

Viele kommen, viele gehen, viele bleiben

Ein Fünftel der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter hat zwischen 2004 und 2006 Sozialleistungen bezogen. Einzelne Bereiche sind durch einen starken Wechsel, andere hingegen durch eine hohe Bezugsdauer geprägt. Zu diesem Ergebnis kommt eine im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen erstellte Studie.

Robert Fluder
Rosmarie Ruder
Renate Salzgeber

Die sozialen Risiken haben in den vergangenen Jahrzehnten – bedingt durch wiederholte konjunkturelle Einbrüche, den dadurch beschleunigten wirtschaftlichen Strukturwandel und die raschen und tief greifenden gesellschaftlichen Veränderungen – erheblich zugenommen. Als eine Folge davon weisen die Erwerbsbiografien vieler Menschen vermehrt Brüche und ungestete Verläufe auf: Die Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit ist nicht (mehr) immer für alle und nicht immer ausreichend gewährleistet. Das System der sozialen Sicherheit wird deshalb stärker beansprucht: Sowohl die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger als auch die finanziellen Belastungen sind in allen Sozialwerken seit Beginn der Neunzigerjahre stark angestiegen. In unserer kürzlich publizierten Studie¹ werden die Schnittstellen zwischen den zentralen Leistungssystemen der sozialen Sicherheit für Personen im erwerbsfähigen Alter erstmals untersucht und die Zugänge, Abgänge und Übergänge dieser Systeme quantifiziert. Im Zentrum stehen die Leistungssysteme der sozialen Sicherheit, die die Existenz der Bevölkerung im erwerbs-

fähigen Alter absichern, indem sie Leistungen als Ersatz für ein nicht vorhandenes Erwerbseinkommen beziehungsweise als Ergänzung zu einem nicht ausreichenden Einkommen ausrichten: Arbeitslosenentschädigung (ALE), IV-Rente (IVR), IV-Taggeld (IVT) und Sozialhilfe (SH).

Die Untersuchung umfasst alle Personen im erwerbsfähigen Alter (18 bis 64 Jahre), die in der Periode zwischen dem 1. Januar 2004 und dem 31. Dezember 2006 mindestens einmal während mindestens zwei Monaten Leistungen von der IV, ALV oder Sozialhilfe bezogen haben.

ÜBERRASCHEND VIELE BEZÜGER

In den Jahren 2004 bis 2006 haben insgesamt 930 000 Personen mindestens einmal während mindestens zwei Monaten Leistungen von der IV, ALV oder Sozialhilfe (dem sogenannten IAS-System) bezogen. Das sind über 19% der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Diese hohe Zahl überrascht die Fachleute und zeigt die erhebliche Bedeutung, die den Leistungen der sozialen Sicherheit für die Einkommenssicherung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zukommt.

Die Abbildung (Seite 23) zeigt die Dynamik der «Personenflüsse» während der Untersuchungsperiode 2004 bis 2006. Die Kreise zeigen die Grössenverhältnisse der Anzahl Personen der einzelnen Leistungs-

systeme (Durchschnitt der Bestände von Januar 2004 und Dezember 2006), während die Pfeile die Dynamik der Zu- und Abgänge darstellen. Deutlich werden dabei die unterschiedlichen Funktionen der Leistungssysteme ALE und IV-Rente sichtbar. Die ALE ist darauf ausgelegt, einen vorübergehenden Erwerbsausfall bei Arbeitslosigkeit zu kompensieren. Dementsprechend ist die Zahl der Zu- und Abgänge sehr hoch, der Bestand aber ist kleiner als beim Leistungssystem IV-Rente. Dieses hat eine andere Funktion: Die IV-Rente ersetzt den Lohnausfall bei voraussichtlich bleibender oder längere Zeit dauernder ganzer oder teilweiser Erwerbsunfähigkeit infolge eines Gesundheitsschadens. Entsprechend ist die Dynamik der Zu- und Abgänge im Verhältnis zum Bestand viel geringer.

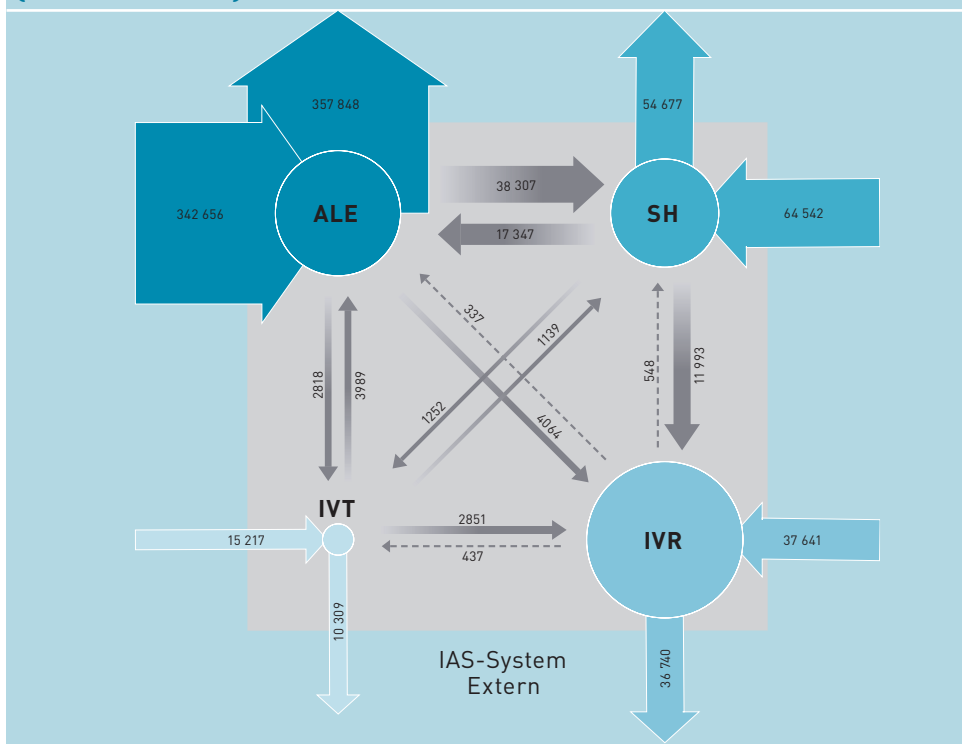
GERINGER «DREHTÜREFFEKT»

Von grossem Interesse ist die Dynamik der «Personenflüsse» innerhalb des IAS-Systems: Wie viele Personen wechseln von einem Leistungssystem in ein anderes? Die Abbildung zeigt, dass der «Austausch» zwischen den Leistungssystemen ALE und Sozialhilfe am höchsten ist. Relativ hoch ist die Zahl der Personen, die von Sozialhilfe zu IV-Rente wechseln.

Insgesamt können während der Untersuchungsperiode 85 000 Übergänge beobachtet werden. Von allen Personen, die min-

¹ Fluder Robert, Graf Thomas, Ruder Rosmarie, Salzgeber Renate (2009): Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe). Beiträge zur sozialen Sicherheit, 1/09. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

IAS-System: Systemzugänge, Systemabgänge, Übergänge (2004 bis 2006)



Anmerkung: Die Grösse der Kreise sowie die Breite der Pfeile sind proportional zur Häufigkeit abgebildet. Die Grösse der Kreise ist proportional zum Durchschnitt des Anfangs- und Endbestands pro Leistungssystem (vgl. Transformationsmatrix in Kapitel 5, Tabelle 5-6, N IVR = 237 073, N IVT = 6988, N ALE = 123 212, N SH = 80 069). Die gestrichelten Pfeile sind bezogen auf ihre Häufigkeit etwas «zu breit» dargestellt, damit sie in der Grafik besser sichtbar sind.

destens einmal eine IAS-Leistung beziehen, sind dies ungefähr 8%. Davon verzeichnen wiederum 11% (resp. 0,9%) aller Personen mit einem Leistungsbezug mehr als einen Übergang. Besonders häufig sind mehrere Übergänge zwischen IV-Taggeld und ALE sowie zwischen ALE und Sozialhilfe. Um von einem «Drehtüreffekt» sprechen zu können, muss eine Person an mindestens zwei Übergängen beteiligt sein. So gesehen können während der untersuchten Dreijahresperiode maximal 8200 Personen (0,9%) identifiziert werden, bei denen von einem «Drehtüreffekt» gesprochen werden kann.

FLUKTUATION UND SOCKELBELASTUNG HOCH

Wie die Abbildung ebenfalls zeigt, weisen mit Ausnahme des Leistungssystems IV-Rente alle Leistungssysteme hohe Fluktuationsraten auf: Beim Leistungssystem ALE kommen beispielsweise 70% der Personen, die während den drei Jahren Leistungen beziehen, neu dazu, und 77% beenden den

Bezug während der Untersuchungsperiode. Beim Leistungssystem Sozialhilfe machen die Zugänge 47% aus. Die Abgänge betragen dagegen nur rund 25%.

Insgesamt wird das IAS-System stark von wechselnden Personen beansprucht: Viele verbleiben nur für eine relativ kurze Zeit. Ein erheblicher Teil der Belastungen des IAS-Systems resultiert aus vorübergehenden Leistungsbezügen, da die Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit wegen zunehmender Unsicherheiten am Arbeitsmarkt immer häufiger nicht lückenlos gewährleistet ist.

Gleichzeitig zeigt sich jedoch, dass zwar ein kleiner, aber doch beträchtlicher Teil der Bevölkerung während der Untersuchungsperiode permanent Leistungen bezogen hat. Dies betrifft vor allem die IV-Rentnerinnen und IV-Rentner, was dem Zweck der IV (langfristiger Ersatz des Erwerbseinkommens) entspricht. Aber auch in der Sozialhilfe bleibt ein grosser Teil der betroffenen Personen über längere Zeit ab-

hängig. Gemäss Sozialhilfestatistik beträgt bei rund einem Drittel die Bezugsdauer drei und mehr Jahre. Dies zeigt, dass die Sozialhilfe infolge des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels neben ihrer ursprünglichen Funktion der vorübergehenden Existenzsicherung zunehmend längerfristige Leistungen («Sozialrenten») ausrichten muss.

Auf eine hohe Sockelbelastung weist auch die Tatsache hin, dass zwischen 2004 und 2006 trotz guter Konjunkturlage die Zahl der Leistungsbezüger innerhalb des IAS-Systems praktisch konstant geblieben ist.

WIE NACHHALTIG IST DIE INTEGRATION?

Von Interesse ist die Frage, ob und wie nachhaltig die verschiedenen Leistungssysteme die Personen wieder in den Arbeitsprozess zu integrieren vermögen. Es liegen keine Angaben darüber vor, ob Personen, die das IAS-System verlassen, sich nachhaltig beruflich integrieren können. Während der Dreijahresperiode haben rund 400 000 Personen das Leistungssystem ALE verlassen, davon wurden gemäss Arbeitslosenstatistik in den drei Jahren etwas mehr als 106 000 Personen ausgesteuert. Insgesamt weisen 38 307 Personen einen Übergang von ALE zu Sozialhilfe auf, was etwa einem Drittel der Ausgesteuerten entspricht. Wie viele Personen von den übrigen zwei Dritteln später IV-Rente und IV-Taggeld beziehen und wie viele wieder in den Arbeitsmarkt integriert sind, bleibt unklar. Von den rund 300 000 Personen, die das Leistungssystem ALE vor Ablauf der maximalen Bezugsdauer verlassen haben, dürften die allermeisten wieder eine Stelle gefunden haben.

Prof. Dr. Robert Fluder ist Leiter, Prof. Rosmarie Ruder Dozentin und Projektleiterin und Renate Salzgeber wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Abteilung angewandte Forschung und Entwicklung im Fachbereich Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule. Adresse: Falkenplatz 24, 3012 Bern, robert.fluder@bfh.ch, rene.salzgeber@bfh.ch, rosmarie.ruder@bfh.ch

Studie: www.edudoc.ch/record/34775