaltung von Integrationszulagen auswirkt?

Fragen zum Einkommensfreibetrag

- Wie ist der Einkommensfreibetrag im Kanton Bern im interkantonalen Vergleich geregelt?
- Wie ist der Einkommensfreibetrag zu beurteilen?
- Welche positiven und allenfalls negativen Effekte sind von höheren Einkommensfreibeträgen zu erwarten (im Zusammenhang mit tiefen Arbeitseinkommen, Lock-in und Schwelleneffekten)?

Fragen zur Erwerbstätigkeit von Sozialhilfebeziehenden

- Wie verlaufen Erwerbsquote und Armutsquote im Kanton Bern?
- Wie sehen die Erwerbsverläufe von Ausgesteuerten und Sozialhilfebeziehenden aus?

3 Analyse

3.1 Fragen zu Anreizleistungen generell und zum Grundbedarf

3.1.1 Welche wissenschaftlich belegten Befunde zu Auswirkungen von Anreizleistungen in der Sozialhilfe gibt es generell?

Die drei monetären Anreizleistungen Einkommensfreibetrag (EFB), Integrationszulage (IZU) sowie Minimale Integrationszulage (MIZ) wurden 2005 zusammen mit einer Reduktion des Grundbedarfs um 10% im Rahmen einer Richtlinienreform der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) eingeführt.

Bekannt sind nur gerade drei verschiedene Studien, welche die Einführung dieser Anreize in der Schweiz evaluiert haben. Gerfin, Pfeifer und Schwendener evaluierten 2004 diese Anreizleistungen, welche Basel bereits 2002 eingeführt hatte. Sie konnten aufgrund dieser Anreize weder eine Erhöhung der Erwerbstätigenquote in der Sozialhilfe noch eine Erhöhung der Austritte aus der Sozialhilfe feststellen. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Autoren nur einen kurzen Zeitraum nach der Einführung evaluierten. Ebenfalls im Jahre 2002 führte die Stadt Zürich das „Chancenmodell“ mit Anreizpauschalen und einem Einkommensfreibetrag ein. In der qualitativen Befragung der Klient/-innen und Mitarbeitenden durch Peters und Aeppli (2003)¹ werden die Anreizpauschalen als zu gering und die Einkommensfreibeträge als genügend oder zu hoch beurteilt. Das Chancenmodell wird insgesamt sowohl von den Klient/-innen als auch den Mitarbeitenden positiv beurteilt: Es scheint die gesellschaftliche und berufliche Integration zu fördern. Auch hier ist festzuhalten, dass keine Langzeitwirkungen des Chancenmodells untersucht wurden.

Dubach et al. (2015) haben im Auftrag der SKOS die drei Anreizleistungen in einer umfangreichen Studie analysiert. Sie beschreiben die kantonalen Normen, untersuchen anhand von Expertengesprächen die Vollzugspraxis von zwölf Sozialdiensten, analysieren die Bezugsquoten der drei Anreizleistungen im Jahre 2012 und untersuchen die Wirkungen der Anreizleistungen anhand einer Literaturanalyse, Einschätzungen aus Expertengesprächen sowie statistischen Wirkungsanalysen. In Bezug auf die Wirkungen halten sie fest, dass zu IZU und MIZ Wirkungsdaten fehlen und sich deshalb die quantitative Wirkungsanalyse auf den EFB beschränken muss (ebd., S. 83). In einer Zeitreihenanalyse untersuchen sie die Entwicklung der Erwerbstätigenquote² der Sozialdienste der Stadt Luzern zwischen 2000 und 2013 und der Stadt Winterthur zwischen 2002 und 2009 (ebd., S. 101ff.). In beiden Städten lassen sich vor und nach der Einführung des EFB keine markanten Änderungen feststellen: Die Quoten steigen und fallen auch nach der Einführung des EFB, sodass die Vermutung nahe liegt, dass andere Faktoren, wie die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt oder auch Veränderungen in der soziodemographischen Zusammensetzung der Klient/-innen für die Ausschläge der Erwerbstätigenquote nach oben und unten verantwortlich sind (ebd., S. 103f.). Aus der Literaturanalyse ziehen Dubach et al. das Fazit, dass Studien aus dem angelsächsischen Raum zwar positive Effekte von Anreizleistungen auf die Erwerbsbeteiligung zeigen, dass jedoch bislang der Nachweis fehle, dass die Wirkungen von Dauer

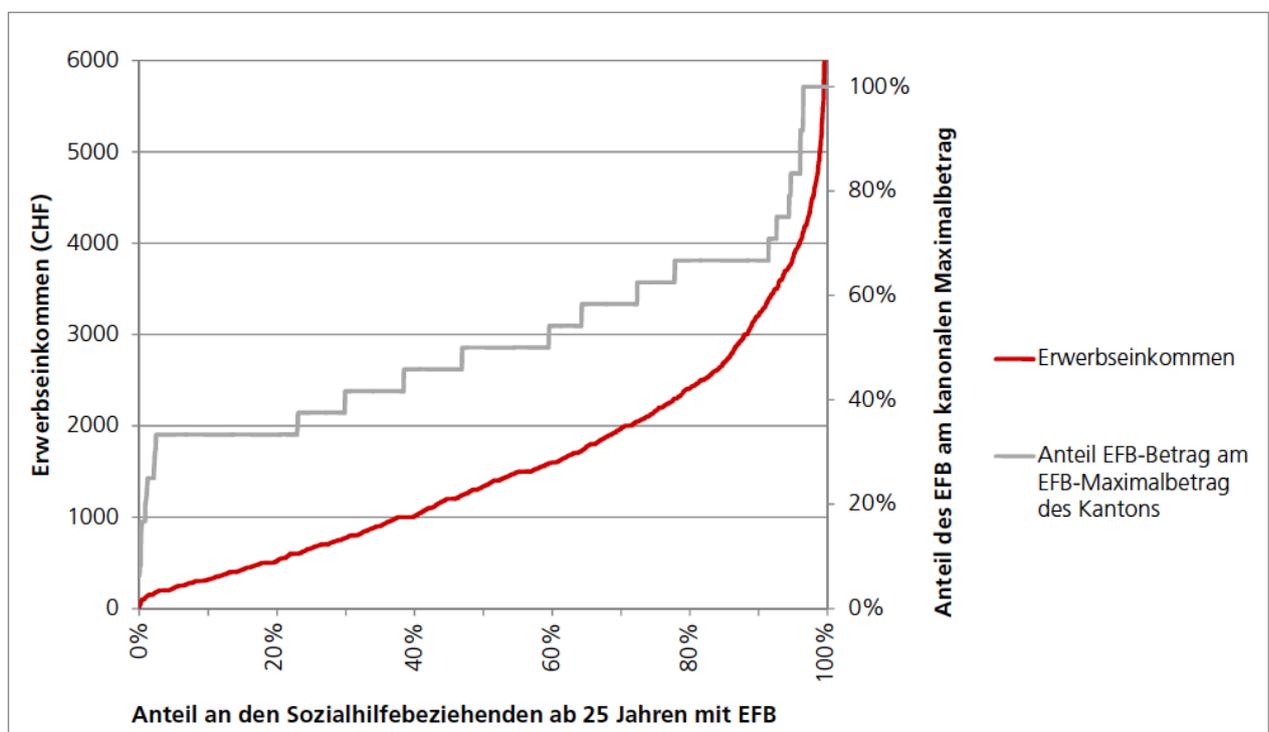
¹ Vgl. http://www.econcept.ch/uploads/media/556_sb.pdf

² Weitere Variablen wie z.B. die Ablösequote wurden nicht untersucht.

sind. Zudem seien die Rahmenbedingungen in den angelsächsischen Ländern mit einem tiefen Niveau in der Grundsicherung und einem grossen Niedriglohnbereich deutlich anders als in der Schweiz (ebd., S. 86).

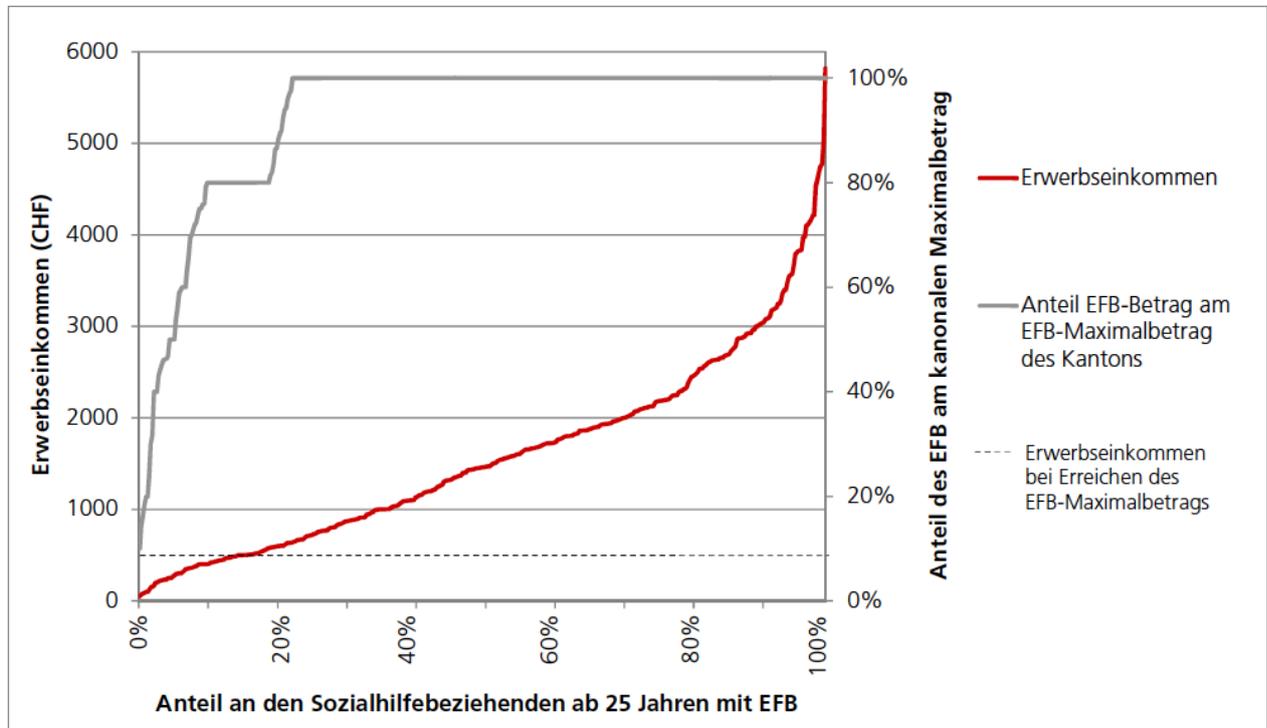
Insgesamt besteht starke empirische Evidenz, dass die Erwerbstätigkeit von Sozialhilfebeziehenden nicht einseitig mit finanziellen Anreizen erklärt und beeinflusst werden kann, sondern weitere endogene und exogene Faktoren eine wichtige Rolle spielen müssen. Belege liefern erstens die fehlenden Effekte zwischen Anreizen und Erwerbstätigkeit in den oben referierten Studien. Zweitens haben Dubach et al. (2015, S. 106ff.) anhand der drei Kantone Wallis, Jura und Waadt mit lohnabhängigem EFB die These untersucht, ob in diesen Kantonen die Sozialhilfebeziehenden deutlich tiefere Arbeitspensen als in denjenigen Kantonen haben, welche den EFB nach Beschäftigungsgrad abstufen: In den drei genannten Kantonen erhalten die Sozialhilfebeziehenden den EFB Maximalbetrag bereits bei einem gewissen Erwerbseinkommen, sodass kein finanzieller Anreiz mehr besteht, ein höheres Einkommen zu erzielen. Tatsächlich zeigt jedoch der Vergleich der drei Kantone mit den Kantonen Luzern, Bern und Zürich, dass in den Kantonen Wallis, Jura und Waadt zwar deutlich mehr Sozialhilfebeziehende das EFB Maximum erhalten, sich die Kurve der Erwerbseinkommen jedoch nicht unterscheidet (vgl. Abbildung 1 und Abbildung 2).

Abbildung 1: Erwerbseinkommen und Anteil des EFB am EFB-Maximalbetrag im Kanton Bern im Jahre 2012 (Dubach et al., 2015, S. 107)



Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

Abbildung 2: Erwerbseinkommen und Anteil des EFB am EFB-Maximalbetrag im Kanton Wallis im Jahre 2012 (Dubach et al., 2015, S. 109)



Quelle: Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik/BFS, Berechnungen: BASS.

Anders gesagt: Die Sozialhilfebeziehenden der Kantone Wallis, Jura und Waadt bemühen sich in vergleichbarer Masse wie Sozialhilfebeziehende aus den Kantonen Luzern, Bern und Zürich höhere Erwerbseinkommen zu erzielen, auch wenn sich dadurch ihr EFB nicht mehr erhöht. Dubach et al. (2015, S. 108) vermuten, dass andere Gründe wie intrinsische Arbeitsmotivation, soziale Normen oder auch das Ziel, sich aus der Sozialhilfe abzulösen und einen möglichst grossen Anteil des Lebensbedarfs mit eigenem Erwerbseinkommen zu bestreiten, eine wichtige Rolle spielen. Zudem sind Sozialhilfebeziehende verpflichtet, eine zumutbare Erwerbsarbeit auszuüben und können sanktioniert werden, wenn sie ihr Erwerbsspensum willkürlich reduzieren.

3.1.2 Können Aussagen dazu gemacht werden, wie sich Anreizleistungen im Zusammenhang mit Kürzungen des Grundbedarfs auswirken?

Weil der Regierungsrat des Kantons Bern beabsichtigt, die Kürzung der IZU aus dem Jahre 2014 wieder aufzuheben, beziehen sich die folgenden Einschätzungen auf die bekannten Daten und Analysen im Jahre 2012. Falls sich weder die Zulagenvergabepraxis noch die Erwerbslosenquote im Kanton Bern verändern wird, werden die Sozialhilfebeziehenden ohne Zulagen (2012 waren dies rund 30%) weniger Geld zur Verfügung haben. Profitieren werden nur diejenigen Sozialhilfebeziehenden, die aufgrund der Erhöhung der Zulagen 100 Franken mehr als bisher erhalten werden. Bei der IZU liegt es weitgehend im Ermessen der Sozialdienste, wer wieviel profitieren wird. Mit einer durchschnittlichen IZU von

gut 160 Franken im Jahre 2012 als der IZU Maximalbetrag bei 300 Franken lag, bräuchte es eine Steigerung der durchschnittlichen IZU-Bezüge auf vermutlich über 200 Franken, um die Reduktion des Grundbedarfs zu kompensieren. Wenn der EFB von 400 auf 600 Franken erhöht wird, können Sozialhilfebeziehende mit einem Beschäftigungsgrad von 60% oder höher die Reduktion des Grundbedarfs kompensieren³ und allenfalls mehr Geld zur Verfügung haben. Allerdings bezogen in 2012 unter 10% der Sozialhilfebeziehenden im Kanton Bern einen EFB von über 300 Franken. Es ist deshalb zu vermuten, dass die Mehrheit der EFB Bezüger/-innen Einbussen erleiden werden.

Es ist ungewiss, ob die geplante Revision der Sozialhilfe die vom Regierungsrat des Kantons Bern erwartete positive Wirkung auf die wirtschaftliche und soziale Integration der Sozialhilfebeziehenden haben wird. Es ist damit zu rechnen, dass mit den erhöhten Zulagen (Integrationszulage und Einkommensfreibetrag) bestenfalls kleine Integrationseffekte erzielt werden. Zugleich besteht die Gefahr, dass manche nicht erwerbstätige sowie erwerbslose Sozialhilfebeziehenden in schwierigen Lebenssituationen oder mit reduzierten persönlichen Ressourcen (insbesondere ältere Sozialhilfebeziehende, erkrankte Personen) von den erhöhten Zulagen nicht profitieren, die geplante Reduktion des Grundbedarfs nicht kompensieren können und deshalb weniger finanzielle Mittel zur Verfügung haben werden. Dadurch wird das soziale Existenzminimum unterschritten und die Handlungsmöglichkeiten der Sozialhilfebeziehenden reduziert.

Über 30% der Sozialhilfebeziehenden im Kanton Bern sind Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Der Bericht „Familien in der Schweiz“ (Bundesamt für Statistik) hält fest, dass insbesondere Einelternhaushalte häufiger armutsgefährdet sind. Sowohl die Eltern als auch die Kinder sind mit ihrem Leben im Allgemeinen weniger zufrieden, ihre Wohnverhältnisse sind schlechter und alleinlebende Eltern leiden häufiger unter gesundheitlichen Problemen. Fehlende finanzielle Mittel wirken sich auch auf die Kinder aus. Die Eltern werden sie mit dem Lebensnotwendigen versorgen, jedoch insbesondere bei den sozialen Aktivitäten sparen, was wiederum ihre soziale Integration verhindert und der Vererbung von Armut Vorschub leistet.

Psychologisch gesehen werden Klient/-innen, welche bereits Sozialhilfe beziehen, die Reduktion des Grundbedarfs vermutlich als nicht dem persönlichen Verhalten geschuldete und deshalb ungerechtfertigte Sanktion wahrnehmen. Unter dem Einfluss dieser Sanktionsperspektive ist zu vermuten, dass die Sozialhilfebeziehenden auch IZU und EFB negativer beurteilen werden, was die erwünschte Anreizwirkung von IZU oder EFB weiter reduzieren kann. Zudem ist damit zu rechnen, dass die Kürzungen die Kooperationsbereitschaft der Sozialhilfebeziehenden reduzieren und die Zusammenarbeit mit den Sozialarbeitenden erschweren wird. Wie ausgesteuerte Personen vor einem allfälligen Sozialhilfebezug auf den reduzierten Grundbedarf und die höheren Zulagen reagieren werden, ist schwierig vorherzusehen. Bisherige Erfahrungen zeigen jedoch, dass Sozialhilfequoten und Revisionen der Sozialhilfegesetzgebungen geringe Korrelationen besitzen.

Aus finanzieller Sicht ist mit einer Reduktion der Sozialhilfekosten zu rechnen. Allerdings ist unabsehbar, ob und in welchem Umfang indirekte Folgekosten wie höhere Gesundheits- oder Sicherheitskosten durch die zu erwartenden weiteren Prekarisierungen entstehen werden.

³ Aktuell erhalten Sozialhilfebeziehende mit einem 60% Beschäftigungsgrad einen EFB von 300 Franken. Neu würden sie 400 Franken beziehen und mit den zusätzlichen 100 Franken ungefähr die Reduktion ihres Grundbedarfs kompensieren.

3.2 Fragen zur Integrationszulage

3.2.1 Wie ist die Integrationszulage im Kanton Bern im interkantonalen Vergleich zu beurteilen?

Nach den SKOS Richtlinien werden mit der Integrationszulage Leistungen von nicht erwerbstätigen Personen für ihre berufliche und/oder soziale Integration finanziell anerkannt. Sie beträgt je nach Leistung zwischen 100 und 300 Franken pro Person und Monat. Sie sollen die Chancen auf eine erfolgreiche berufliche oder soziale Integration erhöhen oder erhalten⁴.

Im Jahre 2014 hat der Regierungsrat des Kantons Bern als eine der Massnahmen in Folge der Aufgaben- und Strukturüberprüfung ASP die Integrationszulage von 300 auf 100 Franken reduziert. Gemäss der BKSE⁵ sind nicht erwerbstätige Personen, welche die obligatorische Schulzeit beendet haben und nachweislich aktiv eine Integrationsleistung erbringen, anspruchsberechtigt. Eine Person, die bereits einen Einkommensfreibetrag bezieht, kann keine Integrationszulage erhalten. Die Leistung kann sich nicht nur auf die berufliche, sondern auch auf die soziale Integration beziehen. Die Integrationsleistung wird in der Zielvereinbarung festgehalten. Folgende acht Personenkategorien werden als anspruchsberechtigt genannt:

- Personen, die konsequent eine Arbeits- resp. Lehrstelle suchen;
- Personen, die nachweislich gemeinnützige oder nachbarschaftliche Arbeit in erheblichem Umfang leisten;
- Personen, die an Qualifizierungs-, Beschäftigungs- oder spezifischen Integrationsangeboten teilnehmen;
- Selbständig Erwerbende, bei denen wegen fehlender Vermittlungsfähigkeit die Ausübung der selbständigen Erwerbstätigkeit als soziale Integrationseigenleistung anerkannt wird (siehe Kapitel 4 im Stichwort "Selbständig Erwerbende");
- Personen, die ihre Kinder betreuen (alleine oder gemeinsam erziehend) bis zum Abschluss des dritten Lebensjahres des jüngsten Kindes (dritter Geburtstag). Sind beide Eltern nicht erwerbstätig und betreuen die Kinder, kann die Zulage nur einer Person gewährt werden;
- Personen, die pflegebedürftige Familienangehörige betreuen. Die Klientel muss den Nachweis für die Pflegebedürftigkeit der betreuten Personen und ihre Leistungen erbringen (z.B. anstatt Spitex, für Ausnahmen siehe das separate Stichwort "Hilflosenentschädigung");
- Personen, die eine anerkannte Ausbildung auf Sekundär- oder Tertiärstufe absolvieren (Brückenangebote wie berufsvorbereitendes Schuljahr/Vorlehre, Sekundarstufe II und Tertiärstufe); oder
- Personen, die Therapien wahrnehmen, sofern diese zielführend, regelmässig und methodisch begründet sind.

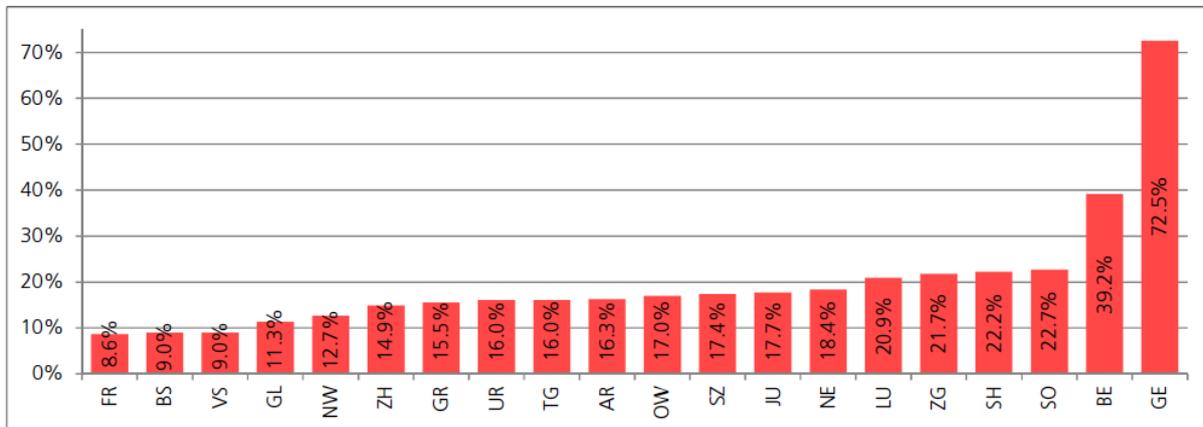
Nach Dubach et al. (2015, S. 42) haben in der Schweiz 2012 rund 28% von knapp 90'000 Sozialhilfebeziehenden eine IZU bezogen. Sie betrug im Durchschnitt 213 Franken. 49% aller IZU Bezüger/-innen erhielten den Maximalbetrag ihres Kantons. Das Ergebnis ist allerdings durch stark überdurchschnitt-

⁴ Vgl. <https://richtlinien.skos.ch/c-situationsbedingte-leistungen-und-integrationszulagen/c2-integrationszulage-izu-fuer-nicht-erwerbstaetige/>

⁵ vgl. <http://handbuch.bernerkonferenz.ch/stichwoerter/stichwort/detail/integrationszulage-izu/>

liche IZU-Quoten in den Kantonen Genf und Bern geprägt, die zusammen rund zwei Drittel der IZU-Bezüger/-innen stellen (vgl. Abbildung 3).

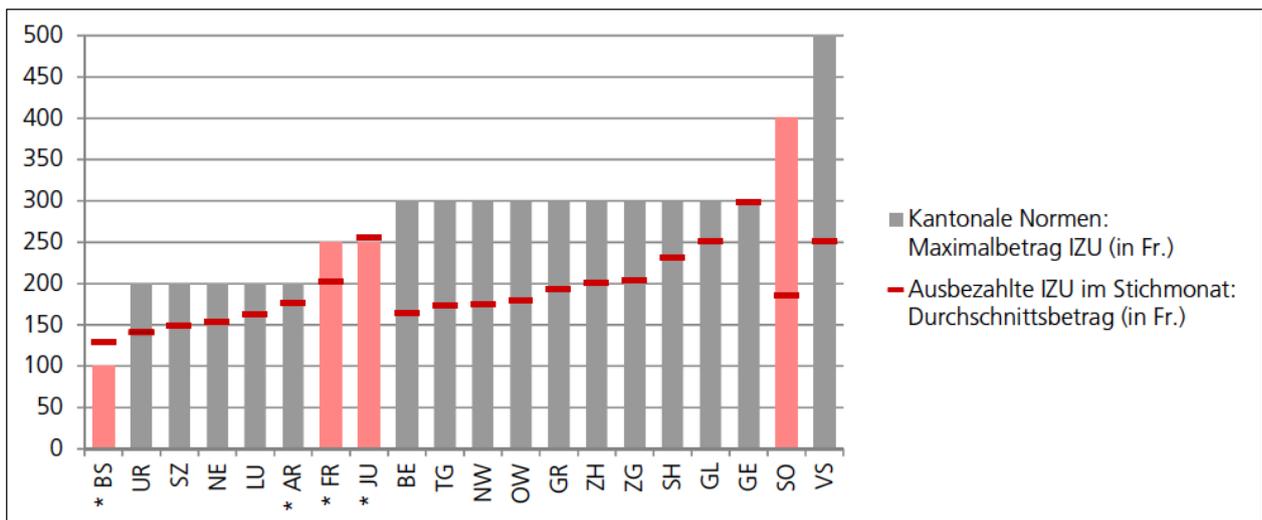
Abbildung 3: IZU-Bezugsquoten der unterstützten Personen nach Kantonen im Dezember 2012 (Dubach et al. S. 45)



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.

Als Grund vermuten Dubach et al., dass der Kanton Bern die Stellensuche ausdrücklich als Grund für einen IZU Anspruch festhält (vgl. die Personenkategorien im obigen Kapitel) und damit von der Praxis in vielen anderen Kantonen abweicht (ebd., S. 44f.).

Abbildung 4: Höhe der IZU für unterstützte Personen ab 25 Jahren in 2012, Stichmonat Dezember (Quelle: Dubach et al. 2015, S. 46)



* 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.

Im Kanton Bern erhielten 2012 rund 39% der Sozialhilfebeziehenden eine IZU, was der zweithöchsten kantonalen IZU-Quote entspricht und nur vom Kanton Genf übertroffen wird. Allerdings weicht der

durchschnittliche IZU Bezug im Kanton Bern vom gesamtschweizerischen Durchschnitt ab und liegt bei gut 160 Franken (vgl. Abbildung 4), was auf eine eher restriktivere Vergabepaxis im Kanton Bern bezüglich Höhe der IZU hinweist.

Die heutigen IZU-Maxima betragen gemäss dem aktuellen Monitoring Sozialhilfe der SKOS am 1.1.2017 (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2017)⁶:

In je einem Kanton 500 Franken, bzw. 400 Franken, in zwölf Kantonen 300 Franken, in einem Kanton 250 Franken, in fünf Kantonen 200 Franken, in zwei Kantonen 100 Franken (darunter Bern) und drei weitere Kantone kennen andere Regelungen (keine Zulage oder Einzelfallbeurteilung).

3.2.2 Können Aussagen dazu gemacht werden, wie sich die Ausgestaltung von Integrationszulagen auswirkt?

Zur konkreten IZU Vergabepaxis im Kanton Bern ist wenig bekannt. Interessant wäre es zum Beispiel zu wissen, wie häufig die einzelnen IZU-Kriterien zur Anwendung kommen und mit welchen Frankenbeträgen sie entgeltet werden. Gesamtschweizerisch kamen IZU im Jahr 2012 tendenziell eher jüngeren Sozialhilfebeziehenden zugute: Der Anteil IZU Bezüge geht mit steigendem Alter zurück: Er liegt bei 39% bei den 18 bis 24-Jährigen und sinkt auf 24% bei den 55 bis 64-Jährigen. Grund dafür sind vermutlich die Ausbildungen, Massnahmen und Erziehungsaufgaben, welche jüngere Personen in höherer Masse als ältere Personen wahrnehmen. Unter den Falltypen haben Alleinerziehende mit 35% den höchsten Bezug, was vermutlich auf die Regelung in vielen Kantonen zurückzuführen ist, die Erziehungsarbeit von Alleinerziehenden mit einer Integrationszulage zu honorieren.

Die Expertengespräche von Dubach et al. (2015, S. 95) geben Hinweise, dass die IZU aus Sicht der Sozialdienste eine wichtige Rolle spielt, um persönliches Engagement der Sozialhilfebeziehenden für ihre Integrationsanstrengungen honorieren zu können.

Im Jahr 2014 verfügte die GEF im Zuge der Umsetzung der Aufgaben- und Strukturüberprüfung die Reduktion der IZU von 300 auf 100 Franken als Maximalbetrag. Es ist zu befürchten, dass diese reduzierte IZU kaum noch als Anreiz wirkt. Es ist anzunehmen, dass Sozialhilfebeziehende, die vor 2014 eine höhere IZU erhielten, die Reduktion als unverschuldet erlittene Sanktion wahrgenommen haben.

3.3 Fragen zum Einkommensfreibetrag

3.3.1 Wie ist der Einkommensfreibetrag im Kanton Bern im interkantonalen Vergleich geregelt?

Wenn erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden ein gewisser Betrag nicht als Einnahme im Budget angerechnet wird, spricht man von einem Einkommensfreibetrag. Dadurch stehen den Sozialhilfebeziehenden mehr finanzielle Mittel zur Verfügung als das entsprechende sozialhilferechtliche Existenzminimum vorsieht. Nach den SKOS-Richtlinien wird mit dem EFB „primär das Ziel verfolgt, die Erwerbsaufnahme oder die Erhöhung des Arbeitspensums zu erleichtern und damit die Integrationschancen zu verbessern. So soll ein Anreiz zur möglichst umfassenden und einträglichen Erwerbstätigkeit von

⁶ vgl. https://www.skos.ch/fileadmin/user_upload/public/pdf/richtlinien/Erarbeitung_und_Anwendung/2017_Richtlinien-Monitoring-Sozialhilfe-d-f.pdf

Unterstützten geschaffen werden, wodurch dauerhaft finanzielle Leistungen der Sozialhilfe eingespart werden können“⁷.

Der Kanton Bern gewährt im Regelfall einen Einkommensfreibetrag von maximal 400 Franken bei 100% und minimal 200 Franken bei 20% Beschäftigung. Eine Besonderheit ist der erhöhte EFB von 200 bis 600 Franken im Falle einer Erwerbsaufnahme während den ersten sechs Monaten der Erwerbstätigkeit. Alleinerziehende erhalten in beiden Fällen einen um 100 Franken höheren EFB.

Nach Dubach et al. (2015, S. 19) gewähren fünf Kantone einen EFB von 600 Franken, weitere fünf Kantone von 500 Franken, zehn Kantone von 400 Franken sowie ein Kanton von 200 Franken. Diese Situation hat sich gemäss dem aktuellen Monitoring Sozialhilfe der SKOS (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2017) nur unwesentlich geändert.

3.3.2 Wie ist der Einkommensfreibetrag zu beurteilen?

Im Dezember 2012 bezogen 14% der über 16-jährigen Sozialhilfebeziehenden in der Schweiz einen EFB. Rund 21% waren jedoch erwerbstätig. Die Differenz begründet sich u.a. dadurch, dass Lehrlinge und Beschäftigte im 2. Arbeitsmarkt auf ihr Erwerbseinkommen keinen EFB, sondern eine IZU erhalten (vgl. Dubach et al., 2015, S. 37).

Die Bezugsquote der 35- bis 44-Jährigen ist mit 18% am höchsten. Sie sinkt bei den älteren und jüngeren Sozialhilfebeziehenden, was sich bei den Jüngeren durch ihre Ausbildung, bei den älteren durch ihre reduzierten Arbeitsmarktmöglichkeiten erklären lässt (ebd., S. 38). Zudem dürfte die Altersgruppe zwischen 35 und 44 Jahren auch deshalb häufiger Sozialhilfe beziehen, da sie am häufigsten Kinder hat, weswegen ihr finanzieller Bedarf während der Kinderphase erhöht ist.

Die durch die Kinderbetreuung reduzierte Möglichkeit der Erwerbstätigkeit mit nicht existenzsichernden Löhnen erklärt vermutlich, weshalb Alleinerziehende eine Risikogruppe mit erhöhter Wahrscheinlichkeit eines Sozialhilfebezugs darstellen und gleichzeitig mit 23% die deutlich höchste Quote an EFB aufweisen. Umgekehrt beziehen nur 12% der Ein-Personen-Haushalte einen EFB. Auffallend ist, dass mit 17% die Frauen die deutlich höhere EFB-Quote besitzen als die Männer mit 12%. Diese wiederum erreichen zu einem deutlich höheren Anteil die Maximalquote des jeweiligen EFB, während dem die Frauen in höherem Masse teilzeitbeschäftigt sind und deshalb einen reduzierten EFB beziehen (ebd., S. 38f).

Im Jahr 2012 reichten die EFB-Bezugsquoten in den einzelnen Kantonen von 21% in Zug bis 5% in Genf. Bern lag mit 16% um zwei Prozentpunkte über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Dubach et al. (2015, S. 40) erklären die Streuung u.a. mit unterschiedlichen Arbeitsmarktchancen in den Kantonen insbesondere für Geringqualifizierte sowie unterschiedlichen kantonalen Umsetzungen der SKOS-Richtlinien. Im Kanton Bern wurde im Durchschnitt rund 300 Franken EFB gewährt, was ungefähr 50 Franken über dem schweizerischen Durchschnitt liegt.

⁷ Vgl. <https://richtlinien.skos.ch/e-anrechnung-von-einkommen-und-vermoegen/e1-einkommen/e12-einkommens-freibetraege-efb-fuer-erwerbstaetige/>

Dubach et al. (2015, S. 52ff.) haben für die einzelnen Kantone auch ausgewertet, wie die verschiedenen Zulagen zusammenspielen. Für den Kanton Bern weisen sie rund 30% der Sozialhilfebeziehenden aus, welche keine Zulage erhalten. Nur in den Kantonen Waadt, Genf und Jura lagen im Jahr 2012 die Nichtbezugsquoten tiefer. Die IZU erhielten ungefähr 39% der Sozialhilfebeziehenden im Kanton Bern, 16% bezogen einen EFB und ungefähr 15% die MIZ⁸. In Franken gerechnet sind es weniger als 10% der Sozialhilfebeziehenden, die mehr als 300 Franken Zulagen erhielten.

3.3.3 Welche positiven und allenfalls negativen Effekte sind von höheren Einkommensfreibeträgen zu erwarten (im Zusammenhang mit tiefen Arbeitseinkommen, Lock-in und Schwelleneffekten)?

Die bisherige Praxis des Kantons Bern, den EFB nach dem ersten halben Jahr der Beschäftigung auf 200 bis 400 Franken⁹ zu reduzieren, schmälert den vermutlich bereits bisher eher geringen finanziellen Anreiz des EFB weiter. Während eine minimale Erwerbstätigkeit von 20% im interkantonalen Vergleich eher gut honoriert wird, liegt der maximale EFB von 400 Franken für eine Vollzeitbeschäftigung im Mittelfeld der Kantone. Eine Erhöhung des EFB ist insofern zu begrüssen: Das verfügbare Einkommen der erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden erhöht sich, was eine Bekräftigung des Anspruchs darstellt, dass sich Arbeiten in der Sozialhilfe lohnen soll.

Allerdings kann die Erhöhung des EFB um maximal 2'400 Franken pro Jahr¹⁰ zu zusätzlichen Schwelleneffekten zwischen Sozialhilfe und Niedriglohnbereichen führen: Wenn insbesondere die Steuerbelastung für tiefe Einkommen sowie die Prämienverbilligungen nicht entsprechend angepasst werden¹¹, kann bei gleichem Erwerbseinkommen das verfügbare Einkommen ohne Sozialhilfe tiefer als mit Sozialhilfe zu liegen kommen. Ein erhöhter EFB erhöht deshalb potentiell die Schwelle zwischen tiefen Einkommen mit und ohne Sozialhilfebezug, was ein negativer Erwerbsanreiz für die Sozialhilfebeziehenden sowie eine Erhöhung der Attraktivität der Sozialhilfe für Working Poor ohne Sozialhilfe darstellt.

Studien der Berner Fachhochschule zeigen zudem (Neuenschwander et al. 2012, S. 105; Steger, im Erscheinen), dass rund zwei Drittel aller Sozialhilfebeziehenden überschuldet sind. Wenn das Einkommen der Sozialhilfebeziehenden aufgrund des EFB das betriebsrechtliche Existenzminimum überschreitet, wird dieses zusätzliche Einkommen gepfändet¹². Die SKOS (2017, S. 5) hält in ihrem Grundlagenpapier „Schulden und Sozialhilfe“ dazu fest, dass für verschuldete Sozialhilfebeziehende ein geringer Anreiz bestehe, sich aus der Sozialhilfe abzulösen, weil bei einem erhöhten Einkommen eine Lohnpfändung drohe.

⁸ Die Minimale Integrationszulage (MIZ) wurde mit der Revision der Sozialhilferevision vom 1.5.2016 abgeschafft.

⁹ 300 bis 500 Franken für Alleinerziehende

¹⁰ 12 x 600 statt 12 x 400 Franken

¹¹ Nach Ehrler et al. (2012) bestehen im Kanton Bern Schwelleneffekte in der Besteuerung sowie Prämienverbilligung, während diese im Bereich des Ein- und Austrittes in die Sozialhilfe sowie Alimentenbevorschussung eliminiert und bei den Tarifstufen für ergänzende Familienbetreuung reduziert wurden.

¹² Die Zulagen IZU und EFB können im Gegensatz zum Grundbedarf gepfändet werden.

Zu beachten ist schliesslich die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen IZU und EFB: Potentiell lässt sich die maximale IZU gemäss vorgesehener Revision mit geringerem Aufwand als ein minimaler EFB erzielen, was das hauptsächliche Ziel der beruflichen Integration torpedieren kann.

3.4 Fragen zur Erwerbstätigkeit von Ausgesteuerten

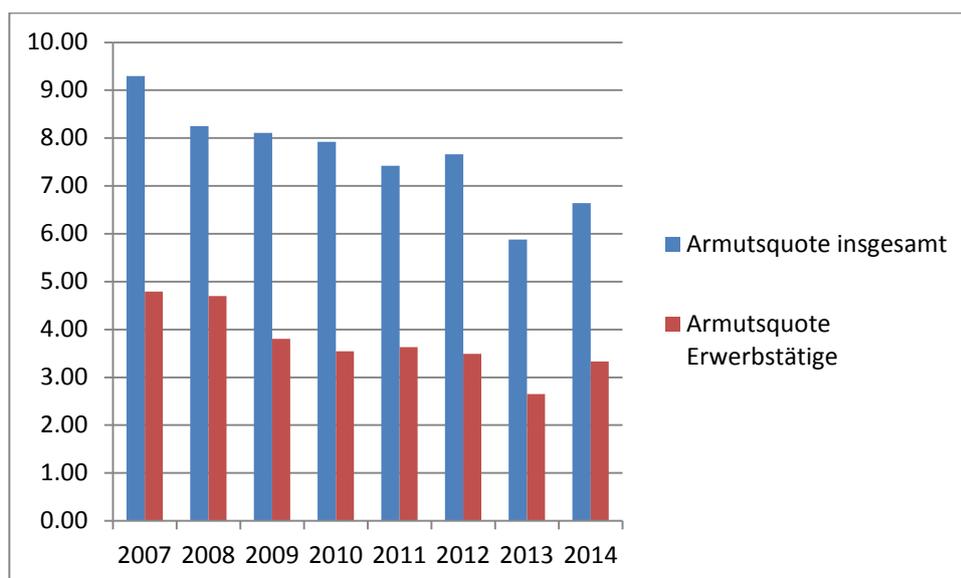
Im Folgenden wird anhand einer aktuellen Studie der Berner Fachhochschule die Frage der Quantität und Qualität der Erwerbstätigkeit von Armutsbetroffenen untersucht.

3.4.1 Wie verlaufen Erwerbsquote und Armutsquote in der Schweiz und im Kanton Bern?

Im Jahre 2014 betrug die Armutsquote¹³ der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz 6,6%, was rund 530'000 Personen entspricht (vgl. Abbildung 5). Seit Beginn der Datenerhebung im Jahre 2007 ist die Armutsquote tendenziell rückläufig. Risikogruppen sind Alleinerziehende, alleinlebende Personen, Personen ohne nachobligatorische Bildung sowie Personen und Haushalte ohne Einkommen.

Im Zusammenhang mit den Zielen der Revision der Sozialhilfe im Kanton Bern kommt der Frage von Armut trotz Erwerbstätigkeit eine besondere Bedeutung zu. Im Jahre 2014 waren in der Schweiz 3,3% der Bevölkerung, rund 123'000 Personen trotz Erwerbstätigkeit arm. Risikogruppen sind auch hier Personen ohne nachobligatorische Bildung, Alleinerziehende sowie Personen in Haushalten mit nur einer erwerbstätigen Person. Die Daten zeigen, dass Armut trotz Erwerbstätigkeit in der Schweiz eine Realität ist.

Abbildung 5: Entwicklung der Armutsquote der Gesamtbevölkerung sowie der Erwerbstätigen in der Schweiz 2007-2014



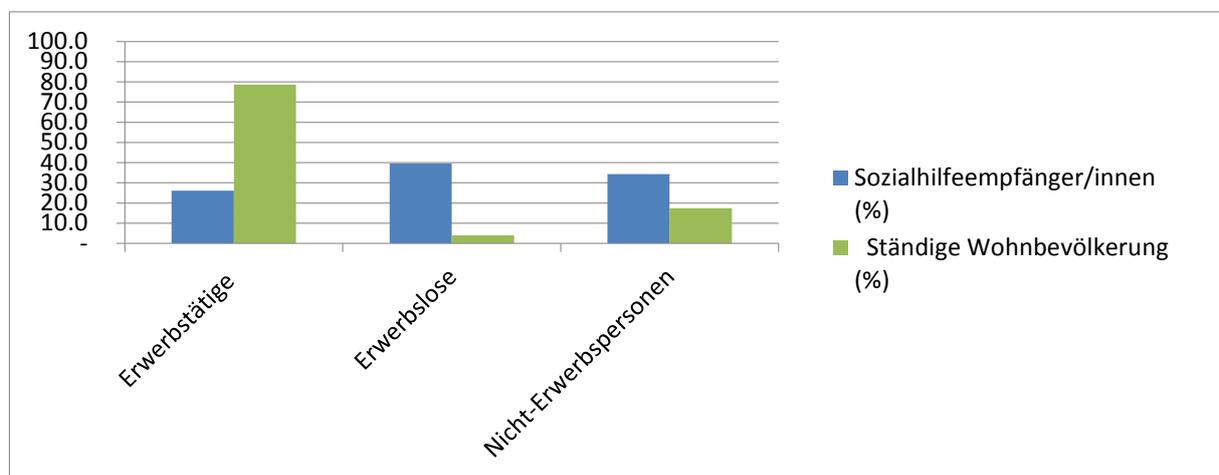
Quelle: BFS; Bearbeitung Wild-Näf, Martin, Berner Fachhochschule

¹³ vgl. zur Definition der Armutsquote durch das Bundesamt für Statistik
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/wohlfahrtsmessung/indikatoren/armutsquote.html>

2015 waren in der Schweiz 26% aller Sozialhilfebeziehenden erwerbstätig und 40% auf Stellensuche (vgl. Abbildung 6)¹⁴. Diese Quoten betragen für die Gesamtbevölkerung 79% und 4%. Im selben Jahr waren im Kanton Bern 29% der Sozialhilfebeziehenden erwerbstätig, was 3 % über dem schweizerischen Durchschnitt liegt. Erwerbslos auf Stellensuche waren 34% und nicht erwerbstätig¹⁵ 37%.

Schweizweit weisen die Alleinerziehenden mit 37% die höchste Beschäftigungsquote unter den Sozialhilfebeziehenden auf. Ähnlich hoch liegt mit 35% die Quote von Paaren mit Kindern. Mit 22% unter dem Durchschnitt liegen die nach Fallzahlen grösste Gruppe der Ein-Personen-Fälle¹⁶. Im Vergleich mit den anderen Falltypen sind die Alleinerziehenden in deutlich geringerer Masse als die übrigen Sozialhilfebeziehenden vollzeitbeschäftigt, was sich mit ihren Kinderbetreuungsaufgaben erklären lässt¹⁷.

Abbildung 6: Erwerbssituation von Sozialhilfebeziehenden im Vergleich zur Gesamtbevölkerung 2015 (Quelle:BFS)



3.4.2 Wie sehen die Erwerbsverläufe von Ausgesteuerten und Sozialhilfebeziehenden aus?

Fluder et al. (2017) untersuchten im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) erstmalig in der Schweiz im Rahmen einer Vollerhebung die Erwerbsbiographien aller Personen, die in 2005 und 2009 neu Arbeitslosentaggelder bezogen haben beziehungsweise ausgesteuert wurden. Zu diesem Zweck wurden die Administrativdaten der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung sowie der Sozialhilfestatistik im Längsschnitt miteinander verknüpft. Diese Daten geben für jeden Monat Auskunft darüber, ob eine Person erwerbstätig war oder Sozialleistungen bezogen hat.

Im Jahre 2005 wurden rund 30'000 Personen ausgesteuert. Ungefähr 90% dieser ausgesteuerten Personen waren in den folgenden acht Jahren während durchschnittlich 64 Monaten wieder erwerbstätig. Allerdings kann sich nur ungefähr ein Fünftel dieser ausgesteuerten Personen langfristig und nachhaltig mit einem Erwerbseinkommen von über 2'500 Franken pro Monat wieder in den Arbeitsmarkt integrieren. Eine teilweise Integration erreicht ungefähr ein Viertel der Ausgesteuerten. 22% sind aller-

¹⁴ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.assetdetail.1645754.html>

¹⁵ vgl. zur Definition von Nichterwerbspersonen durch das Bundesamt für Statistik

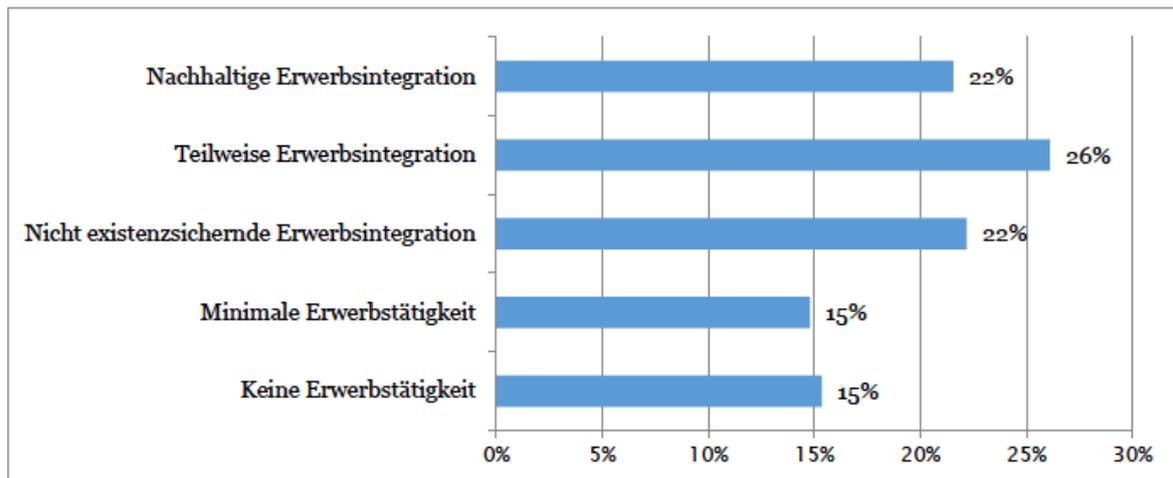
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-frau-mann/erwerbstaetigkeit/nichterwerbspersonen.html>

¹⁶ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.assetdetail.1645722.html>

¹⁷ vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.assetdetail.1645753.html>

dings nicht existenzsichernd integriert, 15% nur minimal erwerbstätig und weitere 15% steigen ganz aus dem Arbeitsmarkt aus (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Erwerbsverlaufstypen der ausgesteuerten Personen 2005 (Fluder et al. 2017, S. 87)



Quelle: BSV SHIVALV 2005 bis 2013, AHV-IK-Daten 2005 bis 2013, Berechnungen BFH Soziale Arbeit.
Anmerkung: Beobachtungsdauer 96 Monate. Grundgesamtheit: Ausgesteuerte 2005, N=31'070.

Rund 60% der im Jahre 2005 Ausgesteuerten beziehen in den folgenden acht Jahren während durchschnittlich 32 Monaten Arbeitslosengelder oder Sozialhilfe. Noch einmal annähernd 10% erhalten während durchschnittlich 57 Monate eine Rente der Invalidenversicherung. Die Daten machen deutlich, dass Ausgesteuerte ein hohes Risiko tragen, zu Langzeitbeziehenden von Sozialleistungen zu werden (ebd., S. 87). Die Daten zeigen im Weiteren, dass rund 70% der Ausgesteuerten während durchschnittlich 31 Monaten kein Erwerbseinkommen generieren, aber auch keine Sozialleistungen beziehen. Es ist zu vermuten, dass die Ausgesteuerten in dieser Zeit ihren Lebensunterhalt durch Vermögensverzehr oder private Unterstützungsleistungen bestreiten. Risikogruppen sind insbesondere Frauen mit Unterhalts- und Betreuungspflichten, Personen ausländischer Nationalität sowie Personen ohne Berufsabschluss. Junge Erwachsene haben im Vergleich zu Personen zwischen 35 und 44 bessere, über 45-Jährige hingegen schlechtere Integrationschancen auf dem Arbeitsmarkt.

Insgesamt zeigt die Studie deutlich den prekären Charakter der Erwerbstätigkeit und der daraus generierten Einkommen nach einer Aussteuerung. Zwar sind über 90% der Ausgesteuerten wieder erwerbstätig. Eine nachhaltige Integration mit einem Einkommen von über 2'500 Franken während längerer Zeit gelingt jedoch nur rund einem Fünftel, während diese Quote bei den erstmalig Arbeitslosen noch bei über 50% liegt. Der Sozialleistungsbezug ist hoch. Dabei fällt insbesondere auf, dass rund ein Viertel der Ausgesteuerten Sozialhilfe trotz Erwerbstätigkeit benötigen. Die Ausgesteuerten bemühen sich um Arbeit. Allerdings sind sie gezwungen, Erwerbstätigkeiten in Kauf zu nehmen, welche nicht existenzsichernd sind, weil entweder der Beschäftigungsgrad oder der Lohn zu gering ist.

Diese Ergebnisse von Fluder et al. (2017) korrespondieren mit einer Studie des Bundesamts für Statistik aus dem Jahre 2014 über Ausgesteuerte. Danach werden jedes Jahr rund 30'000 Personen ausgesteuert. 7 von 10 Personen sind innerhalb von fünf Jahren nach der Aussteuerung arbeitstätig. Im Vergleich zur Durchschnittsbevölkerung arbeiten sie jedoch häufiger auf Abruf oder temporär. Zudem

üben sie öfter eine Teilzeitbeschäftigung aus, ihr Beschäftigungsgrad liegt öfter tiefer als erwünscht und sie haben häufiger einen befristeten Arbeitsvertrag. Diese prekären Erwerbssituationen wirken sich negativ auf den Lohn aus, welcher deutlich unter dem Medianlohn liegt. Haushalte mit einer angestellten Person sind wirtschaftlich schwächer und erhalten öfter Unterstützungsleistungen (ebd. S. 4).

Eine aktuelle Studie von Can und Sheldon (2017) zeigt im Weiteren, dass sich in den letzten zwanzig Jahren die Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten deutlich verschlechtert haben. Arbeitsstellen, die früher von Ungelernten besetzt wurden, werden zunehmend durch höher Qualifizierte ersetzt und die Zahl der Berufe, welche Ungelernte einsetzen, nimmt ab.

4 Synopse

Anreizleistungen generell und Grundbedarf

- Welche wissenschaftlich belegten Befunde zu Auswirkungen von Anreizleistungen in der Sozialhilfe gibt es generell?

Zulagen sind finanzielle Anreize, welche unterschiedliche Anliegen unterstützen und unterschiedlich wahrgenommen werden können. Einkommensfreibetrag (EFB) und Integrationszulage (IZU) repräsentieren zwei unterschiedliche Anreizkonzepte: EFB werden an erwerbstätige, IZU an nicht erwerbstätige Sozialhilfebeziehende vergeben. Sowohl EFB als auch IZU ermöglichen den Sozialhilfebeziehenden nicht nur ein wenig grössere finanzielle Spielräume, sondern sind auch Zeichen der Anerkennung für ihre Bemühungen um ihre soziale und berufliche Integration.

Sie können von Sozialdiensten als positive Anreize eingesetzt werden, um zum Beispiel Sozialhilfebeziehende zu ermutigen, sich für eine Verbesserung ihrer persönlichen Situation einzusetzen oder das Engagement in einem Qualifikationsprogramm zu honorieren. Als negative Anreize können Sozialdienste Zulagen reduzieren oder Sanktionen aussprechen, wenn das Engagement oder der Erfolg ausbleibt. Aus Sicht der Sozialhilfebeziehenden können die Zulagen zum Beispiel als gerechte oder zu kleine Entschädigung für gering oder gar nicht bezahlte Arbeitstätigkeit wahrgenommen werden.

Über die Auswirkungen von Anreizleistungen in der Schweizer Sozialhilfe ist wenig bekannt. In der Pilotphase der Entwicklung der Anreizsysteme wurden zwei Studien in Basel und Zürich durchgeführt. Obwohl sie keine quantitativ feststellbaren Auswirkungen auf die Erwerbs- und Ablösequoten finden, stellen sie den neuen Anreizsystemen ein positives Zeugnis aus, weil sie von den Sozialhilfebeziehenden und Sozialarbeitenden gut akzeptiert werden und sich in der Zusammenarbeit bewähren. Auch Dubach et al. (2015) fanden in einer aufwändigen Zeitreihenanalyse für die Städte Luzern und Winterthur vor und nach der Einführung des EFB keine markanten Veränderungen der Erwerbstätigenquoten.

Die vorliegenden Wirkungsanalysen zeigen, dass die Erwerbstätigkeit von Sozialhilfebeziehenden nur begrenzt mit finanziellen Anreizen erklärt und beeinflusst werden kann. Die grosse Mehrheit der erwerbslosen Sozialhilfebeziehenden bemüht sich um Arbeit und ist bereit, prekäre Erwerbstätigkeiten in Kauf zu nehmen. Dabei spielen nicht-finanzielle Gründe wie intrinsische Arbeitsmotivation, soziales Ansehen oder der Wunsch, sich von der Sozialhilfe abzulösen und ein unabhängiges Leben zu führen, eine grosse Rolle. Trotzdem sind die Zulagen als Honorierung und Wertschätzung aber auch als Sanktionen und Hinweise für notwendige Verhaltensänderungen grundsätzlich wichtige Instrumente in der Hand der Sozialarbeiter/-innen.

Besonders wichtig, und viele Studien weisen darauf hin, ist zudem die individuelle Unterstützung durch Beratung und Massnahmen, welche den Sozialhilfebeziehenden helfen, sich aus prekären Lebenssituationen herauszuarbeiten (vgl. z.B. Haller et al., 2014). Die soziale Unterstützung in der Sozialhilfe ist in vielen Fällen jedoch auch dazu da, weitere nachteilige Entwicklungen zu reduzieren oder zu verlangsamen und die Sozialhilfebeziehenden zu stabilisieren. Zudem werden Investitionen in Bildung und Nachqualifikation sowie besonders die Lösung der Überschuldungsproblematik als relevant

erachtet, damit sich Sozialhilfebeziehende ablösen und ihren Lebensunterhalt wieder selbständig bestreiten können.

Die konkrete Praxis der Zulagenvergabe und die Wirkungen von Zulagenreduktionen und Sanktionen im Detail wurden bisher im Schweizer Kontext kaum wissenschaftlich untersucht. Wenig bekannt ist auch über die Wirkungen von spezifischen Förder- und Bildungsprogrammen bei jüngeren Sozialhilfebeziehenden (Jugendliche, junge Erwachsene), auch in einer vergleichenden Perspektive mit jungen Menschen in vergleichbaren Lebenssituationen (Studierende, Auszubildende) wie mit entsprechenden Erfahrungen in anderen Ländern. Neue Erkenntnisse dazu sind vom laufenden Forschungsprogramm „Abhängigkeit Jugendlicher von der Sozialhilfe reduzieren“ im Rahmen des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut zu erwarten.

Um die Wirkung der geplanten finanziellen Anreize besser verstehen zu können, müsste sie in vertiefter empirischer Begleitforschung aus verschiedenen Perspektiven betrachtet werden: a) In welchem Systemzusammenhang ist der finanzielle Anreiz eingebettet und wie wird er genau ausgestaltet und reglementiert? b) Wie sieht die Umsetzungspraxis der Sozialdienste aus, werden die Ermessensspielräume genutzt und die Anreizinstrumente eingesetzt? c) Werden die finanziellen Anreize von den Sozialhilfebeziehenden als solche wahrgenommen und akzeptiert? Beurteilen sie die Anreize positiv als Belohnung oder negativ als Sanktion?

- Können Aussagen dazu gemacht werden, wie sich Anreizleistungen im Zusammenhang mit Kürzungen des Grundbedarfs auswirken?

Auf der Basis verfügbarer Statistiken ist davon auszugehen, dass nur ressourcenstarke Sozialhilfebeziehende von einem veränderten System mit reduziertem Grundbedarf und höheren Anreizleistungen profitieren und eine deutliche Mehrheit der Sozialhilfebeziehenden finanzielle Einbussen erleiden wird. Finanziell betroffen werden zum Beispiel ältere Sozialhilfebeziehende über 50 Jahre sein, die sowohl unterdurchschnittlich EFB als auch IZU beziehen. Folge der reduzierten finanziellen Mittel sind reduzierte Handlungsmöglichkeiten, was wiederum zu einer weiteren Reduktion der Ressourcen der Sozialhilfebeziehenden führen kann und ihre soziale und berufliche Integration erschwert.

Psychologisch gesehen werden die Sozialhilfebeziehenden die Reduktion des Grundbedarfs wahrscheinlich als unverschuldete Sanktion erleben, was sich negativ auf die Kooperationsbereitschaft und Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten auswirken kann.

Weil über 30% der Sozialhilfebeziehenden im Kanton Bern Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren sind, ist zu befürchten, dass sie von den Kürzungen des Grundbedarfs besonders betroffen sein werden. Eine Reduktion des Grundbedarfs kann zu erhöhter Familien- und Kinderarmut führen sowie die generationenübergreifende Vererbung von Armut verstärken.

Integrationszulage

- Wie ist die Integrationszulage im Kanton Bern im interkantonalen Vergleich zu beurteilen?

Die Integrationszulage im Kanton Bern ist zurzeit mit maximal 100 Franken tief und dürfte mit der geplanten Revision wieder vergleichbar mit anderen Kantonen sein. Die IZU für nicht erwerbstätige Sozialhilfebeziehende honoriert nach den Regelungen des Kantons Bern ein breites Spektrum an Bemühungen der Sozialhilfebeziehenden für ihre soziale und berufliche Integration. Zur konkreten Zulaugenvergabepraxis der Sozialdienste im Kanton Bern ist qualitativ wenig bekannt. Weil die Richtlinien zur Integrationszulage richtigerweise ein breites Spektrum an Vergabemöglichkeiten an nicht erwerbstätige Sozialhilfebeziehende eröffnen, ist zu vermuten, dass die Sozialdienste ihre Ermessensspielräume unterschiedlich nutzen und sich die Vergabepraxis zwischen den Sozialdiensten und evtl. sogar innerhalb von Sozialdiensten unterscheidet. Interessant wäre es bspw. zu wissen, wie die Praxis der bernischen Sozialdienste bezüglich der Personenkategorie „konsequente Suche eine Arbeits- resp. Lehrstelle“ aussieht (Bern weicht hier von den Regelungen in anderen Kantonen ab).

- Können Aussagen dazu gemacht werden, wie sich die Ausgestaltung von Integrationszulagen auswirkt?

Höhere Integrationszulagen dürften das verfügbare Transfereinkommen von jenen Sozialhilfebeziehenden erhöhen, die sich um ihre Integration bemühen. Es ist anzunehmen, dass Sozialhilfebeziehende dies als Wertschätzung für ihre Anstrengungen wahrnehmen. Allerdings ist unklar, inwiefern und ob höhere Integrationszulagen mittelfristig zu einer höheren Erwerbsbeteiligung oder vermehrter Ablösung aus der Sozialhilfe führen.

Einkommensfreibetrag

- Wie ist der Einkommensfreibetrag im Kanton Bern im interkantonalen Vergleich geregelt?

Die Anreizerwartungen an den EFB bestehen darin, die Sozialhilfebeziehenden durch das zusätzliche verfügbare Einkommen über dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum zur Aufnahme einer Arbeit zu bewegen, sie zu motivieren, ihr Erwerbsspensum zu erhöhen oder den Erwerb auch bei Problemen aufrecht zu erhalten. Die Vergabepraxis des Kantons Bern ist klar reglementiert und der Ermessensspielraum der Sozialdienste und Sozialarbeitenden entsprechend klein.

Der Einkommensfreibetrag im Kanton Bern liegt mit zurzeit maximal 400 Franken bei Vollzeitenerwerbstätigkeit (Ausnahme: 600 Franken bei Erwerbsaufnahme) im Mittelfeld der Kantone und wird mit der geplanten Revision mit 700 Franken in der Spitzengruppe der Kantone liegen.

- Welche positiven und allenfalls negativen Effekte sind von höheren Einkommensfreibeträgen zu erwarten (im Zusammenhang mit tiefen Arbeitseinkommen, Lock-in und Schwelleneffekten)?

Bisherige Studien lassen vermuten, dass von höheren Einkommensfreibeträgen bestenfalls kleine Effekte auf die Erwerbstätigkeit von Sozialhilfebeziehenden erzielt werden. Dafür gibt es verschiedene Gründe: Wenn Sozialhilfebeziehende erwerbstätig sind, befindet sich diese häufig im Niedriglohnbereich, welcher ihnen wenig Wahlmöglichkeiten zum Beispiel bezüglich Beschäftigungsgrad bietet; insbesondere Langzeitbeziehende von Sozialhilfe sind in hohem Masse von gesundheitlichen Problemen betroffen, welche ihre Erwerbstätigkeit einschränkt; nicht-materielle Anreize beeinflussen die Erwerbstätigkeit mindestens so stark wie finanzielle Anreize.

Eine Erhöhung des EFB kann zu weiteren Schwelleneffekten zwischen Sozialhilfe und Niedriglohnbereich führen, wenn insbesondere die Steuerbelastung für tiefere Einkommen sowie der Bezug von Prämienverbilligungen nicht ebenfalls angepasst werden.

Für verschuldete Sozialhilfebeziehende besteht ein geringer Anreiz, sich aus der Sozialhilfe abzulösen, weil bei einem erhöhten Einkommen eine Lohnpfändung droht.

Um Schwelleneffekte zwischen IZU und EFB zu vermeiden und die Vergabe der Integrationszulage nachvollziehbarer und rechtssicherer zu machen, empfiehlt es sich, klare Kriterien für eine Abstufung der Integrationszulagen zu erarbeiten.

Erwerbstätigkeit von Sozialhilfebeziehenden

- Wie verlaufen Erwerbsquote und Armutsquote im Kanton Bern?

Die langjährige Entwicklung der Armutsquote der Gesamtbevölkerung sowie der Erwerbstätigen in der Schweiz zeigt, dass Armut trotz Erwerbstätigkeit in der Schweiz eine Realität ist. Risikogruppen sind Personen ohne nachobligatorische Bildung, Alleinerziehende sowie Personen in Haushalten mit nur einer erwerbstätigen Person.

- Wie sehen die Erwerbsverläufe von Ausgesteuerten und Sozialhilfebeziehenden aus?

Rund 90% der Ausgesteuerten sind in den Jahren nach der Aussteuerung erwerbstätig. Über drei Viertel der Ausgesteuerten gelingt keine nachhaltige Erwerbsintegration mit Einkommen über 2'500 Franken pro Monat. Sie arbeiten häufiger als die Durchschnittsbevölkerung auf Abruf, temporär und in nicht existenzsichernden Teilzeitbeschäftigungen. Ausgesteuerte tragen deshalb ein hohes Risiko zu Langzeitbeziehenden von Sozialleistungen zu werden.

Die Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten reduzierten sich in den letzten zwanzig Jahren deutlich. Geringqualifizierte werden zunehmend durch höher Qualifizierte ersetzt und die Berufe, welche Ungelernte ausbildet und einsetzt, nehmen ab.

5 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 : Erwerbseinkommen und Anteil des EFB am EFB-Maximalbetrag im Kanton Bern im Jahre 2012 (Dubach et al., 2015, S. 107).....	6
Abbildung 2 : Erwerbseinkommen und Anteil des EFB am EFB-Maximalbetrag im Kanton Wallis im Jahre 2012 (Dubach et al., 2015, S. 109).....	7
Abbildung 3: IZU-Bezugsquoten der unterstützten Personen nach Kantonen im Dezember 2012 (Dubach et al. S. 45).....	10
Abbildung 4 : Höhe der IZU für unterstützte Personen ab 25 Jahren in 2012, Stichmonat Dezember (Quelle: Dubach et al. 2015, S. 46).....	10
Abbildung 5: Entwicklung der Armutsquote der Gesamtbevölkerung sowie der Erwerbstätigen in der Schweiz 2007-2014.....	14
Abbildung 6: Erwerbssituation von Sozialhilfebeziehenden im Vergleich zur Gesamtbevölkerung 2015 (Quelle: Bfs)	15
Abbildung 7: Erwerbsverlaufstypen der ausgesteuerten Personen 2005 (Fluder et al. 2017, S. 87)	16

6 Literaturverzeichnis

Bundesamt für Statistik (2014). *Situation der ausgesteuerten Personen*. Online:

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeiterwerb/erhebungen/sesam.assetdetail.349721.html>.

Bundesamt für Statistik (2017). *Familien in der Schweiz*. Online:

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien.assetdetail.2347880.html>.

Dubach, P. et al. (2015). *Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien*.

Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG. Online:

https://skos.ch/uploads/media/2015_Studie_Anreizsystem_d_def.pdf.

Ehrler, F. et al. (2012). *Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Fluder, R. et al. (2017). *Berufliche Integration von arbeitslosen Personen*. Bern: Berner Fachhochschule Soziale Arbeit. Online:

https://www.sozialearbeit.bfh.ch/uploads/tx_frppublikationen/Schlussbericht_20170703__Schlussversion__6_.pdf.

Gerfin M., Pfeifer A., Schwendener P. (2004): *Evaluation des Anreizmodells der Sozialhilfe des Kantons Basel-Stadt*.

Haller, D., Jäggi, F. & Beiser, C. (2014). *Wirkungen der Sozialhilfe. Unterstützungsprozesse und ihre Effekte*. Impuls, 11(1), 14-19.

Haushofer, J. und Fehr, E. (2014). *On the psychology of poverty*. Science 344, 862.

Neuenschwander, P. et al. (2012). *Der schwere Gang zum Sozialdienst: wie Betroffene das Aufnahmeverfahren der Sozialhilfe erleben*. Zürich: Seismo.

Peter, M. und Aeppli, D. (2003). *Das „Chancenmodell“ in den Augen von KlientInnen und Mitarbeitenden*. Zürich: Econcept. Online: http://www.econcept.ch/uploads/media/556_sb.pdf.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2017). *Schulden und Sozialhilfe*. Online: https://skos.ch/uploads/media/2014_Schulden_und_Sozialhilfe-d.pdf.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2017). *Monitoring Sozialhilfe 2016: Anwendung der SKOS-Richtlinien per. 1.1.17*. Bern 24.2.2017.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2016). *Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe*. Online: https://www.skos.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/2017_SKOS-Richtlinien-komplett-d.pdf.

Can, S. und Sheldon, G. (2017). *Die Entwicklung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten in der Schweiz*. Basel: Universität Basel.

Steger, S. (im Erscheinen). *Hilfe zur Selbsthilfe - Die Wirkung der immateriellen Sozialhilfe*.