

Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich

Fehlanreize in der Sozialhilfe: Varianten einer Tarifierungsanpassung

Schlussbericht
17. Juli 2014

Erarbeitet durch

econcept AG, Gerechtigkeitsgasse 20, CH-8002 Zürich
www.econcept.ch / + 41 44 286 75 75

Autorinnen

Sarah Neukomm, lic. phil. I, Politikwissenschaftlerin
Stephanie Bade, lic. oec. publ., Ökonomin
Iara Meili, BSc Psychologie

Dateiname: 1419_be_fehlanreize_tarifpruefung_schlussbericht_finalisiert.docx Speicherdatum: 17. Juli 2014

Inhalt

	Zusammenfassung	i
1	Einleitung	1
1.1	Ausgangslage und Ziele	1
1.2	Geprüfte Varianten einer Tarifierfassung	2
2	Wirksamkeit von finanziellen Anreizen in der Sozialhilfe	5
2.1	Welche Faktoren beeinflussen die Bezugsdauer resp. die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt?	5
2.1.1	Aktueller Forschungsstand zur Sozialhilfe	5
2.1.2	Zusätzliche Erkenntnisse aus der Arbeitsmarktforschung	7
2.2	Wie wirksam sind finanzielle Anreize?	9
2.2.1	Was sagt die ökonomische Theorie?	9
2.2.2	Was lässt sich aus der empirischen Forschung ableiten?	9
2.2.3	Was zeigt ein Kantonsvergleich?	10
2.3	Fazit	16
3	Vergleich von Tarifvarianten	19
3.1	Eigenschaften der geprüften Tarifvarianten	19
3.2	Auswirkungen auf die Schwellenhöhe	20
3.2.1	Entstehung der EFB-Schwelle	20
3.2.2	Berechnung der Schwellenhöhe	21
3.2.3	Ergebnisse zur Schwellenhöhe	24
3.3	Auswirkungen auf die Verweildauer	26
3.4	Betroffene Personengruppen und Auswirkungen auf die Fallzahlen	27
3.4.1	Anreizlimitierte	27
3.4.2	Benachteiligte	29
3.4.3	Zusätzliche Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe	30
3.5	Auswirkungen auf die Sozialhilfekosten	32
3.5.1	Vorgehen und Szenarien	32
3.5.2	Ergebnisse zu den Kosten für die Sozialhilfe	35
3.6	Fazit	38
4	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	41
4.1	Synthese der Auswirkungen der geprüften Tarifierfassungen	41
4.2	Beseitigung der Fehlanreize und Mehrkosten für die Sozialhilfe	43
4.3	Empfehlungen und abschliessende Überlegungen	45
	Anhang	48
A-1	Anreizinstrumente im Kanton Zürich	48
A-2	Kantonsvergleich	49
	Literatur	51

Zusammenfassung

Z-1 Ausgangslage und Vorgehen

Im Kanton Zürich werden die Anreizinstrumente gemäss SKOS-Richtlinien bei der Berechnung des Sozialhilfeanspruchs nicht berücksichtigt. Der resultierende Schwelleneffekt führt dazu, dass sich zusätzliche Erwerbsarbeit in einem bestimmten Einkommensspektrum nicht lohnt und gewisse Haushalte ausserhalb der Sozialhilfe gegenüber Haushalten mit Sozialhilfe benachteiligt sind. Aufgrund der festgestellten Fehlanreize werden die Anreizinstrumente in den aktuellen Diskussionen teilweise in Frage gestellt.

Auf eine Umsetzung von Massnahmen zur Beseitigung der Fehlanreize im Sozialhilfetarif wurde bisher seitens der Kantonsregierung unter Verweis auf erwartete Mehrausgaben verzichtet. Angesichts verschiedener offener Vorstösse und Fragen im kantonalen Parlament stellte der zuständige Regierungsrat jedoch per März 2015 einen Zusatzbericht in Aussicht, der Lösungen zur Senkung des Schwelleneffekts erarbeiten soll, die keine Mehrkosten zur Folge haben.

Der vorliegende Bericht dient als Grundlage für die vom Regierungsrat auszuarbeitende Vorlage. Er widmet sich verschiedenen Varianten einer Tarifanpassung, welche zu einer Beseitigung der Fehlanreize beitragen sollen, und zeigt ihre Auswirkungen im Vergleich zum heutigen Sozialhilfetarif auf. Aufgrund der im Kantonsrat vorgebrachten Fragen wurden fünf Varianten der Tarifanpassung einer vertieften Prüfung unterzogen und im Vergleich zum heutigen Sozialhilfetarif beurteilt:

Varianten einer Anpassung des Sozialhilfetarifs	
Bezeichnung Variante	Umschreibung
<i>Reduktion EFB</i>	
400 ohne Anrechnung	Senkung des EFB auf eine max. Höhe von 400 CHF/Mt.
500 ohne Anrechnung	Senkung des EFB auf eine max. Höhe von 500 CHF/Mt.
<i>Reduktion Ansätze der Anreizinstrumente in Kombination mit Beseitigung Austrittsschwelle</i>	
400 mit Anrechnung	Senkung des EFB auf eine max. Höhe von 400 CHF/Mt. in Kombination mit der Anrechnung des auf 400 CHF/Mt. (reduzierten) EFB bei Austritt aus Sozialhilfe
500 mit Anrechnung	Senkung des EFB auf eine max. Höhe von 500 CHF/Mt. in Kombination mit der Anrechnung des auf 500 CHF/Mt. (reduzierten) EFB bei Austritt aus Sozialhilfe
<i>Degressive Anwendung EFB</i>	
600 degressiv	Degressive Anrechnung des EFB mit 9 Mte. = 100%, 12 Mte. = 75%, 18 Mte. = 35%, dann keine Anrechnung

Tabelle Z-1: Geprüfte Varianten einer Anpassung des Sozialhilfetarifs

Im Vordergrund standen insbesondere die Beurteilung des Beitrags der einzelnen Varianten zur Beseitigung der Fehlanreize sowie die Abschätzung ihrer Kostenfolgen für die Sozialhilfe. Basis bildeten eigene Modellrechnungen sowie Auswertungen der BFS-Sozialhilfestatistik und der kantonalen Steuerkomponentenstatistik. Ergänzend wurden der Wissensstand zur Wirksamkeit von finanziellen Anreizen in der Sozialhilfe aufgearbeitet und ein explorativer Kantonsvergleich durchgeführt.

Z-2 Wirksamkeit von finanziellen Anreizen

Die Auswirkungen der Ausgestaltung der Sozialhilfeleistung und insbesondere der Anreizinstrumente sind bisher wenig erforscht. In Studien zur Arbeitslosenschädigung findet sich Evidenz dafür, dass die Entschädigungshöhe und der Entschädigungszeitraum gemeinsam mit verschiedenen anderen Faktoren das Arbeitssuchverhalten von Leistungsbeziehenden beeinflussen. Grundsätzlich besteht somit Grund zur Annahme, dass finanzielle Anreize in sozialen Unterstützungsleistungen, sofern sie von den Betroffenen als relevant wahrgenommen werden, wirken. Gleiches gilt für Fehlanreize in den Anreizinstrumenten. Auch in der Sozialhilfe dürfte zumindest ein Teil der Beziehenden auf finanzielle Anreize reagieren und ihr Handeln auf gesetzte Anreize ausrichten.

Ergebnisse des explorativen Kantonsvergleichs sprechen dafür, dass die Berücksichtigung des EFB beim Ein- und Austritt aus der Sozialhilfe Erwerbstätigkeit fördert. Aussagen zur optimalen Höhe von Einkommensfreibeträgen in der Sozialhilfe sind auf Basis der durchgeführten Analysen hingegen nicht möglich. Die heute bestehenden Unterschiede in der EFB-Höhe zwischen den Kantonen (100 bis 200 CHF/Mt.) scheinen mit Blick auf verschiedene aggregierte Kenngrössen zur Sozialhilfe tendenziell keine grossen Auswirkungen zu haben. Entscheidend dürfte vor allem sein, ob die betroffenen Sozialhilfebeziehenden den EFB als finanziell relevant wahrnehmen. Um das individuelle Verhalten angesichts unterschiedlicher Ausgestaltungen des EFB abschätzen zu können, sind jedoch weitergehende Analysen erforderlich.

Generell ist zu berücksichtigen, dass finanzielle Anreize nur bei jenen Personen eine Wirkung zeigen können, welche aufgrund ihrer persönlichen Situation in der Lage sind, die Höhe ihres Erwerbseinkommens zumindest teilweise zu beeinflussen. Bei mindestens 60% aller Unterstützungseinheiten im Kanton Zürich ist die Aufnahme oder Ausdehnung von Erwerbsarbeit aus unterschiedlichen Gründen (z.B. Gesundheit, Betreuungspflichten) ausgeschlossen. Die betreffenden Sozialhilfebeziehenden können durch Massnahmen im Bereich der Anreizinstrumente nicht erreicht werden.

Z-3 Wichtigste Auswirkungen der geprüften Varianten

Mit Blick auf die vom Regierungsrat eingeforderten Lösungen zur Senkung des Schwelleneffekts, die keine Mehrkosten verursachen, sind zu den einzelnen Varianten einer Tarifierpassung vor allem ihr Beitrag zur Beseitigung der Fehlanreize sowie mögliche Mehrkosten für die Sozialhilfe von Interesse. Die entsprechenden Auswirkungen der geprüften Tarifvarianten sind wie folgt zu bilanzieren:

- *Fehlanreize*: Die im heutigen Sozialhilfetarif durch den EFB verursachten Fehlanreize lassen sich mit allen geprüften Varianten einer Tarifierpassung vermindern, wenn auch nicht in sämtlichen Dimensionen vollumfänglich beseitigen.
 - *Schwelle*: Alle geprüften Varianten einer Tarifierpassung führen im Vergleich zu heute zumindest zu einer Reduktion des Schwelleneffekts, wobei diese Reduktion bei Varianten ohne Anrechnung umso grösser ausfällt, je tiefer der maximale EFB

angesetzt wird. Tarifvarianten mit einer zeitlich unbefristeten Anrechnung des EFB erlauben gar eine vollständige Elimination der Schwelle und damit eine Beseitigung des Schwelleneffekts.

- *Benachteiligte*: Sämtliche geprüfte Varianten einer Tarifierfassung bewirken im Vergleich zum heutigen Sozialhilfetarif eine Reduktion der Anzahl Benachteiligter ausserhalb der Sozialhilfe, wobei die Anzahl Benachteiligter dann am geringsten ist, wenn der EFB tief angesetzt und angerechnet wird. Vollständig aufgehoben werden könnte die Benachteiligung von Working Poor-Haushalten ausserhalb der Sozialhilfe jedoch nur durch die Anrechnung des EFB beim Eintritt bzw. durch die Elimination der Eintrittsschwelle.
- *Anreizlimitierte*: Eine Anrechnung des EFB wirkt sich positiv auf die Anreizlimitierung aus: Bei Varianten mit einer zeitlich unbefristeten Anrechnung des EFB bei Austritt lassen sich Anreizlimitierte im Gegensatz zu heute vermeiden. Wird der EFB degressiv angerechnet, bleibt die Anzahl Anreizlimitierte zwar gleich wie heute, senkt sich aber das Niveau der Anreizlimitierung. Bei den geprüften Varianten ohne Anrechnung verändert sich die Anzahl Anreizlimitierte verglichen mit dem heute geltenden Tarif nicht.
- *Mehrkosten*: Sämtliche geprüfte Varianten einer Tarifierfassung bergen ein Risiko zu teilweise erheblichem finanziellem Mehraufwand für die Sozialhilfe. Dabei gilt: Je tiefer der maximale EFB angesetzt wird, desto umfangreichere Mehrkosten können für die Sozialhilfe unter Umständen resultieren. Von Mehraufwand für die Sozialhilfe ist insbesondere dann auszugehen, wenn eine Absenkung des heute auf 600 CHF/Mt. pro Person und Monat festgelegten maximalen EFB in grösserem Ausmass zu einer Abnahme der Erwerbstätigkeit der Sozialhilfebeziehenden führen würde. Ist letzteres hingegen nicht oder nur in geringem Masse der Fall, können – mit Ausnahme der Tarifvariante «600 degressiv» – aus allen geprüften Varianten einer Tarifierfassung unter Umständen auch Einsparungen für die Sozialhilfe resultieren.

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass gerade diejenigen Varianten einer Tarifierfassung, die betreffend Beseitigung der Fehlanreize besonders wirksam sind, ein Risiko zu hohen Mehrkosten für die Sozialhilfe bergen. Tritt der schlechteste angenommene Fall ein und reduziert ein massgeblicher Anteil der heute erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden das Erwerbsspensum, kann je nach Variante finanzieller Mehraufwand von bis zu 9.5 Mio. CHF/a entstehen (vgl. Tabelle Z-2). Es bleibt jedoch im Hinblick auf Aussagen zu den Kostenfolgen der einzelnen Varianten ein grosser Unsicherheitsbereich bestehen. Von allen geprüften Varianten die grösste Wirksamkeit betreffend Beseitigung der Fehlanreize entfalten die beiden Varianten mit einem EFB von 400 CHF/Mt. bzw. 500 CHF/Mt. und Anrechnung beim Austritt aus der Sozialhilfe. Dabei reduziert sich die Anzahl benachteiligte Haushalte ausserhalb der Sozialhilfe bei der Variante mit einem EFB von 400 CHF/Mt. im Vergleich zum heutigen Tarif stärker als bei einem EFB von 500 CHF/Mt.

	400 ohne Anrechnung	500 ohne Anrechnung	400 mit Anrechnung	500 mit Anrechnung	600 degressiv
Beseitigung Fehlanreize im Sozialhilfetarif					
Reduktion Schwelle	+	+	++	++	(+)
Reduktion Anreizlimitierte	keine	keine	++	++	(+)
Reduktion Benachteiligte	++	+	++	+	(+)
Kostenfolgen für Sozialhilfe [Mio. CHF/a]					
Mehrkosten, falls Eintreten Worst-Case	8.5	3.9	8.4 bis 9.5	4.1 bis 5.7	0.1 bis 0.7
Mehr-/Minderausgaben, falls keine Verhaltensänderung	-8.5	-4.2	-8.2 bis -7.2	-4.0 bis -2.4	0.1 bis 0.6

Tabelle Z-2: Auswirkungen der geprüften Varianten einer Tarifierfassung im Vergleich zum heutigen Tarif

Die Schwierigkeit bei der Abschätzung der Mehrkosten der einzelnen Varianten besteht darin, dass Änderungen des Erwerbsverhaltens, die infolge der Anpassungen des EFB bei den Sozialhilfebeziehenden zu verzeichnen sind, angesichts des heutigen Wissensstandes nicht näher abgeschätzt werden können. Treten keine Verhaltensänderungen auf, führen alle geprüften Varianten, welche eine Senkung des EFB vorsehen, tendenziell zu Kosteneinsparungen für die Sozialhilfe. Geht hingegen die Erwerbstätigkeit in der Sozialhilfe durch die Senkung des EFB zurück, besteht bei den meisten Varianten einer Tarifierfassung das Risiko von erheblichen Mehrkosten. Wie wahrscheinlich und in welchem Umfang bei den erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden eine Verhaltensänderung eintritt, lässt sich auf Basis der existierenden Informationsgrundlagen nicht beurteilen.

Z-4 Empfehlungen

Die durchgeführte Prüfung verschiedener Tarifvarianten zeigt, dass sich die Zielsetzungen einer Beseitigung der Fehlanreize und einer Verhinderung von negativen Kostenfolgen für die Sozialhilfe gegenseitig ausschliessen bzw. bei keiner Variante die Entstehung von Mehrkosten vollständig ausgeschlossen werden kann. Sämtliche geprüften Varianten für Tarifierfassungen besitzen bzgl. Fehlanreize und Mehrkosten Vor- und Nachteile, die – abhängig von politischen Zielsetzungen – unterschiedlich gewichtet werden können.

In den aktuellen Zielsetzungen der Regierung kommt der Verhinderung von finanziellem Mehraufwand für die Sozialhilfe ein hoher Stellenwert zu. Sollen Mehrkosten für die Sozialhilfe gemäss den Vorgaben der Regierung vermieden werden, steht ausgehend von den durchgeführten Analysen eine Beibehaltung des heutigen Tarifs mit einem maximalen EFB von 600 CHF/Mt. ohne Anrechnung im Vordergrund. Damit bleiben die existierenden Fehlanreize bestehen, kann aber angesichts der Unwägbarkeiten betreffend das künftige Verhalten der Sozialhilfebeziehenden verhindert werden, dass für die Sozialhilfe eine unter Umständen grosse finanzielle Mehrbelastung entsteht.

Empfehlung 1: Unter der Vorgabe, dass Mehrkosten für die Sozialhilfe prinzipiell zu vermeiden sind, empfehlen wir, den heutigen Sozialhilfetarif vorläufig beizubehalten.

Die Variante mit einer degressiven Anwendung des EFB birgt zwar im Vergleich zum heute geltenden Tarif ebenfalls nur ein geringes finanzielles Risiko und leistet zumindest einen Teilbeitrag zur Eliminierung der Fehlanreize. Die Praktikabilität dieser Variante gilt jedoch als fraglich. Offen ist auch ihre Vereinbarkeit mit den SKOS-Richtlinien, die noch im Detail geprüft werden soll. Ausschliessen lassen sich zudem Tarifvarianten ohne Anrechnung, aber mit einer Senkung des maximalen EFB. Wie die Varianten mit Anrechnung bergen auch diese Varianten einer Tarifierfassung das Risiko umfangreicher Mehrkosten für die Sozialhilfe. Ihr Beitrag an die Eliminierung der bestehenden Fehlanreize fällt jedoch im Vergleich zur jeweiligen Variante mit Anrechnung und gleich hohem maximalem EFB deutlich geringer aus.

Inwiefern die Tarifvarianten mit einer unbeschränkten Anrechnung des EFB in Kombination mit einer Senkung von dessen maximalem Betrag tatsächlich zu Mehrkosten für die Sozialhilfe führen, hängt insbesondere davon ab, ob Erwerbsarbeit durch die Senkung des EFB auf maximal 400 CHF/Mt. resp. 500 CHF/Mt. so stark an Attraktivität verliert, dass die Sozialhilfebeziehenden zukünftig im geringeren Umfang erwerbstätig sind als bisher. Dies lässt sich auf Basis der zurzeit vorliegenden Grundlagen nicht beurteilen. Nötig sind vor allem weitergehende Hinweise dazu, inwiefern auch ein maximaler EFB von 400 CHF/Mt. oder 500 CHF/Mt. die erwünschten Anreize betreffend Erwerbsarbeitsintegration setzt.

Empfehlung 2: Wir empfehlen, die Tarifvarianten, welche eine Anrechnung in Kombination mit einer Senkung des EFB vorsehen, vor dem Hintergrund der Resultate der aktuell laufenden Studien der SKOS und des BFS zu den Anzelelementen und zur Höhe des Grundbedarfs in der Sozialhilfe erneut zu beurteilen.

Die im Rahmen der vorliegenden Studie durchgeführten Analysen beschränken sich auf Tarifierfassungen mit Blick auf den EFB. Neben dem EFB existiert eine Reihe von weiteren Elementen im Sozialhilfetarif, welche ebenfalls Fehlanreize bewirken. In Unterstützungseinheiten mit erwerbstätigen und nicht-erwerbstätigen Personen vermindern IZU und MIZ den Anreiz für zusätzliche Erwerbsarbeit bei bereits Erwerbstätigen, da sie nicht an die Anspruchsgrenze angerechnet werden. Wird eine Anpassung des Sozialhilfetarifs zwecks Eliminierung der Fehlanreize aufgrund der neuen, fundierteren Informationsgrundlagen zu einem späteren Zeitpunkt erneut geprüft, lohnt es sich, im Sinne einer umfassenden Beseitigung der Fehlanreize auch IZU und MIZ einzubeziehen.

Empfehlung 3: Wir empfehlen, im Rahmen einer späteren Tarifierfassung auch der Beseitigung der durch IZU und MIZ verursachten Fehlanreize Beachtung zu schenken.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Ziele

Die Beseitigung von Fehlanreizen im kantonalen Steuer- und Sozialsystem gehört zu den Legislaturzielen des Zürcher Regierungsrates. Auf der Basis einer umfassenden Studie von econcept AG¹ mit Massnahmenvorschlägen zur Beseitigung der festgestellten Fehlanreize wurden seit 2010 in verschiedenen Teilsystemen Massnahmen angegangen und teilweise bereits umgesetzt. Der Stand der Umsetzung von Massnahmen in sämtlichen Teilsystemen wurde per Ende März 2012 überprüft und in einem Bericht, der vom Regierungsrat am 21. November 2012 zur Kenntnis genommen wurde, festgehalten.²

Im Bereich der Sozialhilfe ergibt sich ein Fehlanreiz, indem der Einkommensfreibetrag (EFB) und Integrationszulagen (IZU) bei der Berechnung des Sozialhilfeanspruchs nicht berücksichtigt werden. Die econcept-Studie beinhaltete vier Vorschläge, wie dieser Fehlanreiz bei der Sozialhilfe verringert werden könnte. Im Hinblick auf eine Umsetzung stand zwischenzeitlich die Massnahme einer Mitberücksichtigung des EFB bei Austritt aus der Sozialhilfe im Vordergrund.³ Auf eine Umsetzung dieser Massnahme wurde jedoch seitens der Regierung – unter Verweis auf die eher geringe Bedeutung der Schwelle im Sozialhilfetarif und jährliche Mehrausgaben von unter Umständen bis zu 1.67 Mio. CHF – vorerst verzichtet.⁴

Parallel zu den verwaltungsinternen Abklärungen zu möglichen Massnahmen griffen auch Vorstösse im kantonalen Parlament (Postulat Haderer KR-Nr. 83/2008; Postulat Camenisch 227/2012) die Schwelleneffekt-Thematik auf und verlangten von der Regierung eine Anpassung des Sozialhilfetarifs. Gefordert wurde dabei insbesondere eine Überprüfung der Anreizinstrumente gemäss SKOS-Richtlinien, welche den Schwelleneffekt erwirken. In Reaktion auf den regierungsrätlichen Bericht zum Postulat Haderer (KR-Nr. 83/2008) konfrontierte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit den Regierungsrat mit dem Antrag auf einen Ergänzungsbericht, der verschiedene Fragen zu den Anreizinstrumenten und zu möglichen Massnahmen zur Senkung des Schwelleneffekts fundiert abklären sollte.⁵

Angesichts der verschiedenen offenen Fragen erklärte sich der zuständige Regierungsrat anlässlich der Debatte im Kantonsrat bereit, in einem Zusatzbericht Lösungen zur Senkung des Schwelleneffekts zu erarbeiten, die keine Mehrkosten zur Folge haben.⁶ Dabei sollten auch Anpassungen an den heutigen Ansätzen der Anreizinstrumente grundsätz-

¹ Ott et al. (2010): Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem.

² Neukomm et al. (2012): Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem des Kantons Zürich: Stand der Umsetzung und Ansatzpunkte für eine Harmonisierung. Vgl. auch Protokoll des Regierungsrats vom 21. November 2012.

³ Vgl. Neukomm et al. (2012): 11f.

⁴ Vgl. Antrag des Regierungsrates vom 4. Dezember 2012 zum Postulat KR-Nr. 83/2008.

⁵ Vgl. Vorlage 4949a.

⁶ Protokoll der Kantonsratssitzung vom 27. Mai 2013.

lich in Betracht gezogen werden. Der Regierungsrat wurde in der Folge vom Kantonsrat damit beauftragt, die Sachlage und mögliche Lösungen unter Einbezug des Gemeindepräsidentenverbandes, der Sozialkonferenz des Kantons Zürich und der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) bis März 2015 zu eruieren und zu erläutern. Mit der Erarbeitung entsprechender Grundlagen wurde econcept AG beauftragt.

In Orientierung am Auftrag des Regierungsrats, Lösungen zur Senkung des Schwelleneffekts zu präsentieren, welche keine Mehrkosten verursachen, verfolgte das an econcept vergebene Mandat folgende Ziele:

- Prüfung verschiedener Varianten einer Anpassung des Sozialhilfetarifs, welche die Höhe sowie die Berücksichtigung der Einkommensfreibeträge beim Ein- und Austritt betreffen
- Abwägung und Beurteilung der Varianten unter Berücksichtigung ihrer Vor- und Nachteile im Vergleich zum heutigen Sozialhilfetarif (inkl. Empfehlungen)

Die verschiedenen Varianten sollten in nachfolgend aufgeführter Hinsicht geprüft, diskutiert und beurteilt werden:

- *Auswirkungen auf den Schwelleneffekt:* Für die einzelnen Varianten sind der Schwelleneffekt und seine Relevanz mit Blick auf betroffene Personengruppen zu eruieren.
- *Auswirkungen auf die Verweildauer in der Sozialhilfe:* Die verschiedenen Varianten einer Anpassungen des Sozialhilfetarifs sind in Bezug auf die Verweildauer in der Sozialhilfe zu diskutieren.
- *Auswirkungen auf Fallzahlen und Kosten:* Ebenfalls abgeschätzt werden sollen Auswirkungen auf die Fallzahlen sowie auf damit verbundenen Mehr- bzw. Minderausgaben der Sozialhilfe.

Ergänzt wurde die Tarifprüfung durch weitergehende Analysen zur Wirksamkeit von finanziellen Anreizen in der Sozialhilfe und zu möglichen Auswirkungen von Anpassungen der Anreizinstrumente.

Die Abklärungen und Abwägungen zu den verschiedenen Varianten einer Anpassung des Sozialhilfetarifs sowie ihre Beurteilung im Vergleich zum heutigen Sozialhilfetarif sind im vorliegenden Bericht zusammengeführt.

1.2 Geprüfte Varianten einer Tarifierfassung

Aufgrund der im Kantonsrat vorgebrachten Vorschläge und Fragen sollten folgende fünf Varianten der Tarifierfassung einer vertieften Prüfung unterzogen und im Vergleich zum heutigen Sozialhilfetarif beurteilt werden (vgl. folgende Seite Tabelle 1):

Varianten einer Anpassung des Sozialhilfetarifs	
Bezeichnung Variante	Umschreibung
<i>Reduktion EFB</i>	
400 ohne Anrechnung	Senkung des EFB auf eine max. Höhe von 400 CHF/Mt.
500 ohne Anrechnung	Senkung des EFB auf eine max. Höhe von 500 CHF/Mt.
<i>Reduktion Ansätze der Anreizinstrumente in Kombination mit Beseitigung Austrittsschwelle</i>	
400 mit Anrechnung	Senkung des EFB auf eine max. Höhe von 400 CHF/Mt. in Kombination mit der Anrechnung des auf 400 CHF/Mt. (reduzierten) EFB bei Austritt aus Sozialhilfe
500 mit Anrechnung	Senkung des EFB auf eine max. Höhe von 500 CHF/Mt. in Kombination mit der Anrechnung des auf 500 CHF/Mt. (reduzierten) EFB bei Austritt aus Sozialhilfe
<i>Degressive Anwendung EFB</i>	
600 degressiv	Degressive Anrechnung des EFB mit 9 Mte. = 100%, 12 Mte. = 75%, 18 Mte. = 35%, dann keine Anrechnung

Tabelle 1: Zu prüfende Varianten einer Anpassung des Sozialhilfetarifs

Die Varianten «400 ohne Anrechnung» und «500 ohne Anrechnung» basieren auf einer Reduktion der heutigen Ansätze des EFB. In Variante «400 mit Anrechnung» resp. «500 mit Anrechnung» wird eine Reduktion des EFB mit einer Anrechnung des (reduzierten) EFB beim Austritt aus der Sozialhilfe kombiniert, womit der ursprünglich präferierte Massnahmenvorschlag zur Senkung des Schwelleneffekts wieder berücksichtigt würde.⁷ Variante «600 degressiv» stellt einen neuartigen Umgang mit dem EFB dar.⁸

Auf eine weitergehende Prüfung von Varianten einer Anpassung des Sozialhilfetarifs, die neben einer Reduktion bzw. Anrechnung des EFB auch eine Reduktion bzw. Anrechnung von IZU und MIZ beinhalten, wurde angesichts der Fragen im Kantonsrat verzichtet. Die durchgeführten Analysen beziehen sich deshalb primär auf den Einkommensfreibetrag.

⁷ Auf eine erneute Prüfung der bereits zu einem früheren Zeitpunkt näher betrachteten und zur Umsetzung erwogenen Variante mit einer Anrechnung des EFB in seiner heutigen Höhe von maximal 600 CHF/Mt. wurde verzichtet. Für eine Grobabschätzung der Kostenfolgen dieser Variante vgl. Neukomm et al. (2012): 12ff.

⁸ Bei Variante 5 gilt es insbesondere die Frage der Vereinbarkeit mit den SKOS-Richtlinien näher in den Blick zu nehmen. Eine entsprechende Konsultation der SKOS soll ausgehend vom vorliegenden Schlussbericht durchgeführt werden. Über die Ergebnisse dieser Konsultation erfolgt eine separate Berichterstattung durch die kantonale Sicherheitsdirektion.

2 Wirksamkeit von finanziellen Anreizen in der Sozialhilfe

Um abschätzen zu können, wie sich die Ausgestaltung der Einkommensfreibeträge (Höhe, Berücksichtigung beim Ein- und/oder Austritt) auf Fallzahlen und Kosten der Sozialhilfe auswirkt, sind Einsichten zur Wirksamkeit von Anreizinstrumenten in der Sozialhilfe zentral. Eine Abschätzung der Auswirkungen von Anpassungen der Einkommensfreibeträge in der Sozialhilfe hat sich mit folgenden Fragen zu beschäftigen:

- Welche Faktoren beeinflussen grundsätzlich die Verweildauer in der Sozialhilfe resp. die Integration in den ersten Arbeitsmarkt? Welche Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang Anreizinstrumenten zu?
- Wie wirksam sind finanzielle Anreize? Welche empirische Evidenz gibt es zur Wirkung von finanziellen Anreizen in der Sozialhilfe oder in verwandten Leistungssystemen (z.B. Arbeitslosenversicherung)?
- Wie gross ist der Anteil der Sozialhilfebeziehenden, die auf finanzielle Erwerbsanreize reagieren können? Wie viele Sozialhilfebeziehende sind tatsächlich in der Lage, mittelfristig ihre Erwerbssituation zu verbessern?

Alle drei Fragen werden im Folgenden anhand verfügbarer Studien besprochen. Zur Abschätzung der Wirksamkeit des EFB wird auf der Basis von Auswertungen der Schweizerischen Sozialhilfestatistik⁹ ergänzend ein Kantonsvergleich durchgeführt.

2.1 Welche Faktoren beeinflussen die Bezugsdauer resp. die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt?

Ob und wie schnell die Ablösung aus einem Sozialleistungssystem und – im Idealfall – die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt gelingt, wird von einer ganzen Reihe von Faktoren beeinflusst.

2.1.1 Aktueller Forschungsstand zur Sozialhilfe

In der Forschung zur Sozialhilfe werden drei Gruppen von Einflussfaktoren unterschieden, welche Auswirkungen auf die Dauer des Sozialhilfebezugs haben können. Diese empirisch ermittelten Faktoren liegen auf unterschiedlichen Ebenen und beeinflussen sich zum Teil gegenseitig: Auf der *Mikroebene* wird davon ausgegangen, dass individuelle Charakteristika wie demographische, haushalts- und sozialstrukturelle Merkmale der betroffenen Personen einen Einfluss auf deren Sozialhilfekarriere haben. Auf der *Mesoebene* wird angenommen, dass sich institutionelle Rahmenbedingungen wie die Ausgestaltung der Leistung und die Merkmale der konkreten Sozialhilfeprogramme oder der Leistungserbringung in der Sozialhilfe, aber auch der vorgelagerten Sicherungssysteme

⁹ Die Auswertungen wurden vom Bundesamt für Statistik speziell für den vorliegenden Bericht ausgeführt.

auf den Sozialhilfebezug auswirken. Schliesslich werden auch *Makrogrössen* wie die Arbeitsmarktlage, die Bevölkerungsstruktur oder das sozialräumliche Milieu als relevant angesehen.

Die Erklärungskraft dieser Faktoren bezüglich der Bezugsdauer und der Verbleibwahrscheinlichkeit in der Sozialhilfe wird insbesondere in quantitativen Untersuchungen analysiert, wobei zweierlei Perspektiven existieren:

- Zahlreiche Untersuchungen beleuchten die Bedeutung der Faktoren auf der Mikroebene für die Dauer des Sozialhilfebezugs (u.a. Baumgartner et al. 2007, Dubach et al. 2009; Salzgeber und Neukomm 2011 für die Schweiz; Hagen 2004, Andress 1994, Buhr 1995 für Deutschland). Sie zeigen, dass neben dem Alter, Geschlecht und Nationalität etwa der Bildungsstand und die Qualifikation, der familiäre bzw. Haushaltskontext, die Gesundheit und die Lebensphase der Betroffenen eine wichtige Rolle dabei spielen, wie lange eine Person durch die Sozialhilfe unterstützt wird: Ältere Menschen, Frauen, Alleinerziehende und Ein-Personenhaushalte befinden sich demgemäss besonders oft in einem Langzeitbezug, wobei jedoch die Ergebnisse im Detail nicht zuletzt infolge divergierender methodischer Ansätze zum Teil auch widersprüchlich sind. Kritische Lebensereignisse (Haushaltsgründung, Familiengründung, Veränderung des Einkommens des Haushaltsvorstandes, Veränderungen der Haushaltsstruktur, Übergang in Arbeitslosigkeit, etc.) wirken sich ebenfalls verlängernd auf die Dauer des Sozialhilfebezugs aus.
- Vereinzelt stützen die empirischen Analysen auch auf umfassendere Modelle zu Determinanten des Sozialhilfebezugs ab, welche zusätzlich zu den individuellen Merkmalen auch institutionelle Faktoren (Mesoebene) und makroökonomische Grössen berücksichtigen. So hat etwa Andress (1994) drei Gruppen von Determinanten bestimmt, welche die Dauer des Sozialhilfebezugs beeinflussen: die Chancen auf dem Arbeitsmarkt (Alter, Niedrigeinkommen, Arbeitserlaubnis, Dauer der Arbeitslosigkeit, Arbeitsmarktentwicklung, eingeschränkte Verfügbarkeit), der Zugang zu anderen Sozialleistungen (Wartezeiten Arbeitslosengeld resp. andere Renten) sowie die Haushaltsstruktur (Anzahl und Alter Kinder, Anzahl erwerbsfähige Personen, «unvollständige Familie», Gesundheit, Haushaltseinkommen).

Neben diesen häufig als Längsschnittuntersuchungen angelegten Analysen existiert eine grössere Zahl an qualitativen Studien, welche ebenfalls Hinweise auf die Bedeutung mancher Einflussfaktoren liefern (z.B. Mey und Benz 2010).

Das Schwergewicht der Sozialhilfeforschung im deutschsprachigen Raum liegt indessen vorwiegend auf der Ermittlung des Einflusses individueller Charakteristika. Der Bedeutung institutioneller Faktoren wie der Ausgestaltung der Sozialhilfeleistung (z.B. Höhe der Zulagen) wurde sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz deutlich weniger Aufmerksamkeit geschenkt. Entsprechend finden sich lediglich vereinzelte Studien und Analysen zu den Wirkungen der Anreizinstrumente, welche zudem vorwiegend auf die Auswirkungen auf die Sozialhilfeausgaben (und weniger auf die Bedeutung der Anreizinstrumente mit Blick auf die Bezugsdauer) fokussieren. Kantonale Analysen, welche in der

Pilotphase der Einführung der Anreizinstrumente durchgeführt wurden, stellten Einsparungen der Sozialhilfeleistungen, aber keine vermehrte Ablösung fest (Schwendener et al. 2004). Eine Studie, die mögliche Einflussfaktoren der Sozialhilfeausgaben in den Kantonen untersuchte, konnte zwischen der Anzahl und der Höhe der Anreizinstrumente (EFB, IZU, MIZ) und den kantonalen Sozialhilfeausgaben kaum statistisch signifikante Unterschiede nachweisen (vgl. Dubach et al. 2011). Eine umfassende Evaluation der Wirksamkeit der Anreizinstrumente existiert in der Schweiz bisher nicht.¹⁰

2.1.2 Zusätzliche Erkenntnisse aus der Arbeitsmarktforschung

Hinweise zur Wirkung der Ausgestaltung der Leistung auf die Bezugsdauer und die Eingliederungswahrscheinlichkeit ergeben sich auch aus empirischen Studien zur Arbeitslosenunterstützung. In verschiedenen Studien¹¹ wird der Einfluss von Leistungshöhe und maximaler Leistungsdauer auf die effektive Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung untersucht (vgl. Tabelle 2). Es konnte nachgewiesen werden, dass eine höhere Ersatzquote¹² zu etwas längeren Bezugszeiten von Arbeitslosenunterstützung führt (Frederiksson und Soderström 2008, Lalive et al. 2006, Bennmarker et al. 2007, Rod und Zhang 2003). Dabei wurde festgestellt, dass der Effekt nach Geschlecht und bereits verstrichener Bezugsdauer variiert.¹³

Die Schätzungen der Elastizität der effektiven Bezugszeit bezogen auf die Ersatzquote liegen zwischen 0.15 (Lalive et al. 2006) und ca. 3 (Frederiksson 2008). Dies bedeutet, ein Anstieg der Ersatzquote um 1% (nicht um einen Prozentpunkt¹⁴) führt zu einer Erhöhung der durchschnittlichen Bezugszeit zwischen 0.15% und 3%. Dieser Effekt ist eher moderat, zeigt jedoch, dass Personen, die Arbeitslosenunterstützung erhalten, bei geringerer finanzieller Unterstützung durchschnittlich etwas früher wieder einer Erwerbsarbeit nachgehen, entweder weil sie sich stärker um eine neue Stelle bemühen oder eher bereit sind, bei der Stellenwahl Abstriche zu machen. Er impliziert, dass zumindest ein Teil der Unterstützten auf finanzielle Anreize reagieren kann und auch tatsächlich reagiert.

Die empirische Evidenz zum Zusammenhang zwischen maximaler und effektiver Bezugsdauer ist insgesamt weniger eindeutig als zum Zusammenhang zwischen Ersatzquote und effektiver Bezugszeit. Insgesamt deuten die Ergebnisse der verschiedenen Studien (vgl. Tabelle 2) aber eher darauf hin, dass längere maximale Bezugszeiten auch zu

¹⁰ Im Frühjahr 2014 gab die SKOS eine entsprechende Evaluation in Auftrag. Ergebnisse sollen bis Ende 2014 vorliegen.

¹¹ Im Bereich der Arbeitsmarktforschung existiert eine Reihe von Arbeiten, welche den Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen (Höhe der Ersatzquote, maximale Bezugsdauer) und der effektiven Bezugszeit und/oder der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt auf Basis grosser Datensätze und mittels quantitativer Methoden untersuchen.

¹² Die Ersatzquote entspricht der Unterstützungsleistung dividiert durch das Erwerbseinkommen, welches vor dem Stellenverlust erzielt wurde.

¹³ Rod und Zhang (2003) finden bei Männern einen grösseren Effekt als bei Frauen. Bennmarker et al. (2004) können nur einen Effekt bei Männern nachweisen, welche mehr als 20 Wochen lang erwerbslos sind.

¹⁴ Wenn die Ersatzquote beispielsweise 60% ist, entspricht ein 1%-Anstieg 0.6%.

längeren effektiven Bezugszeiten führen. Der Zusammenhang variiert insbesondere nach Alter und Branche.¹⁵

Faktoren		Wirkung auf die Eingliederungswahrscheinlichkeit bzw. die Bezugszeit von Unterstützungsleistungen	Empirische Evidenz
Ausgestaltung der Leistung	Höhe der Unterstützung (Transferhöhe)	Im Bereich Arbeitslosenunterstützung führt eine höhere Ersatzquote tendenziell zu einer geringeren Eingliederungswahrscheinlichkeit und damit zu einer längeren Bezugszeit.	Der aufgeführte Zusammenhang wurde verschiedenen Studien nachgewiesen: <ul style="list-style-type: none"> – Frederiksson und Söderström (2008) mit Daten der schwedischen Daten – Lalive et al. (2006) mit Daten der österreichischen Arbeitslosenversicherung – Bennmarker et al. (2007) mit Daten der schwedischen Arbeitslosenversicherung – Rod und Zhang (2003) mit Daten der norwegischen Arbeitslosenversicherung
	Dauer der Unterstützung (maximale Bezugszeit)	Die Eingliederungsrate in den ersten Arbeitsmarkt steigt am Ende der Anspruchsdauer sprunghaft an. Eine Verkürzung der Anspruchsdauer führt zu kürzerem Bezug von Arbeitslosenunterstützung.	Die empirische Evidenz ist nicht eindeutig: <ul style="list-style-type: none"> – Card, Chetty und Weber (2007) weisen einen moderaten Effekt nach (Anstieg der Eingliederungsrate um ca. 20% (nicht Prozentpunkte!) am Ende der maximalen Bezugszeit) – Rod und Zhang (2003) können einen deutlichen Anstieg nachweisen (mit Daten der norwegischen Arbeitslosenversicherung) – Carling et al. (1996) finden nur einen Effekt für Eingliederungen in den <i>zweiten</i> Arbeitsmarkt Die empirische Evidenz ist nicht eindeutig. Folgende Studien können einen Zusammenhang nachweisen: <ul style="list-style-type: none"> – Degen und Lalive (2013) mit Daten der Schweizerischen Arbeitslosenversicherung (Aussagen nur für Personen im Alter zwischen 50 und 54) – Caliendo & Uhlendorff (2010) mit deutschen Daten – Lalive et al. (2006) Daten aus Österreich – Ours and Vodopivec (2006 a,b) mit Daten aus Slovenien – Plassmann (2002) mit deutschen Daten Folgende Studien können keinen Zusammenhang nachweisen: <ul style="list-style-type: none"> – Decressin (2001) mit deutschen Daten – Fitzenberger und Wilke (2010) sowie Lee und Wilke (2009) nur schwache Evidenz mit deutschen Daten, wobei auf mögliche Datenprobleme verwiesen wird

Tabelle 2: Leistungsbezogene Faktoren, welche die Bezugsdauer und die Eingliederungswahrscheinlichkeit beeinflussen.

¹⁵ Lalive et al. (2006) stellen bei älteren Personen einen stärkeren Effekt fest als bei jüngeren. Degen und Lalive (2013) betrachten nur Personen im Alter von 50 bis 54 und stellen bei Erwerbslosen in Branchen mit grossem Forschungs- und Entwicklungsanteil einen starken Zusammenhang zwischen maximaler und effektiver Bezugszeit fest. Bei den übrigen Personengruppen ist der Einfluss der maximalen Bezugszeit auf die effektive Bezugszeit gering.

Auch wenn die Klientel der Sozialhilfe teilweise andere Eigenschaften aufweist als die Klientel der Arbeitslosenunterstützung, gehen wir davon aus, dass diese beiden im Kontext der Arbeitslosenversicherung identifizierten Einflussfaktoren auch im Zusammenhang mit der Sozialhilfe relevant sein können.

2.2 Wie wirksam sind finanzielle Anreize?

2.2.1 Was sagt die ökonomische Theorie?

Das Arbeitsangebot, das heisst die Anzahl Stunden, die eine Person pro Woche bereit ist zu arbeiten, hängt gemäss ökonomischer Theorie in mehrfacher Hinsicht vom Lohn ab¹⁶:

- Der Reservationslohn bezeichnet den Lohn, welchen eine Person *mindestens* erhalten muss, damit sie erwerbstätig ist. Der Reservationslohn ist individuell und von anderen Einkommensquellen sowie von der bisherigen Erwerbsbiographie abhängig.
- Das durch den/die Arbeitnehmer/in gewünschte Arbeitspensum steigt mit dem Lohn:¹⁷ Je höher der Lohn, desto mehr lohnt sich Erwerbsarbeit bzw. desto teurer ist Freizeit.

Die ökonomische Theorie spricht sich folglich klar für das Setzen von finanziellen Anreizen für Erwerbsarbeit sowie das Beseitigen von Fehlanreizen aus. Als Voraussetzung für die Wirkung von Anreizen gilt, dass die Betroffenen – gegeben ihre persönliche Situation sowie der Situation auf dem Arbeitsmarkt – in der Lage sind, auf Anreize zu reagieren. Inwiefern dies für den Kontext der Sozialhilfe gegeben ist, muss zumindest für einen Teil der Klientel als fraglich angesehen werden.

2.2.2 Was lässt sich aus der empirischen Forschung ableiten?

In Kapitel 2.1 haben wir in Orientierung am aktuellen Wissensstand beschrieben, wie sich individuelle Merkmale, institutionelle Faktoren (und dabei namentlich die Ausgestaltung der Unterstützung) sowie die makrostrukturellen Bedingungen auf die Bezugsdauer und die Eingliederungswahrscheinlichkeit in den ersten Arbeitsmarkt auswirken können. Nachfolgend wird nun dargestellt, welche Schlussfolgerungen sich für die Sozialhilfe bezüglich der Wirksamkeit von finanziellen Anreizen und der Auswirkungen von Schwelleneffekten ziehen lassen.

Im Kontext der Arbeitslosenunterstützung beeinflussen die Höhe der Ersatzquote und die Länge der maximalen Bezugszeit die durchschnittliche effektive Bezugszeit. Daraus lässt sich ableiten, dass zumindest ein Teil der Unterstützten in der Lage ist, die effektive Be-

¹⁶ Der Lohn ist nicht die einzige Determinante des individuellen Arbeitsangebotes. Insbesondere soziale Normen und sozialer Status spielen ebenfalls eine Rolle.

¹⁷ Eigentlich nimmt das durch den/die Arbeitnehmer/in gewünschte Arbeitspensum mit steigendem Lohn zuerst zu und dann wieder ab: Je höher der Lohn, desto kleiner muss das Arbeitspensum sein um den angestrebten Lebensstandard zu erreichen. Dieser Effekt erklärt den Wunsch nach Teilzeittätigkeiten in mittleren bis hohen Lohnbereichen, dürfte aber in der Sozialhilfe wenig relevant sein.

zugszeit durch eigenes Handeln zu beeinflussen und dies auch entsprechend der durch das System gesetzten Anreize tut. In welchem Ausmass auf finanzielle Anreize reagiert wird, hängt nicht zuletzt von sozio-demographischen Merkmalen der unterstützten Person (u.a. Geschlecht) und von der bereits verstrichenen Bezugszeit ab.

Ähnliches dürfte auch auf Sozialhilfebeziehende zutreffen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass von den Leistungsbezüger/innen als relevant wahrgenommene finanzielle Anreize auch im Kontext der Sozialhilfe wirksam sind und zumindest ein Teil der Sozialhilfebeziehenden sein/ihr Verhalten an den gesetzten Anreizen ausrichtet. Diese Personen vermögen auf finanzielle Anreize zu reagieren und intensivieren entsprechend ihre Bemühungen betreffend Erwerbsarbeitsintegration.

Eine zentrale Voraussetzung für die Wirksamkeit von finanziellen Erwerbsanreizen in der Sozialhilfe ist jedoch die Möglichkeit der Sozialhilfebeziehenden, ihre Erwerbssituation überhaupt verbessern¹⁸ zu können. Nicht bei allen Bezüger/innen von Sozialhilfeleistungen ist dies mittelfristig realistisch, da gesundheitliche Probleme, Persönlichkeitseigenschaften, Lebensumstände oder Betreuungspflichten (zusätzliche) Erwerbsarbeit verhindern. Für einige kommt die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder die Erhöhung ihres Erwerbsspensums aus gesundheitlichen Gründen oder wegen Betreuungs- oder Pflegeaufgaben zumindest zeitweise nicht in Frage. Andere sind trotz Vollzeittätigkeit auf Unterstützung angewiesen. Wieder andere gelten gemäss Einschätzung der Sozialdienste als nicht in den ersten Arbeitsmarkt vermittelbar.

Diese erwiesenermassen integrationshemmenden Faktoren (vgl. Kapitel 2.1) sind gerade im Kontext der Sozialhilfe häufig und dürften in vielen Fällen einen stärkeren Einfluss haben auf die Bezugsdauer als finanzielle Anreize. Entscheidend dafür, ob die Erwerbsarbeit ausgeweitet oder der Leistungsbezug tatsächlich beendet werden kann, sind zudem letztlich immer auch externe Faktoren, insbesondere die Lage auf dem Arbeitsmarkt.

Zur Höhe dieses Anteils an Personen, bei denen hemmende Faktoren zum Tragen kommen und finanzielle Anreize folglich kaum eine Rolle spielen, liegen lediglich punktuell Erkenntnisse vor. Für den Kanton Zürich ist bisher davon auszugehen, dass der Anteil an Unterstützungseinheiten, die nicht in der Lage sind, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder zu erweitern, rund 60% beträgt.¹⁹

2.2.3 Was zeigt ein Kantonsvergleich?

Die Kantone haben bei der Ausgestaltung der Anreizinstrumente in der Sozialhilfe einen Handlungsspielraum, weshalb sich die kantonalen Systeme unterscheiden. EFB, IZU und MIZ werden in den Kantonen in unterschiedlicher Höhe ausgerichtet und in unterschiedlicher Art und Weise beim Ein- und Austritt in bzw. aus der Sozialhilfe angerechnet. Tabel-

¹⁸ Die Erwerbssituation kann durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, durch die Erhöhung des Erwerbsspensums oder durch einen Wechsel in eine besser entlohnte Tätigkeit verbessert werden.

¹⁹ Entsprechende Folgerungen lassen Auswertungen zu, welche im Zusammenhang mit Analysen zu Schwelleneffekten im Sozialhilfetarif des Kantons Zürich angestellt wurden (vgl. Kapitel 3 des vorliegenden Berichts).

le 3 stellt die Situation für den im Rahmen des vorliegenden Mandats primär interessierenden EFB im Jahr 2011²⁰ dar:

Ausgestaltung und Anrechnung des EFB in den Kantonen				
Maximale Höhe EFB [CHF/Mt.]	EFB beim Ein- und Austritt berücksichtigt	EFB beim nur Austritt berücksichtigt (nicht beim Eintritt)	EFB nicht berücksichtigt	Gruppen von Kantonen mit gleichem maximalen EFB
0	AG, AI, TI			AG, AI, TI
200	VD			-
400	BS, FR, JU, NE	GL, TG	AR, BL, SG	BS, FR, JU, NE GL, TG, AR, BL, SG
500	BE, GE, UR, VS	GR, LU, OW, SH		BE, GE, UR, VS, GR, LU, OW, SH
600	SO, SZ	NW, ZG	ZH	SO, SZ, NW, ZG, ZH
Gruppen von Kantonen mit gleicher Behandlung EFB beim Ein-/Austritt	AG, AI, TI, VD, BS, FR, JU, NE, BE, GE, UR, VS, SO, SZ	GL, TG, GR, OW, SH NW, ZG	AR, BL, SG ZH	

Tabelle 3: Höhe des EFB und dessen Berücksichtigung beim Ein- und Austritt im Jahr 2011. Quelle: Kantonales Sozialamt Zürich.

Drei Kantone (AG, AI und TI) verwenden im Jahr 2011 keine Einkommensfreibeträge. Bei den meisten übrigen Kantonen liegt der maximale EFB zwischen 400 und 600 CHF/Mt.. Einen Einzelfall bildet der Kanton Waadt mit einem EFB von 200 CHF/Mt. Bei der Anspruchsberechnung berücksichtigen die meisten Kantone den EFB, entweder nur beim Austritt oder beim Ein- und Austritt. Ausnahmen bilden diesbezüglich Appenzell-Ausserroden, Basel-Land, St. Gallen und Zürich.

Um die Auswirkung dieser unterschiedlichen Ausgestaltung der EFB abschätzen zu können, werden Gruppen von Kantonen miteinander verglichen, welche entweder denselben maximalen Einkommensfreibetrag haben oder die Einkommensfreibeträge beim Ein- und Austritt auf die gleiche Weise behandeln. Dieser Vergleich des EFB in den Kantonen hat vorwiegend explorativen Charakter. Er kann erste Hinweise geben, wie sich unterschiedliche Ausgestaltungen des EFB auswirken könnten.²¹ Dabei sind Interpretationen lediglich auf aggregierter Ebene möglich. Über das individuelle Verhalten angesichts unterschiedlicher Ausgestaltungen des EFB kann aufgrund dieses Vergleichs auf Kantons-ebene nichts ausgesagt werden.

²⁰ 2011 wurde als Analysejahr gewählt, da auf Analysen der SKOS sowie des Kantonalen Sozialamts Zürich zur Höhe und Anrechnung des EFB in den Kantonen zurückgegriffen werden konnte.

²¹ Das für den Kantonsvergleichs gewählte Vorgehen lässt lediglich eine erste Annäherung an die Auswirkungen des EFB dar. Die Wirkung der unterschiedlichen Ausgestaltung des EFB auf den Sozialhilfebezug mit statistischen Mitteln zu isolieren, wäre ein umfangreiches Forschungsprojekt für sich und hätte den Rahmen des vorliegenden Mandats weit überschritten.

Die Aussagekraft eines solchen Vergleichs ist umso besser, je heterogener die Vergleichsgruppen sind.²² Die Gruppen von Kantonen mit gleich hohem EFB (vgl. oben Tabelle 3, Spalte ganz rechts) können bezüglich Grösse, Sprache, Wirtschaftsstruktur und Urbanität sicherlich als heterogen bezeichnet werden. Mit Ausnahme des Kriteriums Sprache gilt dies auch für die Gruppen von Kantonen mit gleicher Behandlung des EFB beim Ein- und Austritt aus der Sozialhilfe (vgl. oben Tabelle 3, unterste Zeile).

Auswertung nach Kantongruppen mit gleichem maximalem EFB

Tabelle 4 zeigt verschiedene Kennzahlen aus der Sozialhilfestatistik sowohl für alle Kantone als auch für Gruppen von Kantonen mit gleichem maximalen EFB, wobei jeweils der Durchschnittswert pro Gruppe ausgewiesen wird. Aus methodischen Gründen wurde *nicht* mit der Bevölkerungszahl gewichtet.²³ Somit hat in den berechneten Durchschnittswerten jeder Kanton dasselbe Gewicht.

Vergleich zwischen Gruppen von Kantonen mit gleichem maximalem EFB					
Kennzahl:	Alle Kantone (n=26)	Kantone mit maximalem EFB in der Höhe von ...			
		0 CHF/Mt. (n=3)	400 CHF/Mt. (n=9)	500 CHF/Mt. (n=8)	600 CHF/Mt. (n=5)
Sozialhilfequote	2.5%	1.6%	3.0%	2.2%	2.1%
Anteil Erwerbstätige am Total der Bezüger/innen	26%	26%	27%	26%	29%
Anteil Vollzeit-Erwerbstätige am Total der Erwerbstätigen	37%	43%	35%	35%	34%
Bezugsdauer der im Jahr 2011 abgeschlossene Fälle (Median)	10 Mt.	12 Mt.	10 Mt.	10 Mt.	10 Mt.
Anteil Beendigungen durch höheres Einkommen an Beendigungen total	6%	3%	6%	6%	7%

Tabelle 4: Vergleich der Sozialhilfequote und weiterer Kennzahlen zwischen Kantonen mit unterschiedlich hohen EFB. Keine Bevölkerungsgewichtung. Quellen: Sozialhilfestatistik des BFS 2011, eigene Auswertungen.

²² Die Heterogenität erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Unterschiede zwischen den Gruppen (z.B. in der Sozialhilfequote oder im Anteil der Erwerbstätigen) tatsächlich durch Unterschiede in der Höhe des EFB sowie ihrer Anrechnung beim Ein- und Austritt bedingt sind und nicht durch Unterschiede in der Bevölkerungsstruktur oder der Situation auf dem Arbeitsmarkt.

²³ Da der Einfluss der kantonalen Systeme auf die verschiedenen Kennzahlen und *nicht* der Einfluss von Bevölkerungscharakteristika von Interesse ist, ist bei der Berechnung von Gruppen-Durchschnittswerten jeder Kanton gleich zu gewichten.

Anhand von Tabelle 4 wird betreffend Wirkung eines unterschiedlich hohen EFB Folgendes ersichtlich:

- Die Sozialhilfequote ist in den Kantonen ganz ohne Anreizsetzung (EFB = 0) am niedrigsten. Dies könnte auf den ersten Blick so interpretiert werden, dass Einkommensfreibeträge zu einer höheren Sozialhilfequote führen. Wir gehen jedoch von einer umgekehrten Kausalität aus: In Kantonen mit tiefer Sozialhilfequote drängt sich das Setzen von Anreizen weniger auf als in Kantonen mit hoher Quote.
- Betrachten wir nur die Kantone mit EFB, ist die Sozialhilfequote in den Kantonen mit maximalem EFB von 400 CHF/Mt. am höchsten. Zwischen Kantonen mit 500 CHF/Mt. bzw. Kantonen mit 600 CHF/Mt. findet sich hingegen kein relevanter Unterschied.
- Der Anteil der Erwerbstätigen am Total der Bezüger/innen unterscheidet sich nur geringfügig zwischen den verschiedenen Gruppen von Kantonen.
- Der Anteil von Personen mit Vollzeitstellen ist in der Gruppe ohne EFB am grössten, wobei dieses Ergebnis stark durch den aussergewöhnlich hohen Wert in Appenzell-Innerrhoden geprägt ist. Der Anteil Vollzeiterwerbstätige am Total der Erwerbstätigen beträgt in Appenzell-Innerrhoden 53%. Ähnlich hohe Werte erreichen nur Waadt mit 52% und Uri mit 48%.²⁴ Zwischen den Gruppen von Kantonen mit EFB sind keine relevanten Unterschiede sichtbar.
- Die Median-Bezugsdauer der im Jahr 2011 abgeschlossenen Fälle liegt in der Gruppe ohne EFB um rund 2 Monate höher als in den übrigen Kantonen.
- Der Anteil Beendigungen durch ein höheres Einkommen ist in der Gruppe der Kantone ohne EFB am niedrigsten, wobei wieder der Kanton Appenzell-Innerrhoden das Ergebnis prägt: Im Kanton Appenzell-Innerrhoden beträgt der Anteil Beendigungen durch ein höheres Einkommen 0%, im Aargau 6% und im Tessin 3%. Zwischen den verschiedenen Gruppen mit EFB sind die Unterschiede minimal.

Im Rahmen des angestellten Kantonsvergleichs findet sich nur ein einziger Hinweis darauf, dass sich das Fehlen von Erwerbsanreizen bzw. von Einkommensfreibeträgen nachteilig auf die Anzahl (erwerbstätige) Sozialhilfebeziehende und somit auf die Sozialhilfeausgaben auswirken könnte: Die Bezugsdauer scheint in den Kantonen ohne EFB leicht höher. Hinweise darauf, dass die Höhe des maximalen EFB die im Rahmen des Vergleichs analysierten Grössen beeinflussen könnte, finden sich keine.

Auswertung nach Kantongruppen mit gleicher Behandlung des EFB bei Ein- und Austritt

Tabelle 5 zeigt wiederum die ausgewählten Kennzahlen aus der Sozialhilfestatistik sowohl für alle Kantone als auch für Gruppen von Kantonen. Die Kantone sind nun jedoch nicht mehr anhand der Höhe des maximalen EFB, sondern anhand der Berücksichtigung des EFB beim Ein- und Austritt in die Sozialhilfe gruppiert.

²⁴ Siehe auch Tabelle 19 im Anhang A-2.

Aufgrund theoretischer Überlegungen wäre zu erwarten, dass die Berücksichtigung des EFB beim Ein- und Austritt im Vergleich zu einem System ohne Berücksichtigung bezüglich Fallzahlen und Ausgaben der Sozialhilfe zu zwei gegenläufigen Effekten führt:

- Erwerbsarbeit wird gefördert (da diese nicht mehr zu finanziellen Einbussen führen kann), wodurch bei einem Teil der Sozialhilfebeziehenden der Unterstützungsbedarf sinkt und/oder die Anzahl Unterstützungseinheiten reduziert wird.
- Die Verschiebung der Anspruchsgrenze erhöht die Anzahl der unterstützungsberechtigten Haushalte.²⁵

Wird der EFB hingegen *nur* beim Austritt berücksichtigt, fördert dies ebenfalls Erwerbsarbeit. Es führt aber zu einer deutlich geringeren Anzahl zusätzlicher Leistungsberechtigter, da nur dann ein Anspruch auf eine Leistung besteht, wenn die Einnahmen des Haushalts zu einem früheren Zeitpunkt unter dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum lagen.

Vergleich zwischen Gruppen von Kantonen mit gleicher Behandlung des EFB beim Ein- und Austritt				
	Alle Kantone (n=26)	Kantone mit ...		
Kennzahl:		Berücksichtigung EFB beim Ein- und Austritt (n=14)	Berücksichtigung EFB beim Austritt (nicht beim Eintritt) (n=8)	EFB nicht berück- sichtigt (n=4)
Sozialhilfequote	2.5%	3.0%	1.6%	2.4%
Anteil Erwerbstätige am Total der Bezüger/innen	26%	28%	28%	25%
Anteil Vollzeit- Erwerbstätige am Total der Erwerbstätigen	37%	40%	34%	31%
Bezugsdauer abge- schlossene Fälle (Medi- an)	10 Mt.	10 Mt.	11 Mt.	9 Mt.
Anteil Beendigungen aufgrund Aufnahme Er- werbstätigkeit	26%	26%	26%	29%
Anteil Beendigungen aufgrund höherem Ein- kommen ²⁶	6%	6%	8%	6%

Tabelle 5: Vergleich der Sozialhilfequote und anderer Kennzahlen zwischen Kantonen mit unterschiedlicher Behandlung des EFB beim Ein- und Austritt. Quellen: BFS, eigene Auswertungen.

²⁵ Bei den neu leistungsberechtigten Haushalten handelt es sich in der Regel um Working Poor Haushalte, da mindestens ein Haushaltsmitglied erwerbstätig sein muss, damit aufgrund der Anrechnung der EFB die Anspruchsgrenze über dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum zu liegen kommt.

²⁶ Im Rahmen des weiter vorne aufgeführten Vergleichs der Kantone mit unterschiedlichen maximalen EFB ist der Anteil der Beendigungen durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit keine relevante Grösse. Personen, welche die Sozialhilfe durch die *Aufnahme* einer Erwerbsarbeit verlassen, waren während der Bezugszeit nicht erwerbstätig und haben deswegen auch keine Einkommensfreibeträge erhalten.

Die in Tabelle 5 ersichtlichen Unterschiede zwischen den verschiedenen Kantonsgruppen mit unterschiedlicher Berücksichtigung des EFB beim Ein- und Austritt stimmen teilweise gut mit diesen theoriebasierten Überlegungen überein:

- Die Sozialhilfequote ist in der Kantonsgruppe mit Berücksichtigung des EFB beim Ein- und Austritt am grössten. Gleichzeitig ist in dieser Gruppe auch der Anteil der Vollzeitwerbstätigen deutlich höher als bei den anderen Gruppen. Dies könnte bedeuten, dass die Anrechnung des EFB beim Ein- und Austritt tatsächlich zu mehr Anspruchsberechtigten führt, insbesondere auch zu mehr Working Poor Haushalten, welche trotz eines Vollzeitwerbseinkommens anspruchsberechtigt sind.
- In der Kantonsgruppe, welche den EFB nur beim Austritt anrechnet, ist die Sozialhilfequote besonders tief und der Anteil der Vollzeitwerbstätigen ist nicht viel höher als in der Gruppe ganz ohne Berücksichtigung des EFB. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass mit der Beseitigung der Austrittsschwelle Erwerbsarbeit gefördert wird, ohne dass einer grosse Anzahl von Working Poor Haushalten der Zugang zur Sozialhilfe geöffnet wird.²⁷

Einige der in Tabelle 5 dargestellten Ergebnisse lassen keine eindeutigen Interpretationen zu:

- Der Anteil Beendigungen durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist in der Gruppe der Kantone ohne Berücksichtigung des EFB am grössten. Dies kann einerseits so interpretiert werden, dass der durch die Austrittsschwelle verursachte Fehlanreiz wenig relevant ist. Andererseits kann dies auch dadurch bedingt sein, dass durch die Berücksichtigung des EFB beim Austritt mehr Sozialhilfebeziehende trotz Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der Sozialhilfe verbleiben.
- Die Bezugszeit der abgeschlossenen Fälle ist in der Kantonsgruppe ohne Berücksichtigung des EFB beim Ein- oder Austritt kürzer als in den beiden Gruppen mit Berücksichtigung. Dies kann so interpretiert werden, dass der durch die Austrittsschwelle verursachte Fehlanreiz keine Wirkung hat. Ebenfalls möglich wäre aber, dass die Beseitigung der Austrittsschwelle durchaus Erwerbsarbeit fördert, aber gleichzeitig durch die Verschiebung der Anspruchsgrenze die Bezugszeit von erwerbstätigen Bezüger/innen verlängert wird.

Schliesslich enthält Tabelle 5 auch Ergebnisse, in welchen sich die theoriebasierten Erwartungen nicht bestätigen:

- Der Anteil Beendigungen durch ein höheres Einkommen ist nur in der Kantonsgruppe mit Berücksichtigung des EFB beim Austritt (nicht beim Eintritt) grösser als in der Gruppe ohne Berücksichtigung des EFB, nicht aber in der Gruppe mit Berücksichtigung beim Ein- und Austritt, was aufgrund ebenfalls zu erwarten wäre.

²⁷ Unter dem Aspekt Gerechtigkeit ist dieser Effekt einer Berücksichtigung des EFB nur beim Austritt eher negativ zu bewerten. Vgl. dazu auch Ott et al. (2010): 243f.

Insgesamt lässt sich der Vergleich zwischen Gruppen von Kantonen, welche den EFB beim Ein- und Austritt in gleicher Weise berücksichtigen, dahingehend deuten, dass Erwerbsanreize in der Sozialhilfe wirken und Erwerbsarbeit fördern. Allerdings sprechen die Ergebnisse auch dafür, dass die Verschiebung der Anspruchsgrenze, insbesondere bei Berücksichtigung des EFB beim Ein- *und* Austritt, dazu führt, dass die Anzahl der Working Poor-Haushalte, welche Sozialhilfe beziehen, zunimmt.

Bilanz zum Kantonsvergleich

Die Ergebnisse des auf aggregierten Kennzahlen abstützenden Kantonsvergleichs entsprechen teilweise gut den auf theoretischen Überlegungen basierenden Erwartungen zu den Auswirkungen der unterschiedlichen Ausgestaltung des EFB. So sprechen die Ergebnisse insgesamt dafür, dass die Berücksichtigung des EFB beim Ein- oder Austritt Erwerbstätigkeit fördert, aber auch die Anzahl von Working Poor Haushalten in der Sozialhilfe vergrössert.

Die Höhe des maximalen Einkommensfreibetrages scheint bezüglich der untersuchten Kenngrössen keine Auswirkungen zu haben, wobei sich allerdings die Spannweite der betrachteten maximalen Einkommensfreibeträge auf 400 bis 600 CHF/Mt. beschränkt. Auch liefert der angestellte Kantonsvergleich nur sehr schwache Evidenz dafür, dass sich das Fehlen von Erwerbsanreizen bzw. von Einkommensfreibeträgen nachteilig auf die Sozialhilfeausgaben auswirkt.

Bei allen auf dem Kantonsvergleich basierenden Aussagen ist die aus methodischen Gründen begrenzte Aussagekraft zu berücksichtigen. Um besser abgestützte Ergebnisse zu erhalten, müssten anderweitige Methoden eingesetzt werden. Vor allem Auswertungen auf der Einzelfallebene dürften deutlich aussagekräftigere Ergebnisse liefern.

2.3 Fazit

Die Auswirkungen der Ausgestaltung der Sozialhilfeleistung und insbesondere der Anreizinstrumente sind bisher wenig erforscht. Im Bereich der Erwerbslosenentschädigung findet sich Evidenz dafür, dass die Entschädigungshöhe und der Entschädigungszeitraum gemeinsam mit verschiedenen anderen Faktoren das Arbeitssuchverhalten von Leistungsbeziehenden beeinflussen. Grundsätzlich besteht somit Grund zur Annahme, dass finanzielle Anreize in sozialen Unterstützungsleistungen, sofern sie von den Betroffenen als relevant wahrgenommen werden, wirken. Gleiches gilt für Fehlanreize in den Anreizinstrumenten. Auch in der Sozialhilfe ist zumindest bei einem Teil der Beziehenden davon auszugehen, dass sie auf finanzielle Anreize reagieren und ihr Handeln auf gesetzte Anreize ausrichten.

Die Ergebnisse des angestellten explorativen Kantonsvergleichs stützen dies. Sie sprechen dafür, dass die Berücksichtigung des EFB beim Ein- und Austritt aus der Sozialhilfe Erwerbstätigkeit fördert. Gleichzeitig stützen sie auch die These, dass die aufgrund der Berücksichtigung des EFB höher gelegene Anspruchsgrenze mehr Working Poor-

Haushalten den Zugang zur Sozialhilfe ermöglicht, wobei die Anzahl dieser zusätzlichen Leistungsberechtigten bei Berücksichtigung beim Ein- *und* Austritt deutlich höher liegen dürfte als bei der Berücksichtigung nur beim Austritt.

Aussagen zur optimalen Höhe von Einkommensfreibeträgen in der Sozialhilfe sind auf Basis der durchgeführten Analysen nicht möglich. Die heute bestehenden Unterschiede in der EFB-Höhe zwischen den Kantonen (100 bis 200 CHF/Mt.) scheinen mit Blick auf die betrachteten aggregierten Kenngrössen zur Sozialhilfe tendenziell keine grossen Auswirkungen zu haben. Entscheidend dürfte vor allem sein, ob die Betroffenen den EFB als finanziell relevant wahrnehmen, was auch vom regionalen Kontext abhängen kann. Um abschätzen zu können, welche Höhe der EFB haben muss, damit er als relevanter Anreiz wahrgenommen wird, wären umfangreichere Analysen zum Verhalten auf individueller Ebene notwendig.

Generell ist zu berücksichtigen, dass finanzielle Anreize grundsätzlich nur bei jenen Personen eine Wirkung zeigen können, welche aufgrund ihrer persönlichen Situation in der Lage sind, die Höhe ihres Erwerbseinkommens zumindest teilweise zu beeinflussen. Ein Teil der Sozialhilfebeziehenden ist aus unterschiedlichen Gründen (Gesundheit, Betreuungspflichten, Working Poor) nicht in der Lage, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder eine bestehende Teilzeittätigkeit auszubauen. Bei dieser Gruppe ist die Wirkung von finanziellen Anreizen wie Einkommensfreibeträgen ausgeschlossen. Für den Kanton Zürich ist davon auszugehen, dass rund 60% der Unterstützungseinheiten mittelfristig nicht in der Lage sind, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder zu erweitern. Die betreffenden Sozialhilfebeziehenden können durch Massnahmen im Bereich der Anreizinstrumente nicht erreicht werden.

3 Vergleich von Tarifvarianten

Der heutige Sozialhilfetarif im Kanton Zürich verursacht einen Schwelleneffekt, der zu Fehlanreizen und Benachteiligungen führt. Im Hinblick auf mögliche Lösungen zur Senkung des Schwelleneffekts galt es deshalb, verschiedene Varianten einer Tarifierfassung zu prüfen und dem heute geltenden Sozialhilfetarif gegenüberzustellen. Von Interesse waren insbesondere die Auswirkungen der unterschiedlichen Varianten einer Tarifierfassung, wobei diese Auswirkungen in mehrfacher Hinsicht beleuchtet werden sollten:

- *Schwellenhöhe*: Wie wirken sich die einzelnen Varianten auf die Höhe der durch den EFB verursachten Schwelle aus?
- *Verweildauer in der Sozialhilfe*: Welche Konsequenzen zeitigen die einzelnen Varianten bzgl. Verweildauer in der Sozialhilfe?
- *Betroffene und Fallzahlen*: Wie viele Sozialhilfebeziehende sind bei den einzelnen Varianten von einem Fehlanreiz betroffen? Wie wirken sich die Varianten auf die Fallzahlen der Sozialhilfe aus?
- *Sozialhilfekosten*: Welche Kostenfolgen für die Sozialhilfe sind bei Umsetzung der einzelnen Varianten vorzusehen?

Die Auswirkungen der in die Prüfung einbezogenen Varianten einer Tarifierfassung werden nachfolgend im Detail diskutiert. Basis bilden eigene Modellrechnungen sowie Auswertungen der BFS-Sozialhilfestatistik und der kantonalen Steuerkomponentenstatistik.

3.1 Eigenschaften der geprüften Tarifvarianten

Tabelle 6 führt die geprüften Tarifvarianten sowie ihre Eigenschaften im Überblick auf. Die Variante «600 ohne Anrechnung» entspricht dem heute im Kanton Zürich gültigen Sozialhilfetarif.

Bezeichnung Variante	Eigenschaften Variante		
	Maximaler EFB ^(A) [CHF/Mt.]	Berücksichtigung EFB beim Eintritt	Berücksichtigung EFB beim Austritt
400 ohne Anrechnung	400	nein	nein
500 ohne Anrechnung	500	nein	nein
600 ohne Anrechnung (Status Quo)	600	nein	nein
400 mit Anrechnung	400	nein	ja
500 mit Anrechnung	500	nein	ja
600 degressiv	600	nein	ja, zeitlich begrenzt ^(B)

Tabelle 6: Betrachtete Tarifvarianten

^(A) Die entsprechenden Beträge beziehen sich auf den maximalen EFB *pro Person*. Die Summe aller Zulagen (EFB, IZU und MIZ) pro Unterstützungseinheit und Monat ist auf 850 CHF/Mt. begrenzt.

^(B) bis 9 Mte. = 100%, bis 12 Mte. = 75%, bis 18 Mte. = 35%, dann keine Anrechnung.

Die geprüften Tarifvarianten unterscheiden sich einerseits betreffend Höhe des maximalen EFB, andererseits bezüglich Anrechnung des EFB²⁸:

- Bei den Tarifvarianten mit dem Zusatz «*ohne Anrechnung*» wird auf eine Berücksichtigung des EFB bei Ein- und/oder Austritt verzichtet und ein maximaler EFB zwischen 400 und 600 CHF pro Person und Monat angesetzt.
- Die Tarifvarianten mit dem Zusatz «*mit Anrechnung*» resp. «*degressiv*» gehen ebenfalls von einem maximalen EFB von 400 bis 600 CHF pro Person und Monat aus. Zusätzlich kommt eine Anrechnung des EFB beim *Austritt*²⁹ aus der Sozialhilfe zum Tragen. Die Variante «600 degressiv» rechnet den EFB dabei nur zeitlich begrenzt und abgestuft an.

Bei den Varianten «400 ohne Anrechnung», «400 mit Anrechnung», «500 ohne Anrechnung» und «500 mit Anrechnung» wird die Höhe des maximalen EFB im Vergleich zum heutigen Sozialhilfetarif reduziert. Bei einer entsprechenden Tarifanpassung beträgt der maximale EFB nicht mehr wie bisher 600 CHF pro Person und Monat, sondern würde neu bei 400 CHF bzw. 500 CHF pro Person und Monat zu liegen kommen.³⁰ Dies hätte zur Folge, dass sich die Sozialhilfeleistung für erwerbstätige Unterstützungseinheiten im Vergleich zu heute verringert. Arbeitsbemühungen von Sozialhilfebeziehenden würden in geringerem Umfang als bisher finanziell honoriert.

3.2 Auswirkungen auf die Schwellenhöhe

3.2.1 Entstehung der EFB-Schwelle³¹

Heute wird der EFB im Kanton Zürich weder beim Ein- noch Austritt in bzw. aus der Sozialhilfe berücksichtigt. Das verfügbare Einkommen von Unterstützungseinheiten mit EFB liegt folglich *über* der Anspruchsgrenze (siehe Figur 1). Dadurch entsteht ein Schwelleneffekt: In Figur 1 ist das Einkommensintervall rot unterlegt, im welchen das verfügbare Einkommen ausserhalb der Sozialhilfe geringer ist als das maximal erreichbare verfügbare Einkommen innerhalb der Sozialhilfe.

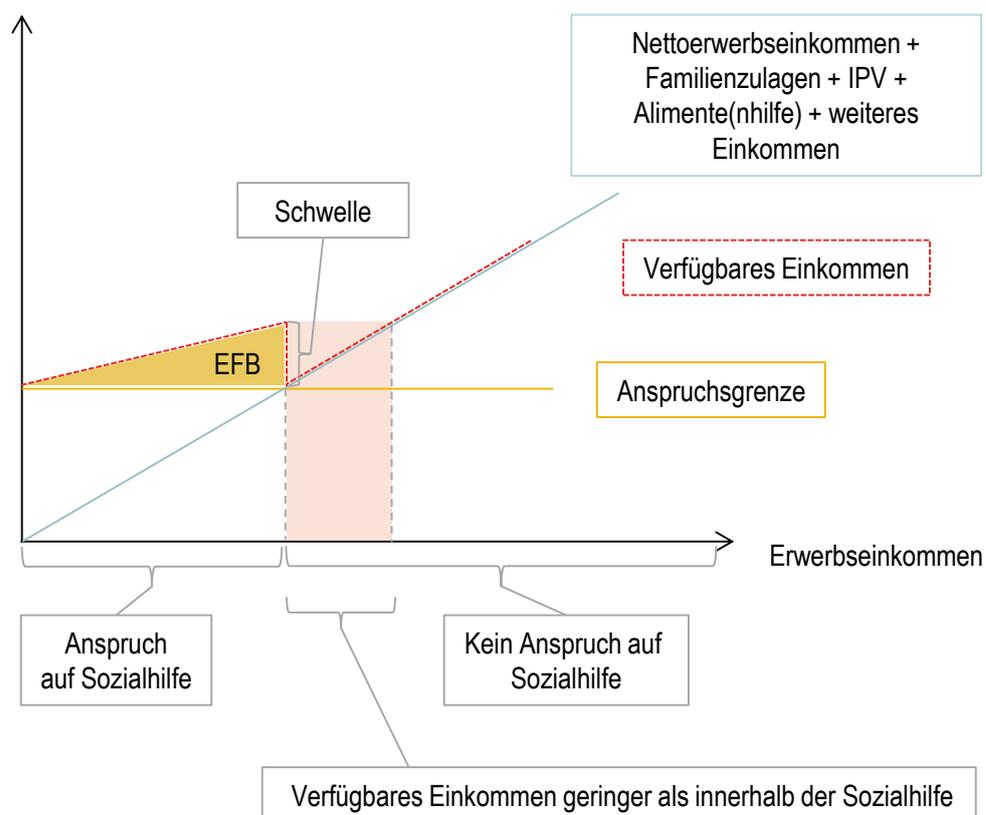
²⁸ Eine Anrechnung des EFB bedeutet, dass der dem Erwerbsumsatz entsprechende EFB bei der Berechnung des Sozialhilfeanspruchs zur materiellen Grundsicherung (und den zwingenden situationsbedingten Leistungen) hinzugerechnet und damit die Anspruchsgrenze erhöht wird.

²⁹ Eine Anrechnung des EFB beim Eintritt in die Sozialhilfe sieht keine der geprüften Varianten vor.

³⁰ Ausgehend von einem reduzierten maximalen EFB würde sich auch der anteilmässige EFB für Unterstützungseinheiten mit einem Teilzeitpensum verringern.

³¹ Die Studie behandelt nur die durch den EFB verursachte Schwelle. Die weiteren beim Ein- und Austritt nicht angerechneten Zulagen (IZU, MIZ) können bei Mehrpersonenhaushalten, welche mehrere der genannten Zulagen erhalten, den durch den EFB verursachten Schwelleneffekt noch verstärken.

«Durch den EFB verursachte Schwelle»



econcept

Figur 1: Durch den EFB verursachter Schwelleneffekt.

Ein Erwerbseinkommen innerhalb dieses rot unterlegten Einkommensintervalls ist aus finanziellen Aspekten unattraktiv: Hier liegt das Erwerbseinkommen zwar bis zu einigen hundert Franken pro Monat³² über der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe, womit kein Anspruch auf Sozialhilfe besteht. Vergleichbare Haushalte innerhalb der Sozialhilfe können aber über gleich viel oder mehr finanzielle Mittel verfügen, wenn sie einen EFB erhalten.

Wie ebenfalls in Figur 1 ersichtlich ist, entfällt der Sozialhilfeanspruch, sobald das Einkommen (Nettoerwerbseinkommen + Familienzulagen + IPV + allfällige Alimente/ALBV + weiteres Einkommen) gleich der Anspruchsgrenze ist. Der EFB, welcher bei einem Einkommen unmittelbar unter der Anspruchsgrenze ausgerichtet wird, entspricht dem maximalen Verlust an verfügbarem Einkommen, welcher beim Austritt aus der Sozialhilfe möglich ist. Dieser mit dem Austritt aus der Sozialhilfe verbundene maximale Verlust an verfügbarem Einkommen wird auch als Schwellenhöhe bezeichnet.

3.2.2 Berechnung der Schwellenhöhe

Die Schwellenhöhe entspricht dem EFB, welcher bei einem Einkommen unmittelbar unter der Anspruchsgrenze ausgerichtet wird (vgl. nochmals Kapitel 3.2.1). Da der EFB vom

³² Der genaue Betrag ist abhängig von der effektiven Anspruchsgrenze sowie vom Erwerbseinkommen.

Erwerbspensum abhängig ist³³, bestimmt somit das Erwerbspensum, mit welchem ein Einkommen unmittelbar unter der Anspruchsgrenze erreicht wird, die Schwellenhöhe. Dieses Pensum und damit auch die Schwellenhöhe hängen von der Höhe der Anspruchsgrenze, dem Lohnniveau sowie weiteren Einkommensquellen ab und sind somit in der Praxis für jede Unterstützungseinheit individuell.

Da die Angaben in der Sozialhilfestatistik zu Erwerbspensum und Erwerbseinkommen nicht ausreichen³⁴, um die individuelle Schwellenhöhe für jede Unterstützungseinheit zu berechnen, ermitteln wir die wahrscheinliche Schwellenhöhe auf der Basis von Modellrechnungen. Dabei verwenden wir elf Haushaltstypen (Alleinerziehende, Alleinverdiener-Paare sowie Zweiverdiener-Paare mit unterschiedlicher Anzahl Kinder).

Für jeden Haushaltstyp wird das Erwerbspensum berechnet, bei welchem gilt:

$$\text{Anspruchsgrenze} = \text{Nettoerwerbseinkommen} + \text{Familienzulagen} + \text{IPV} + \text{Alimente(nhilfe)}$$

wobei

$$\begin{aligned} \text{Anspruchsgrenze} &= \text{Grundbedarf} + \text{Wohnkosten} + \text{Medizinische Grundversorgung} \\ &+ \text{anrechenbare SIL} \end{aligned}$$

Für diese Berechnung sind hinsichtlich verschiedener Faktoren weitergehende Annahmen notwendig. Tabelle 7 fasst zusammen, auf welchen Grundlagen und Annahmen die einzelnen Werte, die in die Berechnung einfließen, beruhen.

³³ Der maximale EFB von heute 600 CHF/Mt. wird bei einem Vollzeitpensum zugestanden. Bei Teilzeitarbeit wird der EFB entsprechend dem Beschäftigungsumfang reduziert. Er beträgt mindestens 100 CHF/Mt. Die Summe aller Zulagen (EFB, IZU, MIZ) pro Unterstützungseinheit ist auf 850 CHF/Mt. begrenzt.

³⁴ Die Erfassung des korrekten Erwerbspensums ist für viele Erwerbssituationen schwierig, weswegen in der Sozialhilfestatistik relativ grobe Kategorien verwendet werden.

		Grundlagen und Annahmen	Quelle
Einkommen	Nettoerwerbseinkommen	Bestimmung auf Basis der Bruttolöhne in der Grossregion Zürich für die Anforderungsniveaus 3 (Berufs- und Fachkenntnisse vorausgesetzt) und 4 (Einfache und repetitive Tätigkeiten) sowie den Sozialabzügen gemäss BSV: – Der Bruttolohn zu Anforderungsniveau 4 wird mit 2/3, derjenige zu Anforderungsniveau 3 mit 1/3 gewichtet. – Bei Alleinerziehenden werden Frauenlöhne, bei Alleinverdienerhaushalten Männerlöhne verwendet. Bei Zweiverdienern werden Männerlöhne mit ¾, Frauenlöhne mit ¼ gewichtet.	– Lohnstrukturerhebung des BFS 2010 (Verzicht auf Teuerungsanpassung, da der Landesindex der Konsumentenpreise zwischen 2010 und 2013 gesunken ist.) – Homepage BSV (Januar 2014)
	Familienzulagen	200 CHF pro Kind pro Monat	Homepage SVA Zürich (Januar 2014)
	Alimente/ALBV	Medianwert der Alimentenbevorschussung, differenziert nach der Anzahl Kindern	Sozialbericht Kanton Zürich 2012
	IPV	IPV-Tarif 2013	Homepage SVA (Januar 2014)
Materielle Grundsicherung	Grundbedarf	Grundbedarf gemäss SKOS-Richtlinien 2013	SKOS-Richtlinien 2013
	Wohnkosten	Gesamte effektive Wohnkosten, Median je Haushaltstyp	Sozialhilfestatistik Kanton Zürich 2012
	Medizinische Grundversorgung	<i>Krankenkassenprämien:</i> Durchschnittsprämie Region 2 (mittlere Prämienhöhe) im Kanton Zürich im Jahr 2013.	Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2013 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen
		<i>Franchisen und Selbstbehalte:</i> Erwartungswert, Berechnung mit minimaler Franchise und maximalem Selbstbehalt, Unterschied Erwachsene und Kinder ist berücksichtigt.	BAG, FAQ zur Kostenbeteiligung
	<i>Zahnarztkosten:</i> Annahme pauschal: 250 CHF/a pro erwachsene Person, 150 CHF/a pro Kind.	Annahme pauschal	
SIL und IPV (Annahmen grossenteils identisch)	Fahrtkosten	Pro erwachsene erwerbstätige Person ein ZVV-Jahres-Abonnement für drei Zonen.	ZVV-Homepage
	Auswärtige Verpflegung	Pro erwachsene erwerbstätige Person: Gemäss kantonalem Steuerrecht maximal abzugsfähiger Betrag (3'200 CHF/a) multipliziert mit dem berechneten Pensum, bei welchem der Sozialhilfeanspruch erlischt.	Steuerformulare und Wegleitung 2013
	(Selbstgetragene) Familienergänzende Betreuungskosten	Annahme pauschal: – Alleinerziehende: 4 subventionierte Tage à 15 CHF pro Tag pro Kind – Zweiverdiener-Paare: 2 subventionierte Tage à 15 CHF pro Tag pro Kind (Für die Ermittlung der IPV wird der Maximalbetrag gemäss kantonalem Steuerrecht berücksichtigt.)	Tarif in Anlehnung an das Elternbeitragsreglement der Stadt Winterthur.
	Haftpflcht & Hausrat	Annahme pauschal: 300 CHF/a	Online-Rechner von mehreren Versicherungsanbietern
	Selbstgetragene Krankenkassenprämien	Durchschnittsprämie Region 2 (mittlere Prämienhöhe) im Kanton Zürich im Jahr 2013 abzüglich maximale IPV.	– Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2013 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen. – IPV-Tarif 2013

Tabelle 7: Annahmen betreffend die Berechnung der Anspruchsgrenze sowie des Erwerbspensums bei Austritt

3.2.3 Ergebnisse zur Schwellenhöhe

Aufgrund der EFB-Schwelle wird der finanzielle Gegenwert von zusätzlicher Erwerbsarbeit bei Austritt aus der Sozialhilfe um den vor dem Austritt ausgerichteten EFB reduziert. Tabelle 8 auf der folgenden Seite zeigt die Ergebnisse der Berechnungen zur Höhe der Schwellen, welche durch die verschiedenen zur Diskussion stehenden Tarifvarianten verursacht werden. Die ausgewiesene Schwellenhöhe entspricht dem EFB, der bei demjenigen Erwerbsspensum ausgerichtet wird, bei dem gemäss Modellrechnungen ein Austritt aus der Sozialhilfe möglich wird.

Die Berechnungen zur erwarteten Schwellenhöhe machen deutlich, dass Tarifvarianten ohne Anrechnung des EFB Schwelleneffekte verursachen. Da Unterstützungseinheiten mit Kindern die Sozialhilfe in der Regel erst mit einem Erwerbsspensum von 75% oder mehr verlassen, liegt die Schwellenhöhe jeweils relativ nahe am maximalen EFB. Einzelpersonen können hingegen mit einem deutlich tieferen Erwerbsspensum aus der Sozialhilfe austreten, weswegen sie mit einer deutlich geringeren Austrittsschwelle konfrontiert sind. Die Schwellen sind für Zweiverdiener-Paare jeweils leicht höher als für Paare mit nur einem Erwerbseinkommen. Dies liegt daran, dass bei Zweiverdiener-Paaren von zwei Tagen familienergänzender Betreuung ausgegangen wird, während bei Alleinverdiener-Paaren keine familienergänzende Betreuung angenommen wird.

Bei den Varianten «400 mit Anrechnung» und «500 mit Anrechnung» wird die EFB-Schwelle und damit auch der durch die Schwelle gesetzte Fehlanreiz für die Sozialhilfebeziehenden eliminiert, indem der EFB beim Austritt an die Anspruchsgrenze angerechnet wird.³⁵ Mit der Tarifvariante «600 degressiv» tritt die EFB-Schwelle zeitlich verzögert auf. Da der EFB nach dem Überschreiten der Anspruchsgrenze vorerst für neun Monate zu 100% angerechnet wird, wird der Gegenwert zusätzlicher Erwerbsarbeit für diesen Zeitraum nicht reduziert. Anschliessend werden der EFB und somit auch der angerechnete Betrag schrittweise reduziert, wodurch auch das verfügbare Einkommen innerhalb von weiteren neun Monaten schrittweise verringert wird. Die Reduktion entspricht im ungünstigsten Fall der Schwellenhöhe, im besten Fall nur einigen Franken im Monat. Häufig dürften Reduktionen um einige hundert Franken vorkommen.

³⁵ Da die beiden Varianten jedoch auf eine Anrechnung beim Eintritt verzichten, bleibt eine Benachteiligung von Personen/Haushalten erhalten, deren monatliches Einkommen nur einige hundert Franken über der heute geltenden Anspruchsgrenze liegt, da sie weiterhin gegenüber vergleichbaren Personen/Haushalten in der Sozialhilfe finanziell benachteiligt sind. Vgl. auch Kapitel 3.4.2.

Wahrscheinliche EFB-Schwellenhöhe ^(A) [CHF/Mt.]	Tarifvariante							
	400 ohne Anrechnung	500 ohne Anrechnung	600 ohne Anrechnung (Status Quo)	400 mit Anrechnung	500 mit Anrechnung	600 degressiv		
Einzelperson	230	280	340	-	-	Nach Überschreiten der heute geltenden Anspruchsgrenze tritt <i>vorerst keine</i> Schwelle auf.	340	
Alleinerziehend								
mit einem Kind	310	390	460	-	-		460	
mit zwei Kindern	330	410	490	-	-	Das verfügbare Einkommen reduziert sich jedoch innerhalb der darauffolgenden 18 Monate, höchstens um den aufgeführten Betrag.	490	
mit drei Kindern	340	430	520	-	-		520	
Paar, Alleinverdiener								
ohne Kinder	330	410	500	-	-	Das verfügbare Einkommen reduziert sich jedoch innerhalb der darauffolgenden 18 Monate, höchstens um den aufgeführten Betrag.	500	
mit einem Kind	360	450	540	-	-		540	
mit zwei Kindern	370	460	550	-	-		550	
mit drei Kindern	370	470	560	-	-		560	
Paar, Zweiverdiener								
ohne Kinder	350	430	520	-	-	Das verfügbare Einkommen reduziert sich jedoch innerhalb der darauffolgenden 18 Monate, höchstens um den aufgeführten Betrag.	520	
mit einem Kind	390	480	580	-	-		580	
mit zwei Kindern	400	500	590	-	-		590	
mit drei Kindern	420	520	620	-	-		620	

Tabelle 8: Wahrscheinliche EFB-Schwellenhöhe

^(A) Entspricht der wahrscheinlichen Höhe des EFB beim Austritt aus der Sozialhilfe, die auf Basis des Pensums beim Austritt aus der Sozialhilfe berechnet werden kann. Die weiteren beim Ein- und Austritt nicht angerechneten Zulagen (IZU, MIZ) können bei Mehrpersonenhaushalten, welche mehrere der genannten Zulagen erhalten, den durch den EFB verursachten Schwelleneffekt verstärken. **Quelle:** Eigene Modellrechnungen.

Die Wirkung des Schwelleneffekts und die Bedeutung der Schwellenhöhe werden nachfolgend an einem Beispiel noch im Detail erläutert:

Beispiel

Gemäss Modellrechnungen tritt eine Alleinerziehende mit zwei Kindern bei einem Erwerbsumsatz von 82% aus der Sozialhilfe aus. Bei einem maximalen EFB von 600 CHF/Mt. sinkt ihr verfügbares Einkommen beim Überschreiten der Anspruchsgrenze (das heisst bei Erhöhung des Erwerbsumsatzes von 81% auf 82%) und den damit verbundenen Austritt aus der Sozialhilfe um rund 490 CHF/Mt. (vgl. ockeres Feld in Tabelle 8). Dies ist der maximale Betrag, um den sich der finanzielle Gegenwert von zusätzlicher Erwerbsarbeit durch das Überschreiten der Anspruchsgrenze bzw. durch den Austritt aus der Sozialhilfe reduzieren kann.³⁶

Bei einem Vollzeitnettoerwerbseinkommen von 3'650 CHF/Mt. führt eine Pensumserhöhung dieser Alleinerziehenden mit zwei Kindern von 80% auf 100% zu rund 730 CHF/Mt. zusätzlichem Erwerbseinkommen. Das verfügbare Einkommen steigt aber nur um rund 250 CHF/Mt., da der vor dem Sozialhilfeaustritt ausgerichtete EFB von 480 CHF/Mt. wegfällt. Bei einer Pensumssteigerung von 50% auf 100% ist der Effekt geringer: Der Einkommensanstieg von 1'850 CHF/Mt. wird um den vor dem Austritt ausgerichteten EFB von 300 CHF/Mt. auf 1'550 CHF/Mt. reduziert.

3.3 Auswirkungen auf die Verweildauer

Mangels Grundlagen ist es nicht möglich, die Auswirkungen der verschiedenen Tarifvarianten auf die Verweildauer in der Sozialhilfe zu quantifizieren. Grundsätzlich ist jedoch davon auszugehen, dass die Tarifvarianten mit Anrechnung des EFB beim Austritt («400 mit Anrechnung», «500 mit Anrechnung») die Verweildauer von Unterstützungseinheiten *mit Erwerbstätigen* verlängern, da durch die Anrechnung des EFB beim Austritt die innerhalb der Sozialhilfe geltende Anspruchsgrenze erhöht wird. Damit führt eine Verbesserung der finanziellen Situation seltener zu einem Austritt.³⁷ Dies gilt auch für die Tarifvariante «600 degressiv», auch wenn aufgrund der schrittweisen Reduktion des EFB (und damit auch des angerechneten Betrages) die Verlängerung geringer ausfallen dürfte als bei den Tarifvarianten mit voller Anrechnung des EFB.

Bei den zur Diskussion stehenden Tarifvarianten ohne Anrechnung des EFB («400 mit Anrechnung», «500 mit Anrechnung») ist eher nicht mit einer Verlängerung der Verweildauer in der Sozialhilfe zu rechnen, da die heute geltende Anspruchsgrenze beibehalten wird. Von einer Verlängerung der Verweildauer wäre nur auszugehen, wenn die Attraktivität von Erwerbsarbeit durch die Senkung des EFB auf 400 resp. 500 CHF/Mt. für die Sozialhilfebeziehenden massgeblich eingeschränkt würde. Wie hoch der EFB mindestens angesetzt werden muss, damit ein finanzieller Anreiz wirkt, lässt sich jedoch aufgrund der heutigen Informationslage nicht beurteilen.

³⁶ Anzumerken ist, dass der finanzielle Gegenwert von Erwerbsarbeit durch das Zusammenspiel verschiedener Transfersysteme noch weiter reduziert wird: Durch zusätzliches Erwerbseinkommen sinken die Leistungen von Prämienverbilligung und Alimentenbevorschussung, während Steuern und Kinderbetreuungskosten steigen.

³⁷ Trotz der wahrscheinlichen Verlängerung der Verweildauer müssen die Tarifvarianten mit Anrechnung des EFB beim Austritt nicht zwingend zu Mehrkosten führen, da sich mit Blick auf die Kosten verschiedene Effekte überlagern können (vgl. Kapitel 3.5).

3.4 Betroffene Personengruppen und Auswirkungen auf die Fallzahlen

Der im heute geltenden Sozialhilfetarif angelegte Schwelleneffekt tangiert einerseits einen Teil der Sozialhilfeempfänger/innen, andererseits aber auch Haushalte ausserhalb der Sozialhilfe. In Anlehnung an frühere Studien (Ott et al. 2010, Neukomm et al. 2012) teilen wir die von der EFB-Schwelle betroffenen Personen und Haushalte für die weitere Analyse in die folgenden Gruppen ein:

- *Anreizlimitierte*: Unterstützungseinheiten in der Sozialhilfe, welche aufgrund der EFB-Schwelle einem Fehlanreiz ausgesetzt sind. Die Erhöhung ihres Erwerbseinkommens kann zum Überschreiten der EFB-Schwelle führen, was sich negativ auf das verfügbare Einkommen auswirkt.
- *Benachteiligte*: Haushalte ausserhalb der Sozialhilfe, welche weniger finanzielle Mittel zur Verfügung haben als vergleichbare Haushalte innerhalb der Sozialhilfe mit geringerem Erwerbseinkommen.

Eine Anpassung des Sozialhilfetarifs gemäss den verschiedenen diskutierten Varianten hat sowohl auf die Anzahl Anreizlimitierter innerhalb der Sozialhilfe als auch auf die Anzahl Benachteiligter ausserhalb der Sozialhilfe direkte Auswirkungen. Eine Anrechnung des EFB bei Austritt kann zudem zu zusätzlichen Working Poor-Haushalten in der Sozialhilfe führen.

- *Zusätzliche Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe*: Wird eine Tarifvariante mit Anrechnung des EFB beim Austritt eingeführt und damit die Anspruchsgrenze für Unterstützungseinheiten mit Erwerbstätigen verschoben, werden sich zukünftig zusätzliche Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe befinden, welche gemäss heute geltendem Tarif nicht anspruchsberechtigt sind.

Die Anzahl Anreizlimitierter wird auf Basis der Sozialhilfestatistik des BFS, die Anzahl Benachteiligter und der zusätzlichen Working Poor-Haushalte auf Basis der Steuerkomponentenstatistik des Kantons Zürich geschätzt.

3.4.1 Anreizlimitierte

Die EFB-Schwelle wirkt im Hinblick auf einen Teil der Unterstützungseinheiten in der Sozialhilfe anreizlimitierend, indem nur ein limitierter Anreiz für zusätzliche Erwerbsarbeit besteht. Betroffen sind Sozialhilfeempfänger/innen, welche bereits erwerbstätig sind und durch zusätzliche (oder allenfalls andere) Erwerbsarbeit ein so hohes Erwerbseinkommen erzielen, dass die Unterstützungseinheit den Sozialhilfeanspruch und damit auch den EFB sowie allenfalls weitere Zulagen verliert. Alle übrigen Sozialhilfeempfänger/innen sind durch den EFB-Schwelleneffekt nicht tangiert.³⁸

³⁸ Personen, die noch nicht erwerbstätig sind, können sich bzw. ihre Unterstützungseinheit durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nur dann schlechter stellen, wenn sie selbst oder andere Personen in ihrer Unterstützungseinheit eine IZU und/oder MIZ erhalten und mit der Aufnahme der Erwerbstätigkeit der Sozialhilfeanspruch und damit auch die IZU oder MIZ entfallen. Im ungünstigsten Fall kann die Unterstützungseinheit so finanzielle Mittel im Umfang von 400 CHF/Mt. verlieren. Führt die Erwerbstätigkeit hingegen nicht zum Austritt, setzt der EFB einen Erwerbsanreiz. Dabei handelt es sich

Die Anzahl der durch die EFB-Schwelle anreizlimitierter Unterstützungseinheiten lässt sich auf Basis der Sozialhilfestatistik des BFS schätzen, wobei Individualdaten des Kantons Zürich für das Jahr 2012 verwendet werden. Als Grundlage für die Schätzung dienen Kriterien, welche die anreizlimitierten Unterstützungseinheiten charakterisieren (Ott et. al 2010; Neukomm et al. 2012). Diese Kriterien wurden anhand der Variablen der Sozialhilfestatistik neu operationalisiert und teilweise verfeinert (vgl. Tabelle 9).

Kriterien zur Schätzung der Anzahl Anreizlimitierter	
Kriterium	Operationalisierung auf Basis der Sozialhilfestatistik
Zusätzliche Erwerbstätigkeit nicht ausgeschlossen	<ul style="list-style-type: none"> – Schweizer/in, B-, C-, L-Bewilligung (Antragsteller/in und/oder Partner/in) – Antragsteller und/oder Partner/in ist im Erwerbsalter – Antragsteller/in oder Partner/in ist nicht bereits vollzeiterwerbstätig oder hat mehrere Stellen – Keine pflegebedürftige Person im Haushalt – Kein zwingender Grund für Teilzeiterwerbstätigkeit (in Ausbildung, Behinderung/Unfall, Krankheit, Haushalt/familiäre Gründe, Nebentätigkeit) – Keine Alkohol oder Drogenberatung oder Beratung durch psychiatrisch/psychologischen Dienst – Antragsteller/in ist nicht in stationären Einrichtungen oder ohne feste Unterkunft – Keine Vermittlung in Wohngruppe oder zur Unterbringung in stationäre Einrichtung – Bei Personen ohne Partner im Erwerbsalter: Keine IV-Rente oder IV-Eingliederungsmassnahme (ja oder in Abklärung) – Bei Personen mit Partner im Erwerbsalter: Keine IV-Rente oder IV-Eingliederungsmassnahme (ja oder in Abklärung) und Partner nicht bereits mit über 50% erwerbstätig – Erwerbsstatus von Antragsteller/in und/oder Partner/in nicht gleich <ul style="list-style-type: none"> • in der Lehre • in Ausbildung • Haushalt, familiäre Gründe • Rentner/in • Vorübergehend arbeitsunfähig • Dauerinvalidität • Keine Chance auf dem Arbeitsmarkt
Einstieg in der Arbeitsmarkt ist bereits gelungen	Antragsteller/in und/oder Partner/in ist teilzeiterwerbstätig
Austritt durch zusätzliche Erwerbsarbeit möglich	Das bei Vollzeiterwerbstätigkeit von Antragsteller/in und Partner/in «theoretisch erreichbare Einkommen» ^(A) ist grösser oder gleich dem Bruttobedarf. Wenn ein Austritt durch zusätzliche Erwerbstätigkeit möglich ist, kann sich die Unterstützungseinheit in einem System ohne Anrechnung des EFB durch zusätzliche Erwerbsarbeit schlechter stellen.

Tabelle 9: Kriterien zur Schätzung der Anzahl Anreizlimitierter und Operationalisierung anhand der Variablen der Sozialhilfestatistik des BFS.

^(A) Das «erreichbare Einkommen» wird auf Basis der Löhne in der Grossregion Zürich (Lohnstrukturerhebung BFS) für die Anforderungsniveaus 3 (Berufs- und Fachkenntnisse vorausgesetzt) und 4 (Einfache und repetitive Tätigkeiten) berechnet. Der Bruttolohn zu Anforderungsniveau 4 wird mit 2/3, derjenige zu Anforderungsniveau 3 mit 1/3 gewichtet. Bei Alleinerziehenden werden Frauenlöhne, bei Alleinverdienerhaushalten Männerlöhne verwendet. Bei Zweiverdienern werden Männerlöhne mit ¾, Frauenlöhne mit ¼ gewichtet. Unterstützungseinheiten werden als Zweiverdienerhaushalte klassiert, wenn Antragsteller/in und Partner/in teilzeiterwerbstätig sind.

Gemäss der vorgenommenen Schätzung ist davon auszugehen, dass von 23'204 Sozialhilfefällen im Jahr 2012 rund 2'400 (ca. 10%) mit einem durch die EFB-Schwelle verursachten Fehlanreiz konfrontiert und damit anreizlimitiert sind. Die Anzahl Anreizlimitierter

um einen Schwelleneffekt, der unabhängig vom EFB-Schwelleneffekt auftritt, weswegen wir ihn im Rahmen des vorliegenden Projektes nicht weiter analysieren.

ist unabhängig von der Schwellenhöhe. Sie ist folglich für alle betrachteten Tarifvarianten, welche eine Schwelle verursachen (alle Tarifvarianten ohne Anrechnung sowie die Variante «600 degressiv»), gleich gross. Bei den Tarifvarianten mit Anrechnung (Tarifvarianten «400 mit Anrechnung», «500 mit Anrechnung») wird die EFB-Schwelle eliminiert und die heute bestehende Anreizlimitierung aufgehoben.

3.4.2 Benachteiligte

Die im heutigen System bestehende EFB-Schwelle führt dazu, dass Haushalte in einem bestimmten niedrigen Einkommensbereich, aber ohne Sozialhilfeanspruch weniger finanzielle Mittel zur Verfügung haben als vergleichbare Haushalte mit EFB innerhalb der Sozialhilfe (siehe vorne Figur 1). Dies betrifft Haushalte, deren Einkommen zwar über der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe liegt, jedoch geringer ist als die Anspruchsgrenze zuzüglich des EFB, welcher erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger/innen in vergleichbaren Familien- und Erwerbsverhältnissen zugestanden wird. Somit sind manche Haushalte ausserhalb der Sozialhilfe gegenüber vergleichbaren Haushalten innerhalb der Sozialhilfe benachteiligt.

Die Anzahl Benachteiligte wird anhand der Steuerkomponentenstatistik des Kantons Zürich geschätzt, wobei wiederum die bereits in Kapitel 3.2 erläuterten Annahmen zu Anspruchsgrenze, Pensum beim Sozialhilfeaustritt und Steuern zugrunde gelegt werden. Ermittelt wird die Anzahl derjenigen Haushalte, welche um mindestens 100 CHF/Mt. schlechter gestellt sind als vergleichbare Haushalte innerhalb der Sozialhilfe.

Tabelle 10 zeigt die Ergebnisse der Schätzung: In der heutigen Situation (Tarifvariante «600 ohne Anrechnung») gehen wir davon aus, dass rund 6'500 – 8'100 Steuerhaushalte (ca. 1% aller Steuerhaushalte im Kanton Zürich) gegenüber vergleichbaren Haushalten, welche Sozialhilfe erhalten, benachteiligt sind. Je tiefer der maximale EFB ist, umso geringer ist die Anzahl benachteiligter Haushalte. Bei einem maximalen EFB von 400 CHF/Mt. liegt sie noch bei rund 2'100 bis 3'900 Steuerhaushalten.

Bei den Tarifvarianten mit Anrechnung des EFB beim Austritt liegt die geschätzte Anzahl benachteiligter Haushalte leicht tiefer als bei den Varianten mit identischem maximalen EFB, aber ohne Anrechnung beim Austritt. Grund dafür ist, dass durch die Anrechnung des EFB beim Austritt die Anzahl Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe tendenziell ansteigen wird (vgl. dazu auch Kapitel 3.4.3).

Tarifvariante	Geschätzte Anzahl benachteiligte Haushalte
400 ohne Anrechnung	2'100 - 3'900
500 ohne Anrechnung	4'400 - 6'400
600 ohne Anrechnung	6'500 - 8'100
400 mit Anrechnung	1'500 - 3'800
500 mit Anrechnung	3'700 - 6'300
600 degressiv	5'600 - 7'900

Tabelle 10: Geschätzte Anzahl Haushalte, welche gegenüber vergleichbaren Haushalten in der Sozialhilfe um mindestens 100 CH/Mt. schlechter gestellt sind. Aufgrund der für die Steuern relevanten Haushaltsdefinition sind die Angaben als Grössenordnung zu interpretieren. In jedem Fall aber ist die Anzahl der Benachteiligten umso höher, je grösser der maximale EFB: **Quellen:** Eigene Auswertungen Steuerkomponentenstatistik 2007, eigene Modellrechnungen. Alle verwendeten Tarife (Steuern, IPV, etc.) gelten für das Jahr 2012. Teuerung und Bevölkerungswachstum von 2007 bis 2012 wurden berücksichtigt.

Insgesamt kann die auf Basis der Steuerkomponentenstatistik ermittelte Anzahl benachteiligter Haushalte nur als ungefähre Grössenordnung verstanden werden. Der Grund hierfür liegt in der für die Steuern relevanten Haushaltsdefinition, die in vielen Fällen die reale Lebenssituation nicht zu erfassen vermag, wodurch die aus der Steuerkomponentenstatistik herauslesbare finanzielle Situation in vielen Fällen nicht der wirklichen finanziellen Situation entspricht. Insbesondere werden volljährige Kinder, welche noch bei ihren Eltern wohnen und/oder von ihnen unterstützt werden sowie Konkubinatspartner als Alleinlebende erfasst, wodurch ihre finanzielle Situation auf Basis der Steuerkomponentenstatistik tendenziell schlechter erscheint als sie in Wirklichkeit ist.

3.4.3 Zusätzliche Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die zur Diskussion stehenden Tarifvarianten «400 mit Anrechnung» und «500 mit Anrechnung», welche eine Anrechnung des EFB beim Austritt vorsehen, mittel- und langfristig dazu führen, dass sich im Vergleich zur heutigen Situation zusätzliche Working Poor-Haushalte³⁹ in der Sozialhilfe befinden werden. Dafür sprechen zwei Gründe:

- Die Anrechnung des EFB beim Austritt führt für Personen bzw. Haushalte, *welche bereits Sozialhilfe beziehen*, zu einer Erhöhung der Anspruchsgrenze. Dies hat zur Folge, dass sich die Bezugsdauer von Unterstützungseinheiten mit Erwerbstätigen tendenziell verlängern wird, da eine Verbesserung der finanziellen Situation seltener zu einem Austritt führt.
- Für Personen bzw. Haushalte *ausserhalb* der Sozialhilfe verändert sich die Anspruchsgrenze zwar nicht, jedoch dürfte die relativ hohe Dynamik⁴⁰ im Bereich der

³⁹ Wir bezeichnen diese zusätzlichen Sozialhilfefälle als zusätzliche Working Poor-Haushalte, da es sich um zusätzliche Fälle handelt, deren (Erwerbs-)einkommen so hoch ist, dass sie im heutigen System nicht anspruchsberechtigt sind. Ihr Anspruch entspricht höchstens dem maximalen EFB bzw. der Zulagenobergrenze von 850 CHF/Mt. pro Unterstützungseinheit.

⁴⁰ Die Eintritts- und Austrittsquote liegt je bei rund 1/3. Somit treten jedes Jahr rund 8'000 Unterstützungseinheiten in die Sozialhilfe ein, für welche während und nach dem Sozialhilfebezug die innerhalb der Sozialhilfe geltende Anspruchsgrenze relevant ist.

Sozialhilfe dazu führen, dass ein Teil der Haushalte, deren Einkommen über der *ausserhalb der Sozialhilfe geltenden*, aber unter der *innerhalb der Sozialhilfe geltenden* Anspruchsgrenze liegt, durch eine temporäre Verschlechterungen der finanziellen Situation (beispielsweise durch Arbeitslosigkeit) in die Sozialhilfe eintreten. Verbessert sich die finanzielle Situation wieder, ist nun die *innerhalb der Sozialhilfe geltende* Anspruchsgrenze massgebend.

Die durch die Elimination der Austrittsschwelle bewirkte Verschiebung der innerhalb der Sozialhilfe geltenden Anspruchsgrenze führt folglich dazu, dass in Zukunft Haushalte im Einkommensbereich zwischen der *innerhalb der Sozialhilfe geltenden* und der *ausserhalb der Sozialhilfe geltenden* Anspruchsgrenze Sozialhilfe beziehen werden, die heute nicht anspruchsberechtigt sind.

Die Anzahl dieser Working Poor-Haushalte, welche aufgrund der Anrechnung des EFB beim Austritt neu in der Sozialhilfe sein werden, kann auf Basis der Steuerkomponentenstatistik und den durchgeführten Modellrechnungen (vgl. Kapitel 3.2.2) geschätzt werden:

Für die beiden Tarifvarianten mit Anrechnung des EFB wird dabei beim Austritt die Anzahl Steuerhaushalte ermittelt, deren Einkommen über der *ausserhalb der Sozialhilfe geltenden*, aber unter der *innerhalb der Sozialhilfe geltenden* Anspruchsgrenze liegt. Leider lässt sich hieraus nicht direkt auf die Anzahl zusätzlicher Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe schliessen: Perrez 2008 hat gezeigt, dass die Anzahl Steuerhaushalte, deren Einkommen gemäss Komponentensteuerstatistik unterhalb der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe liegt, deutlich grösser ist als die Anzahl sozialhilfebeziehenden Unterstützungseinheiten.

Für die Schätzung der Anzahl zusätzlicher Working Poor-Haushalte wird deswegen ein «Umrechnungsfaktor» benötigt, mit welchem die Anzahl *zusätzlicher anspruchsberechtigter Steuerhaushalte* in die Anzahl *zusätzlicher leistungsbeziehender Unterstützungseinheiten* umgerechnet werden kann. Wird der EFB beim Ein- und Austritt angerechnet, verwenden Perrez (2008) und Ott et al. (2010) für diese Umrechnung einen Faktor von 0.05 - 0.2, welcher der vorhanden grossen Unsicherheitsbereich abbildet. Da die in diesem Bericht betrachteten Varianten den EFB *nur beim Austritt* anrechnen, ist von einem deutlich reduzierten Umrechnungsfaktor auszugehen. Wir setzen ihn für die Auswertungen bei 0.01 – 0.05 an. Eine empirische Prüfung dieses Umrechnungsfaktors ist jedoch mangels Grundlagen nicht möglich.

Tabelle 11 zeigt die Ergebnisse der Schätzung: Bei einem EFB von 400 CHF/Mt. und der Anrechnung beim Austritt ist mit rund 100 bis 600 zusätzlichen Working Poor-Haushalten in der Sozialhilfe zu rechnen. Bei einem EFB von 500 CHF/Mt. und der Anrechnung beim Austritt sind es rund 100 bis 700.

Tarifvariante	Geschätzte Anzahl zusätzlicher Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe
400 ohne Anrechnung	0
500 ohne Anrechnung	0
600 ohne Anrechnung	0
400 mit Anrechnung	100 - 600
500 mit Anrechnung	100 - 700
600 degressiv	50 - 200

Tabelle 11: Geschätzte Anzahl zusätzlicher Working Poor-Haushalte, die sich im Vergleich zu heute zusätzlich in der Sozialhilfe befinden, bei einer kantonalen Bevölkerung von rund 1.4 Mio. **Quellen:** Eigene Auswertungen Steuerkomponentenstatistik 2007, eigene Modellrechnungen. Alle verwendeten Tarife (Steuern, IPV, etc.) gelten für das Jahr 2012. Teuerung und Bevölkerungswachstum von 2007 bis 2012 wurden berücksichtigt.

Die Variante «600 degressiv» rechnet den EFB nur temporär und teilweise an, wodurch die Anspruchsgrenze lediglich temporär und in geringerem Ausmass verschoben wird. Deswegen ist im Vergleich zu den anderen Varianten mit einer geringeren Anzahl zusätzlicher Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe zu rechnen. Die in Tabelle 11 ausgewiesenen 50 bis 200 zusätzliche Working Poor-Haushalten entsprechen einem Viertel der Anzahl Working Poor-Haushalte, mit welchen bei einem maximalen EFB von 600 CHF/Mt. und einer zeitlich unbegrenzten, vollständigen Anrechnung beim Austritt zu rechnen wäre.

Insgesamt ist also davon auszugehen, dass durch die Anrechnung des EFB beim Austritt mittelfristig zusätzliche Working Poor-Haushalte Leistungen der Sozialhilfe beziehen werden, wobei es sich aufgrund des vorhandenen Erwerbseinkommens mehrheitlich um Unterstützungsleistungen von wenigen hundert Franken pro Monat handeln dürfte. Mangels adäquater Grundlagen wurde die Anzahl dieser zusätzlichen Leistungsbeziehenden auf Basis der Komponentensteuerstatistik geschätzt, weswegen die Ergebnisse nur als ungefähre Grössenordnung zu interpretieren sind.

3.5 Auswirkungen auf die Sozialhilfekosten

3.5.1 Vorgehen und Szenarien

Ob die verschiedenen zur Diskussion stehenden Tarifvarianten für die Sozialhilfe jeweils zu Mehr- oder Minderkosten führen, hängt davon ab,

- ob und *in welchem Ausmass* eine Senkung des Einkommensfreibetrages von heute 600 auf 500 oder 400 CHF/Mt. zu einem Rückgang der Erwerbstätigkeit der Sozialhilfeempfänger/innen führt,
- ob und *in welchem Ausmass* die heute vorhandene Austrittsschwelle tatsächlich zusätzliche Erwerbstätigkeit verhindert (respektive inwiefern die Elimination der EFB-Schwelle den Umfang der Erwerbstätigkeit der Sozialhilfeempfänger/innen beeinflusst),

- und wie viele zusätzliche Sozialhilfefälle die (mit der EFB-Anrechnung beim Austritt verbundene) Verschiebung der Anspruchsgrenze generiert (vgl. Kapitel 3.4.3).

Um die Mehr- oder Minderkosten der betrachteten Tarifvarianten zu schätzen, müssen folglich zu jedem dieser drei Punkte mögliche Referenzwerte für die Berechnung bestimmt oder, wenn dies nicht möglich ist, Annahmen getroffen werden. Insbesondere zu den mit der Änderung der Anreizsetzung verbundenen Verhaltensänderungen (Ausmass der Ausweitung der Erwerbstätigkeit aufgrund Elimination der EFB-Schwelle, Ausmass der Reduktion der Erwerbstätigkeit aufgrund Senkung des EFB) ist bisher keine Grundlage vorhanden, weswegen nur begründete Annahmen möglich sind. Da sowohl grundlagenbasierte Referenzwerte als auch Annahmen Unsicherheiten aufweisen, werden der Kostenabschätzung Szenarien zugrunde gelegt, welche das wahrscheinliche Spektrum möglicher Kostenfolgen der verschiedenen Tarifvarianten aufzeigen⁴¹:

- *Szenario «Ohne Verhaltensänderung»*: Die Sozialhilfebeziehenden reagieren nicht auf die veränderte Anreizsetzung und sind im gleichen Umfang wie bisher erwerbstätig.
- *Szenario «Verhaltensänderung Best-Case»*: Die Elimination der EFB-Schwelle führt zu einem Anstieg der Erwerbstätigkeit in der Sozialhilfe. Die Senkung des maximalen EFB hat hingegen keine Wirkung.
- *Szenario «Verhaltensänderung Worst-Case»*: Die Senkung des maximalen EFB führt zur Abnahme der Erwerbstätigkeit in der Sozialhilfe. Die Elimination der EFB-Schwelle hat hingegen keine Wirkung.

Eine detaillierte Beschreibung der Szenarien sowie eine Übersicht zu den als Grundlage für die Schätzung der Kostenfolgen für die Sozialhilfe verwendeten Referenzwerte und Annahmen bietet Tabelle 12.

⁴¹ Da die zur Diskussion stehenden Tarifvarianten unterschiedliche Änderungen am Tarif vorsehen, fallen bei manchen Varianten zwei der Szenarien zusammen.

	Grundlagen und Referenzwerte	Annahmen	Szenarien ^(A)
Einfluss der Senkung des maximalen EFB von 600 auf 400 bzw. 500 CHF/Mt. auf die Erwerbstätigkeit der Sozialhilfeempfänger/innen	<p>Auswertung Sozialhilfestatistik: Von der Senkung des EFB sind nur Unterstützungseinheiten betroffen, bei welchen Antragsteller/in und/oder Partner/in erwerbstätig sind. Dies betrifft heute rund 7'300 Unterstützungseinheiten (ca. 1/3 aller Unterstützungseinheiten).</p> <p>Literatur (vgl. Kapitel 2): Auf Basis der gesichteten Literatur ist davon auszugehen, dass zumindest ein Teil der Sozialhilfeempfänger/innen auf finanzielle Anreize reagieren kann und auch reagiert. Folglich ist anzunehmen, dass der EFB Erwerbstätigkeit fördert. Wie hoch der EFB jedoch sein muss, damit die gewünschte Wirkung eintritt, und wie sensitiv die Betroffenen auf eine Senkung reagieren, lässt sich aus den bestehenden Studien nicht ableiten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Durch die Senkung des maximalen EFB sinkt für rund die 7'300 Unterstützungseinheiten die finanzielle Attraktivität von Erwerbsarbeit, was allerdings nicht zwingend bedeutet, dass sie den Umfang ihrer Erwerbstätigkeit reduzieren. – Da die finanziellen Mittel der Sozialhilfeempfänger/innen stark beschränkt sind, gehen wir davon aus, dass auch ein maximaler EFB von 400 oder 500 CHF/Mt. noch einen spürbaren und wirkungsvollen Erwerbsanreiz setzt. Eine Senkung des EFB von 600 auf 400 bzw. 500 CHF/Mt. dürfte entsprechend nur einen geringen Einfluss auf die Erwerbstätigkeit der Sozialhilfeempfänger/innen haben. 	<p>Keine Verhaltensänderung/Best-Case: Die Senkung des maximalen EFB von 600 auf 500 oder 400 CHF/Mt. hat keinen Einfluss auf den Umfang der Erwerbstätigkeit der Sozialhilfeempfänger/innen.</p> <p>Worst-Case: Durch die Senkung des maximalen EFB von 600 auf 500 bzw. 400 CHF/Mt. sinkt das Erwerbsspensum von 3'650 Unterstützungseinheiten (= Hälfte der 7'300 Unterstützungseinheiten mit erwerbstätigen Antragsteller/innen und/oder Partner/innen) um <i>durchschnittlich</i> 5 bzw. 10 Prozentpunkte.</p>
Einfluss der Elimination der EFB-Schwelle auf die Erwerbstätigkeit der Sozialhilfeempfänger/innen	<p>Auswertung Sozialhilfestatistik: <i>Höchstens</i> 2'400 Unterstützungseinheiten (ca. 11% aller Unterstützungseinheiten) sind heute durch die vorhandene EFB-Schwelle anreizlimitiert und potentiell in der Lage ihre Erwerbstätigkeit auszuweiten. Folglich weiten <i>höchstens</i> 2'400 Unterstützungseinheiten ihre Erwerbstätigkeit aus, wenn die EFB-Schwelle eliminiert wird. Bei diesen 2'400 Unterstützungseinheiten beträgt der mittlere Beschäftigungsgrad (Median) von Antragsteller/innen und Partner/innen jeweils rund 50%.</p> <p>Literatur (vgl. Kapitel 2): Auf Basis der gesichteten Literatur ist davon auszugehen, dass zumindest ein Teil der Sozialhilfeempfänger/innen auf finanzielle Anreize reagieren kann und auch reagiert. Folglich lässt sich annehmen, dass die Elimination der EFB-Schwelle tendenziell zu zusätzlicher Erwerbstätigkeit führt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Höchstens</i> 2'400 Unterstützungseinheiten weiten ihre Erwerbstätigkeit aufgrund der Elimination der Austrittsschwelle aus. Wie gross die Ausweitung ist, lässt sich auf Basis der verfügbaren Grundlagen nicht abschätzen. Die Werte für Best- und Worst-Case-Szenario werden so definiert, dass sie ein weites Spektrum von denkbaren Kostenfolgen aufzeigen. Dabei orientieren wir uns am aktuellen mittleren Beschäftigungsgrad. – Da wir davon ausgehen, dass eine Einkommenszunahme heute stärker gewichtet wird als ein Einkommensverlust zu einem späteren Zeitpunkt, nehmen wir an, dass die zeitliche Verschiebung und Stufung der EFB-Schwelle (Tarifvariante «600 degressiv») die Attraktivität von zusätzlicher Erwerbsarbeit im Vergleich zu heute erhöht. 	<p>Best-Case: Durch die Elimination der EFB-Schwelle erhöht sich das Erwerbsspensum von rund 1'200 Unterstützungseinheiten (= Hälfte der 2'400 anreizlimitierten Unterstützungseinheiten) um durchschnittlich 10%. Tritt die EFB-Schwelle zeitlich verzögert und abgestuft auf (Tarifvariante «600 degressiv») erhöht sich das Erwerbsspensum von rund 1'200 Unterstützungseinheiten (= Hälfte der 2'400 anreizlimitierten Unterstützungseinheiten) um durchschnittlich 5%.</p> <p>Keine Verhaltensänderung/Worst-Case: Die Elimination der Austrittsschwelle hat keinen Einfluss auf den Umfang der Erwerbstätigkeit der Sozialhilfeempfänger/innen.</p>
Zusätzliche Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe durch die (mit Anrechnung des EFB beim Austritt) Verschiebung der Anspruchsgrenze	<p>Auswertung Steuerkomponentenstatistik: Auf Basis der Steuerkomponentenstatistik lässt sich die Anzahl zusätzlicher Working Poor-Haushalte grob schätzen, wobei der Unsicherheitsbereich sehr gross ist: Je nach Höhe des maximalen EFB führt die Elimination der EFB-Schwelle zu rund 100-700 zusätzlichen Working Poor-Haushalten in der Sozialhilfe. (vgl. auch Kapitel 3.4.3)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Bei einem maximalen EFB von 400 CHF/Mt. führt die Anrechnung des EFB beim Austritt zu 100 bis 600 zusätzlichen Working Poor-Haushalten in der Sozialhilfe. – Bei einem maximalen EFB von 500 CHF/Mt. führt die Anrechnung des EFB beim Austritt zu 100 bis 700 zusätzlichen Working Poor-Haushalten in der Sozialhilfe. – Bei einem maximalen EFB von 600 CHF/Mt. führt die temporär abgestufte Anrechnung beim Austritt zu rund 50 bis 200 zusätzlichen Working Poor-Haushalten in der Sozialhilfe. 	<p>Alle Szenarien: Bei einem maximalen EFB von 400 bzw. 500 CHF/Mt. führt die Anrechnung des EFB zu rund 100 - 600 bzw. 100 - 700 zusätzlichen Working Poor-Haushalten in der Sozialhilfe. Bei einem maximalen EFB von 600 CHF/Mt. führt die temporär abgestufte Anrechnung zu rund 50 - 200 zusätzlichen Working Poor-Haushalten in der Sozialhilfe.</p>

Tabelle 12: Annahmen zu der Ermittlung der Mehr- oder Minderkosten der verschiedenen betrachteten Tarifvarianten.

^(A) Da die zur Diskussion stehenden Tarifvarianten unterschiedliche Änderungen am Tarif vorsehen, fallen bei manchen Varianten zwei der Szenarien zusammen.

3.5.2 Ergebnisse zu den Kosten für die Sozialhilfe

Die Auswirkungen auf die Sozialhilfekosten lassen sich anhand der durchgeführten Analyse nicht abschliessend beurteilen:

Im besten Fall, d.h. wenn die Sozialhilfebeziehenden ihr Verhalten anpassen und das Best-Case-Szenario eintritt, führen alle diskutierten Tarifvarianten im Vergleich zum Status Quo zu einer Senkung der Sozialhilfeausgaben. Kostensenkungen treten ein, wenn trotz der Senkung des EFB Erwerbsarbeit attraktiv bleibt, so dass die Sozialhilfeempfänger/innen zukünftig mindestens im gleichen Umfang wie bisher erwerbstätig sind. Die möglichen Kostensenkungen liegen bei den Tarifvarianten ohne Anrechnung zwischen 4.2 und 8.5 Mio. CHF/a. Bei den Tarifvarianten mit vollständiger Anrechnung des EFB beim Austritt sind die Kostensenkungen noch ausgeprägter: Falls die Elimination der Schwelle bei einem Teil der Sozialhilfeempfänger/innen tatsächlich zur Ausweitung der Erwerbsarbeit führt, werden im besten Fall Einsparungen, von maximal 9.3 bzw. 13.7 Mio. CHF/a realisiert (je nach Höhe des neuen maximalen EFB). Zu den geringsten möglichen Einsparungen führt die Variante «600 degressiv».

Auch im Szenario «Keine Verhaltensänderung» werden durch die Senkung des maximalen EFB hohe Einsparungen realisiert, ohne dass dies Auswirkungen auf den Umfang der Erwerbstätigkeit der Sozialhilfebeziehenden hat. Dadurch führen alle Tarifvarianten, welche eine Senkung des EFB vorsehen, zu Minderausgaben. Selbst wenn der EFB beim Austritt angerechnet wird und sich zukünftig zusätzliche Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe befinden werden, wiegen die Mehrkosten für diese zusätzlichen Working Poor-Haushalte die Minderkosten aufgrund des tieferen EFB nicht auf.

Im schlechtesten Fall allerdings, d.h. wenn sich bei einer Verhaltensänderung der Sozialhilfebeziehenden das Worst-Case-Szenario einstellt, verursachen alle diskutierten Tarifvarianten zusätzliche Kosten. Der schlechteste Fall tritt ein, wenn durch die Senkung des EFB Erwerbsarbeit so stark an Attraktivität verliert, dass die Sozialhilfebeziehenden zukünftig im geringeren Umfang erwerbstätig sind als bisher, wodurch der Unterstützungsbedarf zunimmt. Die ermittelten möglichen Mehrkosten im Worst-Case-Szenario bewegen sich bei den Varianten mit Senkung des maximalen EFB zwischen 3.9 und 9.5 Mio. CHF/a. Da die Variante «600 degressiv» für Unterstützungseinheiten, welche ein Einkommen unter der heute geltenden Anspruchsgrenze haben, keine Senkung des EFB vorsieht, liegen die ermittelten möglichen Mehrausgaben mit 0.6 Mio. CHF/a deutlich tiefer als bei den anderen Varianten.

Hauptgrund dafür, dass die Auswirkungen auf die Sozialhilfekosten nicht abschliessend beurteilt werden können, ist das Fehlen von detaillierteren Informationsgrundlagen zu allfälligen Verhaltensänderungen seitens der Sozialhilfebeziehenden. In welchem Ausmass die Sozialhilfebeziehenden ihr Verhalten infolge einer Senkung des maximalen EFB und/oder einer Elimination der Schwelle tatsächlich anpassen, kann gemäss heutigem Wissensstand nicht abgeschätzt werden. Tendenziell dürfte es aber eher weniger häufig vorkommen, dass die Senkung des maximalen EFB von 600 auf 500 oder 400 CHF/Mt. zu einer Reduktion des Erwerbsumfanges führt, da auch mit einem EFB von 500 und 400

CHF/Mt. noch deutliche Erwerbsanreize gesetzt werden. Die zur Diskussion stehenden Tarifvarianten hätten dann keine Mehrausgaben zur Folge, sondern würden im besten Fall sogar zu Minderausgaben führen. Ausschliessen lassen sich Mehrausgaben auf Basis der durchgeführten Analysen jedoch nicht.

Tabelle 13 und Tabelle 14 stellen die geschätzten jährlichen Kostenfolgen der einzelnen Varianten noch im Überblick dar:

Tarif- varian- te	Veränderung der jährlichen Sozialhilfekosten im Vergleich zum Status Quo		
	Keine Verhaltensänderung	Verhaltensänderung Best-Case <i>(Entspricht für die Varianten ohne Anrechnung der Variante «Keine Verhaltensänderung»)</i>	Verhaltensänderung Worst-Case
400 ohne Anrechnung	<ul style="list-style-type: none"> – Die Ausgaben für den EFB sinken. – Die Unterstützungseinheiten sind im gleichen Umfang wie bisher erwerbstätig. <p>Die Ausgaben für die Sozialhilfe sinken um rund 8.5 Mio. CHF/a.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Die Ausgaben für den EFB sinken. – Die Unterstützungseinheiten sind im gleichen Umfang wie bisher erwerbstätig. <p>Die Ausgaben für die Sozialhilfe sinken um rund 8.5 Mio. CHF/a.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Die Ausgaben für den EFB sinken. – Die Hälfte der Unterstützungseinheiten mit erwerbstätigen Antragsteller/innen und/oder Partner/innen senkt das Erwerbsspensum durchschnittlich um 10%. <p>Die Ausgaben für die Sozialhilfe steigen um rund 8.2 Mio. CHF/a.</p>
500 ohne Anrechnung	<ul style="list-style-type: none"> – Die Ausgaben für den EFB sinken. – Die Unterstützungseinheiten sind im gleichen Umfang wie bisher erwerbstätig. <p>Die Ausgaben für die Sozialhilfe sinken um rund 4.2 Mio. CHF/a.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Die Ausgaben für den EFB sinken. – Die Unterstützungseinheiten sind im gleichen Umfang wie bisher erwerbstätig. <p>Die Ausgaben für die Sozialhilfe sinken um rund 4.2 Mio. CHF/a.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Die Ausgaben für den EFB sinken. – Die Hälfte der Unterstützungseinheiten mit erwerbstätigen Antragsteller/innen und/oder Partner/innen senkt des tieferen EFB das Erwerbsspensum durchschnittlich um 5%. <p>Die Ausgaben für die Sozialhilfe steigen um rund 3.9 Mio. CHF/a.</p>

Tabelle 13: Kostenfolgen der Tarifvarianten ohne Anrechnung des EFB an die Anspruchsgrenze im Vergleich zum Status Quo («600 ohne Anrechnung»)

Tarifvariante	Veränderung der jährlichen Sozialhilfekosten im Vergleich zum Status Quo		
	Keine Verhaltensänderung	Verhaltensänderung Best-Case	Verhaltensänderung Worst-Case
400 mit Anrechnung	<ul style="list-style-type: none"> – Die Ausgaben für den EFB sinken. – Die Unterstützungseinheiten sind im gleichen Umfang wie bisher erwerbstätig. – Mittelfristig befinden sich 100 bis 600 zusätzliche Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe. <p>Die Ausgaben für die Sozialhilfe sinken um rund 7.2 bis 8.2 Mio. CHF/a.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Die Ausgaben für den EFB sinken. – Die Hälfte der bisher anreizlimitierten Unterstützungseinheiten erhöht aufgrund der Elimination der Schwelle das Erwerbsspensum durchschnittlich um 10%. (Die übrigen Unterstützungseinheiten sind im gleichen Umfang wie bisher erwerbstätig.) – Mittelfristig befinden sich 100 bis 600 zusätzliche Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe. <p>Die Ausgaben für die Sozialhilfe sinken um rund 12.6 bis 13.7 Mio. CHF/a.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Die Ausgaben für den EFB sinken. – Die Hälfte der Unterstützungseinheiten mit erwerbstätigen Antragsteller/innen und/oder Partner/innen senkt aufgrund des tieferen EFB das Erwerbsspensum durchschnittlich um 10%. (Die Elimination der Schwelle hat keine Wirkung.) – Mittelfristig befinden sich 100 bis 600 zusätzliche Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe. <p>Die Ausgaben für die Sozialhilfe steigen um rund 8.4 bis 9.5 Mio. CHF/a.</p>
500 mit Anrechnung	<ul style="list-style-type: none"> – Die Ausgaben für den EFB sinken. – Die Unterstützungseinheiten sind im gleichen Umfang wie bisher erwerbstätig. – Mittelfristig befinden sich 100 bis 700 zusätzliche Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe. <p>Die Ausgaben für die Sozialhilfe sinken um rund 2.4 bis 4.0 Mio. CHF/a.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Die Ausgaben für den EFB sinken. – Die Hälfte der bisher anreizlimitierten Unterstützungseinheiten erhöht aufgrund der Elimination der Schwelle das Erwerbsspensum durchschnittlich um 0.5%. (Die übrigen Unterstützungseinheiten sind im gleichen Umfang wie bisher erwerbstätig.) – Mittelfristig befinden sich 100 bis 700 zusätzliche Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe. <p>Die Ausgaben für die Sozialhilfe sinken um rund 7.8 bis 9.3 Mio. CHF/a.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Die Ausgaben für den EFB sinken. – Die Hälfte der Unterstützungseinheiten mit erwerbstätigen Antragsteller/innen und/oder Partner/innen senkt des tieferen EFB das Erwerbsspensum durchschnittlich um 5%. (Die Elimination der Schwelle hat keine Wirkung.) – Mittelfristig befinden sich 100 bis 700 zusätzliche Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe. <p>Die Ausgaben für die Sozialhilfe steigen um rund 4.1 bis 5.7 Mio. CHF/a.</p>
600 degressiv	<ul style="list-style-type: none"> – Die Unterstützungseinheiten sind im gleichen Umfang wie bisher erwerbstätig. – Mittelfristig befinden sich 50 bis 200 zusätzliche Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe. <p>Die Ausgaben für die Sozialhilfe steigen um rund 0.1 bis 0.6 Mio. CHF/a.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Die Hälfte der bisher anreizlimitierten Unterstützungseinheiten erhöht aufgrund zeitlichen Verschiebung und Abstufung der EFB-Schwelle das Erwerbsspensum durchschnittlich um 5%. (Die übrigen Unterstützungseinheiten sind im gleichen Umfang wie bisher erwerbstätig.) – Mittelfristig befinden sich rund 50 bis 200 zusätzliche Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe. <p>Die Ausgaben für die Sozialhilfe sinken um rund 2.0 bis 2.4 Mio. CHF/a.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Die Unterstützungseinheiten sind im gleichen Umfang wie bisher erwerbstätig. – Mittelfristig befinden sich rund 50 bis 200 zusätzliche Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe. <p>Die Ausgaben für die Sozialhilfe steigen um rund 0.1 bis 0.6 Mio. CHF/a.⁴²</p>

Tabelle 14: Kostenfolgen der Tarifvarianten mit Anrechnung des EFB an die Anspruchsgrenze im Vergleich zum Status Quo («600 ohne Anrechnung»)

⁴² Für die Variante «600 degressiv» entspricht das Szenario «Verhaltensänderung Worst-Case» dem Szenario «Keine Verhaltensänderung».

3.6 Fazit

Die Prüfung der Auswirkungen der verschiedenen Tarifvarianten verdeutlicht, dass diese in sehr unterschiedlicher Weise wirken und sich erwünschte bzw. unerwünschte Wirkungen bei den einzelnen Varianten überlagern.

Betreffend die Schwellenhöhe und die Anzahl Anreizlimitierter führen die Tarifvarianten mit Anrechnung des EFB bei Austritt zu einer Eliminierung der Fehlanreize und wirken damit im gewünschten Sinn. Bei den Varianten ohne Anrechnung bleibt ein Fehlanreiz bestehen.

- *Schwellenhöhe:* Die geprüften Tarifvarianten mit Anrechnung des EFB beim Austritt bewirken keine Schwellen. Die Tarifvarianten ohne Anrechnung sowie mit zeitlich abgestufter Anrechnung hingegen verursachen Schwellen, wobei die Schwellen umso höher sind, je grösser der maximale EFB ist. Bei einer zeitlich abgestuften Anrechnung des EFB ist der durch die Schwelle verursachte Fehlanreiz als geringer einzustufen als bei den Varianten ganz ohne Anrechnung, da eine Erhöhung des Erwerbsums für die neunmonatige volle Anrechnung das Erwerbseinkommen und das verfügbare Einkommen gleichermassen erhöht. Erst durch die anschliessende schrittweise Absenkung des EFB nimmt das verfügbare Einkommen wieder ab, maximal um die ausgewiesene Schwellenhöhe. Die höchsten Schwellen verursacht der heute geltende Sozialhilfetarif.
- *Anreizlimitierte:* Bei den Varianten mit unbeschränkter Anrechnung des EFB beim Austritt («400 mit Anrechnung», «500 mit Anrechnung») gibt es keine Anreizlimitierten. Bei allen übrigen Varianten ist die Anzahl Anreizlimitierter mit 2'400 Unterstützungseinheiten gleich gross, wobei der verursachte Fehlanreiz und damit auch die Anreizlimitierung wiederum bei der Tarifvariante «600 degressiv» deutlich geringer ist.

Eine unerwünschte Auswirkung von Varianten mit Anrechnung des EFB besteht hingegen darin, dass sie im Gegensatz zu den Varianten ohne Anrechnung zu einer Erhöhung der Fallzahlen beitragen und auch die Verweildauer in der Sozialhilfe tendenziell verlängern.

- *Zusätzliche Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe:* Jene Tarifvarianten, die aufgrund der Anrechnung des EFB zu einer Verschiebung der Anspruchsgrenze führen («400 mit Anrechnung», «500 mit Anrechnung», «600 degressiv»), haben mittelfristig einen Anstieg der Anzahl Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe zur Folge. Es ist mit einigen hundert zusätzlichen Unterstützungseinheiten zu rechnen.
- *Verweildauer:* Tarifvarianten mit einer Anrechnung des EFB bei Austritt verlängern die Verweildauer von Unterstützungseinheiten mit Erwerbstätigen in der Sozialhilfe und bilden auch einen Grund für den zu erwartenden Anstieg der Anzahl Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe. Bei Tarifvarianten ohne Anrechnung des EFB ist hingegen eher nicht von einer Verlängerung der Verweildauer auszugehen.

Allen geprüften Tarifvarianten (inklusive dem Status Quo) gemeinsam ist, dass Benachteiligte ausserhalb der Sozialhilfe zu verzeichnen sind. Je nach Variante haben rund 1'000 bis 8'000 Haushalte ausserhalb der Sozialhilfe weniger finanzielle Mittel zur Verfügung als vergleichbare Haushalte innerhalb der Sozialhilfe. Die Anzahl Benachteiligter ist umso kleiner, je tiefer der maximale EFB angesetzt wird. Vollständig aufgehoben werden könnte die Benachteiligung von Working Poor-Haushalten ausserhalb der Sozialhilfe nur durch die Anrechnung des EFB beim Eintritt bzw. durch die Elimination der Eintrittsschwelle.

Die Auswirkungen auf die Kosten für die Sozialhilfe lassen sich für sämtliche Varianten nicht abschliessend beurteilen. Aufgrund der vielen notwendigen Annahmen und Unsicherheiten wurden die Kostenfolgen in drei Szenarien geschätzt. Darauf basierend ergibt sich folgendes Bild:

- *Kostenfolgen für Sozialhilfe:* Ändert sich nichts am Verhalten der Sozialhilfebeziehenden, führen alle Tarifvarianten mit Senkung des EFB zu Einsparungen für die Sozialhilfe. Die Einsparungen sind umso grösser, je tiefer der maximale EFB angesetzt wird. Wird jedoch von der Möglichkeit zu Verhaltensänderungen ausgegangen, ergibt sich ein grosser Unsicherheitsbereich. Mit Ausnahme der Variante, welche den EFB degressiv anwendet, sind bei allen Varianten sowohl markante Kostensenkungen als auch umfangreiche Mehrausgaben für die Sozialhilfe denkbar. Die grössten Einsparungen können sich bei Varianten mit einer zeitlich unbeschränkten Anrechnung des EFB ergeben, da hier die Elimination der EFB-Schwelle die Attraktivität von Erwerbsarbeit noch zusätzlich steigert und zu einer Zunahme der Erwerbstätigkeit innerhalb der Sozialhilfe führt. Im schlechtesten Fall allerdings, d.h. wenn sich das Worst-Case-Szenario einstellt, verursachen alle geprüften Varianten einer Tarifanpassung zusätzliche Kosten. Der schlechteste Fall tritt ein, wenn Erwerbsarbeit durch die Senkung des EFB so stark an Attraktivität verliert, dass die Sozialhilfebeziehenden zukünftig im geringeren Umfang erwerbstätig sind als bisher, wodurch der Unterstützungsbedarf zunimmt.

Nachstehende Tabelle 15 stellt sämtliche Ergebnisse der Tarifprüfung noch im Überblick dar. Die Schätzungen zur Anzahl Benachteiligter und zu Anzahl zusätzlicher Working Poor-Haushalte sind dabei aus methodischen Gründen als Annäherung zu verstehen.

Auswirkungen im Überblick								
		400 ohne Anrechnung	500 ohne Anrechnung	600 ohne Anrechnung (Status Quo)	400 mit Anrechnung	500 mit Anrechnung	600 degressiv	
Wahrscheinliche Schwellenhöhe [CHF/Mt.]	Einzelpersonen	230	280	340	-	-	Schwelle wird verzögert und abgestuft wirksam.	340
	Alleinerziehende	310 - 340	390 - 430	460 - 520	-	-		460 - 520
	Paare ohne Kinder	330 - 350	410 - 430	500 - 520	-	-		500 - 520
	Paare mit Kindern	360 - 420	450 - 520	540 - 620	-	-		540 - 620
Verlängerung der Verweildauer im Vergleich zu heute		nein	nein		ja	ja	ja	
Anreizlimitierte Unterstützungseinheiten		2'400	2'400	2'400	0	0	2'400 mit geringerer Anreizlimitierung	
Benachteiligte Haushalte ausserhalb der Sozialhilfe		2'100 - 3'900	4'400 - 6'400	6'500 - 8'100	1'500 - 3'800	3'700 - 6'300	5'600 - 7'900	
Zusätzliche Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe		0	0	-	100 - 600	100 - 700	50 - 200	
Kostenveränderung [Mio. CHF/a] relativ zum Status Quo (Da die zur Diskussion stehenden Tarifvarianten unterschiedliche Änderungen am Tarif vorsehen, fallen bei manchen Varianten zwei der Szenarien zusammen.)	Ohne Verhaltensänderung	-8.5	-4.2	-	-8.2 bis -7.2	-4.0 bis -2.4	+0.1 bis +0.6	
	Verhaltensänderung Best-Case	-8.5	-4.2	-	-13.7 bis -12.6	-9.3 bis -7.8	-2.4 bis -2.0	
	Verhaltensänderung Worst-Case	+8.5	+3.9	-	+8.4 bis +9.5	+4.1 bis +5.7	+0.1 bis +0.6	
SKOS-Konformität		ja	ja	ja	ja	ja	fraglich	

Tabelle 15: Überblick über die Auswirkungen der verschiedenen Tarifvarianten.

4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Kanton Zürich werden die Anreizinstrumente gemäss SKOS-Richtlinien bisher bei der Berechnung des Sozialhilfeanspruchs nicht berücksichtigt. Der resultierende Schwelleneffekt führt dazu, dass sich zusätzliche Erwerbsarbeit in einem bestimmten Einkommensspektrum nicht lohnt und gewisse Haushalte ausserhalb der Sozialhilfe gegenüber Haushalten mit Sozialhilfe benachteiligt sind. Aufgrund der festgestellten Fehlanreize werden die Anreizinstrumente der Sozialhilfe in den aktuellen Diskussionen teilweise in Frage gestellt.

Die durchgeführten Analysen lassen die Schlussfolgerungen zu, dass finanzielle Anreize – sofern sie von den Betroffenen als relevant wahrgenommen werden – in sozialen Leistungssystemen wirken. Auch in der Sozialhilfe ist zumindest für einen Teil der Leistungsbezüger/innen davon auszugehen, dass diese auf finanzielle Anreize zu reagieren vermögen und ihre Bemühungen betreffend Erwerbsarbeitsintegration entsprechend ausrichten. Eine Senkung des Schwelleneffekts im heutigen Sozialhilfetarif durch eine Berücksichtigung der Anreizinstrumente bei der Berechnung der Anspruchsgrenze bei Eintritt in bzw. Austritt aus der Sozialhilfe dürfte Erwerbstätigkeit tendenziell fördern.

Der vorliegende Bericht widmet sich verschiedenen Varianten einer Tarifierpassung, welche zu einer Beseitigung der Fehlanreize beitragen sollen, und zeigt ihre Auswirkungen im Vergleich zum heutigen Sozialhilfetarif auf. Basis bilden eigene Modellrechnungen sowie Auswertungen der BFS-Sozialhilfestatistik und der kantonalen Steuerkomponentenstatistik. Zu berücksichtigen ist, dass mangels fundierter Wissensgrundlagen zu den individuellen Verhaltensänderungen bei Anpassungen der EFB-Höhe insbesondere zur Abschätzung der Kostenfolgen stark annahmen- bzw. szenarienbasiert gearbeitet werden musste. Welches der einbezogenen Szenarien am ehesten eintreten dürfte, kann aus heutiger Sicht und ohne weitergehende Informationen nicht abgeschätzt werden.

4.1 Synthese der Auswirkungen der geprüften Tarifierpassungen

Die Auswirkungen der verschiedenen geprüften Varianten einer Tarifierpassung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Varianten ohne Anrechnung («400 ohne Anrechnung», «500 ohne Anrechnung»)

Tarifvarianten ohne Anrechnung des EFB, aber mit tieferem maximalem EFB als heute tragen zu einer Verminderung des Schwelleneffekts bei, eliminieren diesen aber nicht. Es bleiben, gemessen an der durch den heutigen Tarif verursachten Schwellenhöhe, weiterhin relativ hohe Schwellen bestehen. Auch die Anzahl Anreizlimitierter verringert sich nicht. Die Zahl der benachteiligten Haushalte ausserhalb der Sozialhilfe nimmt im Vergleich zu heute ab, liegt aber insgesamt noch auf höherem Niveau als bei Varianten mit Anrechnung des EFB. Positiv ins Gewicht fällt bei den geprüften Varianten ohne Anrech-

nung, dass sich die Anzahl Working Poor-Haushalte in der Sozialhilfe nicht erhöht und sich die Verweildauer nicht verlängert.

Betreffend Kostenfolgen für die Sozialhilfe sind bei Varianten ohne Anrechnung grundsätzlich Einsparungen für die Sozialhilfe möglich, können aber – abhängig von den aus heutiger Sicht nicht einschätzbaren Verhaltensänderungen in Bezug auf die Erwerbsarbeit der Sozialhilfebeziehenden – auch grössere Mehrkosten entstehen. Im schlechtesten Fall besteht das Risiko umfangreicher Mehrausgaben für die Sozialhilfe, die bei einem maximalen EFB von 400 CHF/Mt. bis zu 8.5 Mio. CHF/a bzw. bei einem maximalen EFB von 500 CHF/Mt. bis zu 3.9 Mio. CHF/a betragen können.

Die Variante mit einem maximalen EFB von 400 CHF/Mt. beinhaltet gegenüber einer Variante mit einem EFB-Maximalbetrag von 500 CHF/Mt. mit Blick auf die Reduktion der Fehlanreize den Vorteil, dass die verbleibende Schwelle etwas geringer ausfällt und weniger benachteiligte Haushalte ausserhalb der Sozialhilfe zu verzeichnen sein dürften. Zugleich besteht jedoch bei einem maximalen EFB von 400 CHF/Mt. das Risiko zu deutlich höheren Mehrausgaben.

Varianten mit zeitlich unbeschränkter Anrechnung («400 mit Anrechnung», «500 mit Anrechnung»)

Im Hinblick auf eine Beseitigung der heute bestehenden Fehlanreize sind die geprüften Tarifvarianten mit einer zeitlich unbeschränkter Anrechnung des EFB bei Austritt aus der Sozialhilfe wirksamer als die Varianten ohne Anrechnung: Sie bewirken keine Austrittsschwelle, wodurch auch keine Anreizlimitierten zu verzeichnen sind. Die Anzahl Benachteiligte ausserhalb der Sozialhilfe liegt zudem leicht tiefer als bei Varianten mit gleicher EFB-Höhe, aber ohne Anrechnung. Im Gegenzug trägt die Anrechnung des EFB jedoch zu einer Erhöhung der Fallzahlen bei, indem mit einigen hundert zusätzlichen Working Poor-Haushalten in der Sozialhilfe zu rechnen ist. Auch verlängern diese Varianten mit Anrechnung die Verweildauer in der Sozialhilfe.

Mit Blick auf die finanziellen Auswirkungen für die Sozialhilfe dürften die durch zusätzliche Sozialhilfefälle und längere Verweildauer entstehenden Mehrkosten durch Einsparungen beim EFB aufgewogen oder unter Umständen sogar übertroffen werden. Inwiefern aber tatsächlich Mehraufwand oder eine Kostensenkung für die Sozialhilfe resultiert, ist aus heutiger Sicht wie für die geprüften Varianten ohne Anrechnung nicht abschliessend zu beurteilen, da mangels Grundlagen nicht abgeschätzt werden kann, in welchem Ausmass eine Anpassung des Sozialhilfetarifs bei den Leistungsbeziehenden in Bezug auf die Erwerbstätigkeit zu Verhaltensänderungen führt. Schränken die Sozialhilfebeziehenden die Erwerbstätigkeit angesichts des geringeren EFB ein, können unter Umständen umfangreiche Mehrausgaben resultieren. Diese Mehrausgaben dürften in ihrem Umfang im Vergleich zu Varianten ohne Anrechnung noch ausgeprägter ausfallen. Sie können bei einem maximalen EFB von 400 CHF/Mt. bis zu 9.5 Mio. CHF/a, bei einem maximalen EFB von 500 CHF/Mt. bis zu 5.7 Mio. CHF/a betragen.

Im direkten Vergleich der beiden Varianten mit Anrechnung weist die Variante mit einem maximalen EFB von 400 CHF/Mt. gegenüber der Variante mit einem maximalen EFB von 500 CHF/Mt. den Vorteil auf, dass sie eine geringere Anzahl Benachteiligte und weniger zusätzliche Working Poor-Haushalte nach sich ziehen dürfte. Gleichzeitig ist jedoch bei einem maximalen EFB von 400 CHF/Mt. das durch mögliche Verhaltensänderungen bedingte, schwierig abschätzbare Risiko für umfangreiche Mehrausgaben deutlich höher als bei der Variante mit maximalem EFB von 500 CHF/Mt..

Variante mit zeitlich beschränkter Anrechnung («600 degressiv»)

Die Tarifvariante mit einer degressiven Anrechnung des EFB dürfte im Gegensatz zu den übrigen geprüften Varianten im schlechtesten Fall lediglich geringe Mehrkosten für die Sozialhilfe mit sich bringen. Gleichzeitig birgt sie auch nur ein geringes Einsparungspotenzial. Im Hinblick auf die Eliminierung der Fehlanreize leistet sie nur einen Teilbeitrag, indem die Schwelle verzögert wirksam wird und die Anreizlimitierung geringer ist als bei den Varianten ohne Anrechnung. Wie bei den übrigen geprüften Varianten mit Anrechnung ist auch bei ihr mit zusätzlichen Working Poor-Haushalten in der Sozialhilfe zu rechnen. Die Anzahl Benachteiligte ausserhalb der Sozialhilfe lässt sich nur geringfügig reduzieren.

Inwiefern ein Sozialhilfetarif mit einer degressiven Anwendung des EFB mit den aktuellen SKOS-Richtlinien vereinbar ist, bleibt noch näher zu prüfen. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Praktikabilität dieser Variante aufgrund früherer Erfahrungen mit degressiven Anreizsystemen (u.a. «Chancenmodell» der Stadt Zürich 2002 bis 2003) von Fachpersonen als fraglich eingeschätzt wird. Eine degressive Anwendung des EFB dürfte nicht zuletzt höhere Anforderungen an die Kommunikation gegenüber den Leistungsbeziehenden stellen als die übrigen Varianten.

4.2 Beseitigung der Fehlanreize und Mehrkosten für die Sozialhilfe

Mit Blick auf die vom Regierungsrat eingeforderten Lösungen zur Senkung des Schwelleneffekts, die keine Mehrkosten verursachen, sind zu den einzelnen Varianten einer Tarifierfassung vor allem ihr Beitrag zur Beseitigung der Fehlanreize sowie mögliche Mehrkosten für die Sozialhilfe von Interesse. Die entsprechenden Auswirkungen der geprüften Tarifvarianten sind wie folgt zu bilanzieren:

- *Fehlanreize*: Die im heutigen Sozialhilfetarif durch den EFB verursachten Fehlanreize lassen sich mit allen geprüften Varianten einer Tarifierfassung vermindern, wenn auch nicht in sämtlichen Dimensionen vollumfänglich beseitigen.
 - *Schwelle*: Alle geprüften Varianten einer Tarifierfassung führen im Vergleich zu heute zumindest zu einer Reduktion des Schwelleneffekts, wobei diese Reduktion bei Varianten ohne Anrechnung umso grösser ausfällt, je tiefer der maximale EFB angesetzt wird. Tarifvarianten mit einer zeitlich unbefristeten Anrechnung des

EFB erlauben gar eine vollständige Elimination der Schwelle und damit eine Beseitigung des Schwelleneffekts.

- *Benachteiligte*: Sämtliche geprüfte Varianten einer Tarifierpassung bewirken im Vergleich zum heutigen Sozialhilfetarif eine Reduktion der Anzahl Benachteiligter ausserhalb der Sozialhilfe, wobei die Anzahl Benachteiligter dann am geringsten ist, wenn der EFB tief angesetzt und angerechnet wird. Vollständig aufgehoben werden könnte die Benachteiligung von Working Poor-Haushalten ausserhalb der Sozialhilfe jedoch nur durch die Anrechnung des EFB beim Eintritt bzw. durch die Elimination der Eintrittsschwelle.
- *Anreizlimitierte*: Eine Anrechnung des EFB wirkt sich positiv auf die Anreizlimitierung aus: Bei Varianten mit einer zeitlich unbefristeten Anrechnung des EFB bei Austritt lassen sich Anreizlimitierte im Gegensatz zu heute vermeiden. Wird der EFB degressiv angerechnet, bleibt die Anzahl Anreizlimitierte zwar gleich wie heute, senkt sich aber das Niveau der Anreizlimitierung. Bei den geprüften Varianten ohne Anrechnung verändert sich die Anzahl Anreizlimitierte verglichen mit dem heute geltenden Tarif nicht.
- *Mehrkosten*: Sämtliche geprüfte Varianten einer Tarifierpassung bergen ein Risiko zu teilweise erheblichem finanziellem Mehraufwand für die Sozialhilfe. Dabei gilt: Je tiefer der maximale EFB angesetzt wird, desto umfangreichere Mehrkosten können für die Sozialhilfe unter Umständen resultieren. Von Mehraufwand für die Sozialhilfe ist insbesondere dann auszugehen, wenn eine Absenkung des heute auf 600 CHF/Mt. pro Person und Monat festgelegten maximalen EFB in grösserem Ausmass zu einer Abnahme der Erwerbstätigkeit der Sozialhilfebeziehenden führen würde. Ist letzteres hingegen nicht oder nur in geringem Masse der Fall, können aus sämtlichen geprüften Varianten einer Tarifierpassung unter Umständen auch Einsparungen für die Sozialhilfe resultieren.

Insgesamt lässt sich somit konstatieren, dass gerade diejenigen Varianten einer Tarifierpassung, die betreffend Beseitigung der Fehlanreize besonders wirksam sind, ein Risiko zu hohen Mehrkosten für die Sozialhilfe bergen. Tritt der schlechteste angenommene Fall ein und reduziert ein massgeblicher Anteil der heute erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden das Erwerbsspensum, kann je nach Variante finanzieller Mehraufwand von bis zu 9.5 Mio. CHF/a entstehen. Zu berücksichtigen ist, dass gemäss heutigem Wissensstand nicht abgeschätzt werden kann, ob eine Absenkung des EFB erwerbstätige Sozialhilfebeziehende tatsächlich zu einer Veränderung ihrer Erwerbstätigkeit veranlasst. Ändern die Sozialhilfebeziehenden ihr Verhalten nicht und reagieren sie nicht mit einer Anpassung ihrer Erwerbstätigkeit, sind bei vier der fünf geprüften Varianten einer Tarifierpassung unter Umständen auch Einsparungen für die Sozialhilfe möglich (vgl. Tabelle 16). Von allen geprüften Varianten die grösste Wirksamkeit betreffend Beseitigung der Fehlanreize entfalten die beiden Varianten mit einem EFB von 400 CHF/Mt. bzw. 500 CHF/Mt. und Anrechnung beim Austritt aus der Sozialhilfe. Dabei reduziert sich die Anzahl benachteiligte Haushalte ausserhalb der Sozialhilfe bei der Variante mit einem EFB

von 400 CHF/Mt. im Vergleich zum heutigen Tarif stärker als bei einem EFB von 500 CHF/Mt.

	400 ohne Anrechnung	500 ohne Anrechnung	400 mit Anrechnung	500 mit Anrechnung	600 degressiv
Beseitigung Fehlanreize im Sozialhilfetarif					
Reduktion Schwelle	+	+	++	++	(+)
Reduktion Anreizlimitierte	keine	keine	++	++	(+)
Reduktion Benachteiligte	++	+	++	+	(+)
Kostenfolgen für Sozialhilfe [Mio. CHF/a]					
Mehrkosten, falls Eintreten Worst-Case	8.5	3.9	8.4 bis 9.5	4.1 bis 5.7	0.1 bis 0.7
Mehr-/Minderausgaben, falls keine Verhaltensänderung	-8.5	-4.2	-8.2 bis -7.2	-4.0 bis -2.4	0.1 bis 0.6

Tabelle 16: Auswirkungen der geprüften Varianten einer Tarifierfassung im Vergleich zum heutigen Tarif

Eine Problematik betreffend die Abschätzung von Mehrkosten der einzelnen Varianten bleibt also, dass Verhaltensänderungen, die infolge der Anpassungen des EFB bei den Sozialhilfebeziehenden zu verzeichnen sind, angesichts des heutigen Wissensstandes in ihrem Ausmass nicht abschätzbar sind. Wie wahrscheinlich bzw. in welchem Umfang bei den erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden eine Verhaltensänderung eintritt, lässt sich nicht beurteilen. Entsprechend lassen sich auch keine Angaben dazu machen, mit welcher Wahrscheinlichkeit die berücksichtigten Szenarien («Ohne Verhaltensänderung», «Verhaltensänderung Best-Case bzw. Worst-Case») eintreten dürften. Es bleibt folglich im Hinblick auf Aussagen zu den Kostenfolgen der einzelnen Varianten ein grosser Unsicherheitsbereich bestehen. Im besten Fall ist grundsätzlich auch denkbar, dass sämtliche geprüften Varianten der Tarifierfassung zu Einsparungen für die Sozialhilfe führen.

4.3 Empfehlungen und abschliessende Überlegungen

Unter Berücksichtigung des vom Regierungsrat an die zuständige Direktion ausgesprochenen Auftrags, Lösungen zur Senkung des Schwelleneffekts zu präsentieren, welche keine Mehrkosten verursachen, lassen sich mit Blick auf die geprüften Varianten einer Tarifierfassung folgende Empfehlungen ableiten:

Empfehlung 1: Unter der Vorgabe, dass Mehrkosten für die Sozialhilfe prinzipiell zu vermeiden sind, empfehlen wir, den heutigen Sozialhilfetarif vorläufig beizubehalten.

Die durchgeführte Prüfung verschiedener Tarifvarianten zeigt, dass sich die Zielsetzungen einer Beseitigung der Fehlanreize und einer Verhinderung von negativen Kostenfolgen für die Sozialhilfe gegenseitig ausschliessen bzw. bei keiner Variante die Entstehung von Mehrkosten vollständig ausgeschlossen werden kann. Sämtliche geprüften Varianten für Tarifierfassungen besitzen bzgl. Fehlanreize und Mehrkosten Vor- und Nachteile, die – abhängig von politischen Zielsetzungen – unterschiedlich gewichtet werden können.

In den aktuellen Zielsetzungen der Regierung kommt der Verhinderung von finanziellem Mehraufwand für die Sozialhilfe ein hoher Stellenwert zu. Sollen gemäss den Vorgaben der Regierung Mehrkosten für die Sozialhilfe vermieden werden, steht ausgehend von den durchgeführten Analysen eine Beibehaltung des heutigen Tarifs mit einem maximalen EFB von 600 CHF/Mt. ohne Anrechnung im Vordergrund. Damit bleiben die existierenden Fehlanreize bestehen, kann aber angesichts der Unwägbarkeiten betreffend das künftige Verhalten der Sozialhilfebeziehenden verhindert werden, dass für die Sozialhilfe eine unter Umständen grosse finanzielle Mehrbelastung entsteht.

Die Variante mit einer degressiven Anwendung des EFB birgt zwar im Vergleich zum heute geltenden Tarif ebenfalls nur ein geringes finanzielles Risiko und leistet zumindest einen Teilbeitrag zur Eliminierung der Fehlanreize. Die Praktikabilität dieser Variante gilt jedoch als fraglich. Offen ist auch ihre Vereinbarkeit mit den SKOS-Richtlinien. Bei der Variante mit einer degressiven Anwendung des EFB gilt es, die Frage der Konformität mit den SKOS-Richtlinien noch im Detail zu prüfen.

Eine Tarifvariante mit einer unbeschränkten Anrechnung des EFB könnte grundsätzlich vor allem dann in Betracht gezogen werden, wenn das Risiko von negativen Kostenfolgen in Kauf genommen wird und zudem der Beseitigung der Fehlanreize gegenüber der Vermeidung von finanziellem Mehraufwand höhere Priorität eingeräumt würde. Varianten mit Anrechnung bewirken weder eine Schwelle, noch sind Anreizlimitierte zu verzeichnen. In Kombination mit einer Absenkung des EFB bergen entsprechende Varianten jedoch im schlechtesten Fall das Risiko von umfangreichen Mehrkosten. Letztere kommen insbesondere durch einen Rückgang der Erwerbsarbeit in der Sozialhilfe als Reaktion auf eine Senkung des EFB zustande. Keine solche Reaktion ist bei der ursprünglich bereits einmal zur Umsetzung vorgesehenen, im vorliegenden Bericht nicht mehr näher geprüften Tarifvariante mit Anrechnung und maximalem EFB von 600 CHF/Mt. zu erwarten. Diese Variante führt deshalb auch im schlechtesten Fall zu erheblich geringeren Mehrkosten als die beiden geprüften Varianten mit Anrechnung und einer Senkung des EFB.

Ausschliessen lassen sich Tarifvarianten ohne Anrechnung, aber mit einer Senkung des maximalen EFB. Wie die Varianten mit Anrechnung bergen auch diese Varianten einer Tarifanpassung das Risiko umfangreicher Mehrkosten für die Sozialhilfe. Ihr Beitrag an die Eliminierung der bestehenden Fehlanreize fällt jedoch im Vergleich zur jeweiligen Variante mit Anrechnung und gleich hohem maximalem EFB deutlich geringer aus.

Empfehlung 2: Wir empfehlen, eine Tarifanpassung vor dem Hintergrund der Resultate der aktuell laufenden Studien zu den Anzelelementen und zur Höhe des Grundbedarfs in der Sozialhilfe erneut zu beurteilen.

Ob die Tarifvarianten mit einer unbeschränkten Anrechnung des EFB in Kombination mit einer Senkung von dessen maximalem Betrag tatsächlich zu Mehrkosten für die Sozialhilfe führen und wie hoch diese ausfallen, hängt insbesondere davon ab, ob Erwerbsarbeit durch die Senkung des EFB auf maximal 400 resp. 500 CHF/Mt. so stark an Attraktivität verliert, dass die Sozialhilfebeziehenden zukünftig im geringeren Umfang erwerbstätig sind als bisher. Inwiefern eine entsprechende Verhaltensänderung durch eine Absen-

kung des EFB tatsächlich zu erwarten ist, lässt sich auf Basis der zurzeit vorliegenden Grundlagen nicht beurteilen. Nötig sind vor allem weitergehende Hinweise dazu, inwiefern auch ein maximaler EFB von 400 oder 500 CHF/Mt. die erwünschten Anreize betreffend Erwerbsarbeitsintegration setzt.

Wird der Eliminierung der Fehlanreize grosse Bedeutung zugeschrieben und eine Tarifvariante mit einer Senkung des EFB grundsätzlich in Betracht gezogen, empfiehlt es sich deshalb, diesbezüglich die Ergebnisse noch laufender Studien abzuwarten. Die SKOS führt aktuell eine Evaluation der Anreizelemente in der Sozialhilfe durch, in der auch die Wirksamkeit des EFB in Abhängigkeit von seiner Höhe beurteilt wird. Ebenfalls im Gange ist eine Studie des Bundesamts für Statistik, welche die Höhe des Grundbedarfs in der Sozialhilfe nach internationalen Standards analysiert. Die Ergebnisse beider Untersuchungen sind per Ende 2014 vorgesehen.

Fachkreise gehen davon aus, dass die im Rahmen dieser Untersuchungen bereitgestellten Grundlagen längerfristig in eine Reform der SKOS-Richtlinien münden dürften.

Empfehlung 3: Wir empfehlen, im Rahmen einer späteren Tarifierung auch der Beseitigung der durch IZU und MIZ verursachten Fehlanreize Beachtung zu schenken.

Die im Rahmen der vorliegenden Studie durchgeführten Analysen beschränken sich auf Tarifierungen mit Blick auf den EFB. Neben dem EFB existiert eine Reihe von weiteren Elementen im Sozialhilfetarif, welche ebenfalls Fehlanreize bewirken. In Unterstützungseinheiten mit erwerbstätigen und nicht-erwerbstätigen Personen vermindern IZU und MIZ den Anreiz für zusätzliche Erwerbsarbeit bei bereits Erwerbstätigen, da sie nicht an die Anspruchsgrenze angerechnet werden. Auch bei einer Elimination der EFB-Schwelle durch eine Anrechnung des EFB bei Austritt würde der Sozialhilfetarif im Kanton Zürich folglich weiterhin Fehlanreize beinhalten. Wird eine Anpassung des Sozialhilfetarifs zwecks Eliminierung der Fehlanreize aufgrund der neuen, fundierteren Informationsgrundlagen zu einem späteren Zeitpunkt erneut geprüft, lohnt es sich, im Sinne einer umfassenden Beseitigung der Fehlanreize auch IZU und MIZ einzubeziehen.

Generell ist zu berücksichtigen, dass finanzielle Anreize grundsätzlich nur bei jenen Personen eine Wirkung zeigen können, welche aufgrund ihrer persönlichen Situation in der Lage sind, die Höhe ihres Erwerbseinkommens zumindest teilweise zu beeinflussen. Bei *mindestens* 60% aller Unterstützungseinheiten im Kanton Zürich ist die Aufnahme oder Ausdehnung von Erwerbsarbeit aus unterschiedlichen Gründen (z.B. Gesundheit, Betreuungspflichten) ausgeschlossen. Die betreffenden Sozialhilfebeziehenden können durch Massnahmen im Bereich der Anreizinstrumente nicht erreicht werden.

Anhang

A-1 Anreizinstrumente im Kanton Zürich

In der Sozialhilfe existieren drei Anreizinstrumente, welche Arbeits- und Integrationsbemühungen der Sozialhilfebeziehenden finanziell honorieren und die finanziellen Mittel der betroffenen Unterstützungseinheiten über das sozialhilferechtliche Existenzminimum hinaus anheben. Tabelle 17 gibt eine Übersicht zu den berechtigten Personen sowie zur Bemessung im Kanton Zürich:

Finanzielle Anreizinstrumente in der Sozialhilfe			
	Einkommensfreibeträge (EFB)	Integrationszulagen für Nicht-Erwerbstätige (IZU)	Minimale Integrationszulagen (MIZ)
Berechtigte Personen	Unterstützte Personen ab 16 Jahren, welche im ersten Arbeitsmarkt erwerbstätig sind und einen Lohn erhalten	Unterstützte Personen ab 16 Jahren, welche nicht erwerbstätig sind und sich nachweisbar besonders um ihre soziale und/oder berufliche Integration sowie um diejenige von Menschen in ihrer Umgebung bemühen, beispielsweise durch Teilnahme an Bildungsprogrammen oder Pflege von Angehörigen	Unterstützte Personen ab 16 Jahren, welche nicht erwerbstätig sind und trotz ausgewiesener Bereitschaft zum Erbringen von Eigenleistungen aus gesundheitlichen Gründen oder infolge mangelnder Angebote nicht in der Lage sind, eine besondere Integrationsleistung zu erbringen
Bemessung	600 CHF/Mt. bei einem 100%-Erwerbsspensum, entsprechende Reduktion bei Teilzeitarbeit.	Entsprechend Umfang und Bedeutung der Integrationsleistung 100 bis 300 CHF/Mt.	100 CHF/Mt.

Tabelle 17: Übersicht Anreizinstrumente im Kanton Zürich. Quelle: Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich, Ausgabe August 2012.

A-2 Kantonsvergleich

A-2.1 Übersicht zur Ausgestaltung der EFB

Kanton	Höhe EFB	Berücksichtigung EFB bei Eintritt	Berücksichtigung EFB bei Austritt
ZH	600	nein	nein
BE	400 / 500	ja	ja
LU	500	nein	ja, befristet
UR	500	ja	ja
SZ	600	ja	ja
OW	500	nein	ja
NW	600	nein	ja, befristet
GL	400	nein	ja, reduziert und befristet
ZG	600	nein	ja
FR	400	ja	ja
SO	600 (400-600)	ja	ja
BS	400	ja, reduziert	ja, reduziert
BL	400	nein	nein
SH	500	nein	ja
AR	400	nein	nein
AI	0	-	-
SG	400	nein	nein
GR	500	nein	ja, befristet
AG	0	-	-
TG	400	nein	ja
TI	0	-	-
VD	200	ja	ja
VS	500	ja	ja
NE	400	ja	ja
GE	500	ja	ja
JU	400	ja	ja

Tabelle 18: Übersicht zur Ausgestaltung der EFB in den Kantonen. Quelle: Kantonales Sozialamt Zürich.

A-2.2 Ausgewählte Kennzahlen

	Sozialhilfequote	Anteil Erwerbstätige am Total der Bezüger/innen	Anteil Vollzeit-Erwerbstätige am Total der Erwerbstätigen	Anteil Teilzeit-Erwerbstätige mit einem Pensum unter 50% am Total der Erwerbstätigen	Bezugsdauer laufende Fälle (Median)	Bezugsdauer abgeschlossene Fälle (Median)	Anteil Beendigungen durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit an Beendigungen total	Anteil Beendigungen durch höheres Einkommen an Beendigungen total
Aargau	1.9%	24%	37%	35%	17	10	23%	6%
Appenzell Innerrhoden	0.9%	27%	53%	6%	18	11	39%	0%
Appenzell Ausserrhoden	1.8%	24%	31%	24%	16	8	29%	6%
Bern	4.2%	28%	33%	34%	21	11	25%	8%
Basel-Landschaft	2.3%	0%	29%	38%	16	9	30%	6%
Basel-Stadt	5.9%	33%	22%	51%	26	12	32%	7%
Fribourg / Freiburg	2.4%	25%	40%	28%	22	8	27%	9%
Genève	4.0%	24%	36%	29%	21	9	33%	2%
Glarus	2.0%	23%	37%	28%	19	13	31%	10%
Graubünden	1.1%	25%	30%	44%	20	13	34%	6%
Jura	2.2%	23%	42%	36%	11	8	26%	3%
Luzern	2.0%	25%	26%	41%	17	10	25%	7%
Neuchâtel	6.7%	34%	41%	30%	22	10	22%	4%
Nidwalden	0.9%	36%	26%	48%	12	12	19%	8%
Obwalden	1.2%	33%	34%	29%	18.5	6	24%	10%
St. Gallen	2.1%	28%	35%	36%	19	10	28%	7%
Schaffhausen	2.3%	22%	43%	30%	17	10	22%	7%
Solothurn	3.2%	24%	39%	31%	18	11	27%	4%
Schwyz	1.4%	28%	38%	33%	15	10	24%	9%
Thurgau	1.6%	23%	41%	28%	18	11	25%	5%
Ticino	2.0%		40%	42%	22	15	27%	2%
Uri	1.1%	24%	48%	33%	12	7	26%	3%
Vaud	4.9%	38%	52%	21%		10	16%	16%
Valais	1.4%	28%	32%	30%	13	10	17%	4%
Zug	1.6%	33%	35%	25%	18	9	25%	9%
Zürich	3.2%	23%	30%	31%	22	10	27%	6%

Tabelle 19: Ausgewählte Kennzahlen in den Kantonen. Quelle: Sozialhilfestatistik des BFS.

Literatur

- Apel, H., Fertig, M. (2009): Operationalisierung von „Beschäftigungsfähigkeit“ – ein methodischer Beitrag zur Entwicklung eines Messkonzepts. ZAF (2009) 42, 5–28.
- Aeppli, D. (2006): Die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz – Vierte Studie. Staatssekretariat für Wirtschaft (seco).
- Andress, J. (1994): Steigende Sozialhilfezahlen. Wer bleibt, wer geht und wie sollte die Sozialverwaltung darauf reagieren? In: Zwick, M. (Hg.): Einmal arm, immer arm? Neue Befunde zur Armut in Deutschland. Campus.
- Benmarker, H., Carling, K, Holmlund, B. (2007): Do Benefit Hikes Damage Job Finding? Evidence from Swedish Unemployment Insurance Reforms. Labour, 21 (1), 85–120.
- Baumgartner, E. et al. (2007): Risikomerkmale junger Frauen in der Sozialhilfe. Vertiefte Analyse der schweizerischen Sozialhilfestatistik 2004. Bundesamt für Statistik und Eidg. Büro für Gleichstellung von Frau und Mann.
- Baur, R. (2003). Erschwerte soziale und berufliche Integration: Hintergründe und Massnahmen. Bern (Eigenpublikation Bundesamt für Sozialversicherungen, Reihe Beiträge zur sozialen Sicherheit).
- Bieri, A. (2006). Evaluation der Arbeitsintegrationsprogramme im Kanton Luzern. Kantonales Sozialamt Luzern. Abteilung Sozialhilfe, Asyl- und Flüchtlingswesen.
- Bütler, M., Engler, M. (2008): Arbeitsfähigkeit und Integration der älteren Arbeitskräfte in der Schweiz – Studie II. Staatssekretariat für Wirtschaft (seco).
- Buhr, P. (1995): Dynamik von Armut. Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug. Westdeutscher Verlag.
- Bundesamt für Statistik (BFS) und Kantonales Sozialamt Zürich (2012): Sozialbericht Kanton Zürich 2011 – Ergebnisse der Schweizerischen Sozialhilfestatistik.
- Caliendo, M., Uhlendorff, A. (2010): Determinanten des Suchverhaltens von Arbeitslosen: Ausgewählte Erkenntnisse basierend auf dem IZA Evaluationsdatensatz. IZA Discussion paper No. 5379.
- Card, D., Chetty, R., Weber, A. (2007): The Spike at Benefit Exhaustion: Leaving the Unemployment System or Starting a New Job? Nber Working Paper No. 12893, February 2007, JEL No. H0,J6,J64,J65.

- Carling, K., Edin, P.-A., Harkman, A., Holmlund, B. (1996): Unemployment Duration, Unemployment Benefits, and Labor Market Programs in Sweden. *Journal of Public Economics*, 59, 313-334.
- Decressin, A. (2001): Tinkering with or Tackling Unemployment Compensation? Working Paper No. 01-05. Georgetown University.
- Degen, K., Lalive, R. (2013): How Do Reductions in Potential Benefit Duration Affect Medium-Run Earnings and Employment? Manuscript HEC University of Lausanne.
- Dubach, P. et al. (2009): Junge Erwachsene in der Sozialhilfe. Bundesamt für Statistik.
- Dubach, P. et al. (2011): Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe. Im Auftrag der Sektion Sozialanalysen des Bundesamts für Statistik.
- Ehrler, Franziska / Knupfer, Caroline / Bochsler, Yann (2012). Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme. Grundlagenbericht zur Beantwortung des Postulats von Ständerat Claude Hêche (09.3161), erstellt im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). SKOS. Bern, Juni 2012.
- Esmail A., Flieger A.-M., Hollenstein R., Kaiser M. (2007). SKOS-Richtlinien 2005, Integrationszulagen – erste Erfahrungen, Untersuchungsbericht, zuhanden von AvenirSocial, HSA Hochschule für Soziale Arbeit Luzern, S.30 ff.
- Fitzenberger, B., Wilke, R. A. (2010): Unemployment Durations in West-Germany Before and After the Reform of the Unemployment Compensation System During the 1980s. *German Economic Review*, 11, 336-366.
- Fredriksson, P., Söderström, M. (2008). Do Unemployment Benefits Increase Unemployment? New Evidence on an Old Question. IZA Discussion Paper No. 3570.
- Hagen, C. (2004): Wege aus der Sozialhilfe. Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.
- Lalive, R., van Ours, J., Zweimüller, J. (2006): How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment. *The Review of Economic Studies* 73, 1009–1038.
- Lee, S., Wilke, R. A. (2009): Reform of Unemployment Compensation in Germany: A Nonparametric Bounds Analysis Using Register Data. *Journal of Business and Economic Statistics*, 27 (2), 176-192.

- Mey, E., Benz, F. (2010): Qualitative Evaluation der Arbeitsintegrationsprogramme der Stadt Zürich. Ergebnisse einer biographisch angelegten Studie. Edition Sozialpraxis Nr. 6.
- Neukomm, S., von Grünigen, S., Bock, S. (2012) (kurz: econcept 2012): Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem des Kantons Zürich: Stand der Umsetzung und Ansatzpunkte für eine Harmonisierung, econcept im Auftrag des Kantonalen Sozialamtes Zürich.
- Oegerli, T., Morlok, M. (2007): Risikofaktoren von Langzeitarbeitslosigkeit. Zürich (Eigenpublikation AMOSA - Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug).
- Ott, W., Staub, C., Bade, S. (2010): Fehlanreize im Steuer und Sozialsystem, econcept im Auftrag des Kantonalen Sozialamtes Zürich.
- Plassmann, G. (2002) Der Einfluss der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in Deutschland. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 255, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) Nürnberg.
- Riesenfelder, A., Krenn, M., Schelepa, S. (2010): Erwerbspotential von SozialhilfebezieherInnen in Wien. Bestandsaufnahme vor Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung. Eine Studie im Auftrag von AMS Wien, ESF, waff, MA 24 und MA 40. L&R Sozialforschung. Wien.
- Rod, K., Zhang, T. (2003): Does Unemployment Compensation Affect Unemployment Duration?. *Economic Journal*, 113, 190-206.
- Salzgeber, R., Neukomm, S. (2011): Es trifft häufig ältere, geschiedene Männer. *Zeitschrift für Sozialhilfe*, 3/2011, 16-17.
- Schwendener, P. et al. (2004): Evaluation Anreizmodell Sozialhilfe. Im Auftrag des Wirtschafts- und Sozialdepartements des Kantons Basel-Stadt und Sozialhilfe Basel.
- Sheldon, G. (1999): Die Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz. Diagnose und Therapie. Haupt.
- Van Ours, J., M. Vodopivec (2006a): How Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Affects the Duration of Unemployment: Evidence from a Natural Experiment. *Journal of Labor Economics*, 24 (2), 351-378.
- Van Ours, J., M. Vodopivec (2006b): Shortening the potential duration of unemployment benefits does not affect the quality of post-unemployment jobs: Evidence from a natural experiment. IZA Discussion Paper, 2171.

Winterhager, H. (2006): Determinanten der Arbeitslosigkeitsdauer – Neue Erkenntnisse aus der IEB? Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Discussion Paper No. 06-077.

Zurbriggen, Eveline (2011). Kompetenzentwicklung mit langzeitarbeitslosen Sozialhilfebeziehenden in der Schweiz. Grin Verlag.