

Übergänge zwischen den Leistungssystemen der sozialen Sicherheit

In einer Studie hat die Forschungsabteilung des Fachbereichs Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule die Invalidenversicherung (IV), Arbeitslosenversicherung (ALV) und Sozialhilfe erstmals aus einer gesamtheitlichen Perspektive untersucht und die Übergänge zwischen diesen Leistungssystemen quantifiziert. Knapp 20 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter haben zwischen 2004 und 2006 Leistungen der IV, der ALV oder der Sozialhilfe bezogen. Rund 8 Prozent dieser Leistungsbeziehenden haben in dieser Zeit aus mehreren Systemen Leistungen erhalten – weniger als 1 Prozent hat in den drei Jahren mehr als 2 verschiedene Leistungen bezogen und ist damit potenziell von einem «Drehtüreffekt» betroffen.

Robert Fluder, Thomas Graf, Rosmarie Ruder, Renate Salzgeber¹

Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit

Veränderte Rahmenbedingungen für die sozialen Sicherungssysteme

Wiederholte konjunkturelle Einbrüche, der dadurch beschleunigte wirtschaftliche Strukturwandel und ein rascher und tief greifender gesellschaftlicher Wandel haben dazu geführt, dass die sozialen Risiken in den letzten Jahrzehnten erheblich zugenommen haben. Als eine Folge davon, so wird vermutet, weisen Erwerbsbiografien vermehrte Brüche und unstete Verläufe auf, was zu einer steigenden Beanspruchung des Systems der Sozialen Sicherheit führt: Sowohl die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger als auch die finanziellen Belastungen nehmen stark zu. Um dieser Entwicklung

entgegenzuwirken, werden Gesetzesrevisionen und Änderungen beim Vollzug in immer kürzeren Abständen durchgeführt, und die Praxis der Gewährung von Leistungen wird überprüft. Dabei handelt jedes der einzelnen Leistungssysteme aus einer singulären Optik. Abhängigkeiten zwischen den Leistungssystemen werden kaum in den Blick genommen. Eine Handlungslogik, welche auf das Einzelsystem beschränkt ist, hat zwangsweise Implikationen auf die anderen Systeme (nicht intendierte Wirkungen). Werden in einem Leistungssystem die Zugangsregeln, die Leistungshöhe oder die maximale Bezugsdauer geändert, so ist unklar, welches die Folgen für die anderen Systeme sind. Damit sind Spekulationen und Vermutungen Tür und Tor geöffnet. Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat sich deshalb im Rahmen des mehrjährigen Forschungsprogramms FoP-IV das Ziel gesetzt, die Schnittstellen

der IV zu den vor- und nachgelagerten Systemen zu untersuchen und die betreffenden Wechselverhältnisse anhand einer soliden statistischen Basis zu quantifizieren.

Untersuchung der Wechselbeziehungen

In der Untersuchung «Quantifizierung der Übergänge zwischen IV, ALV und Sozialhilfe» werden diejenigen Leistungssysteme der sozialen Sicherheit in den Fokus gerückt, welche die Existenz der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter absichern, indem sie Leistungen als Ersatz für ein fehlendes Erwerbseinkommen respektive als Ergänzung zu einem nicht ausreichenden Einkommen ausrichten. Die Arbeitslosenentschädigung (ALE) garantiert ein Ersatz Einkommen, wenn (versicherte) unselbstständig erwerbstätige Personen arbeitslos werden. Liegt eine voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde ganze oder teilweise Erwerbsunfähigkeit vor, besteht ein Anspruch auf eine IV-Rente, während bei Eingliederungsmassnahmen (Integrationsmassnahmen und berufliche Massnahmen) das Einkommen vorübergehend durch IV-Taggeld sichergestellt wird. Schliesslich stellt die Sozialhilfe das Existenzminimum sicher für Personen, deren eigene Mittel dafür nicht ausreichen. Bereits kleine Veränderungen bei der Zuständigkeit oder beim Vollzug können zu deutlichen Verschiebungen bei der Leistungsgewährung führen.

Ziel der Untersuchung ist es, die Schnittstellen zwischen IV, ALV und Sozialhilfe zu beschreiben, dazu aussagekräftige Indikatoren zu entwickeln und dabei insbesondere die «Personenflüsse» zwischen den Leistungssystemen zu quantifizieren.²

¹ Unter Mitarbeit von Luzius von Gunten, Herbert Ruckstuhl und Christoph Urwyler

² Die Untersuchung beschränkt sich auf die Periode 2004 bis 2006.

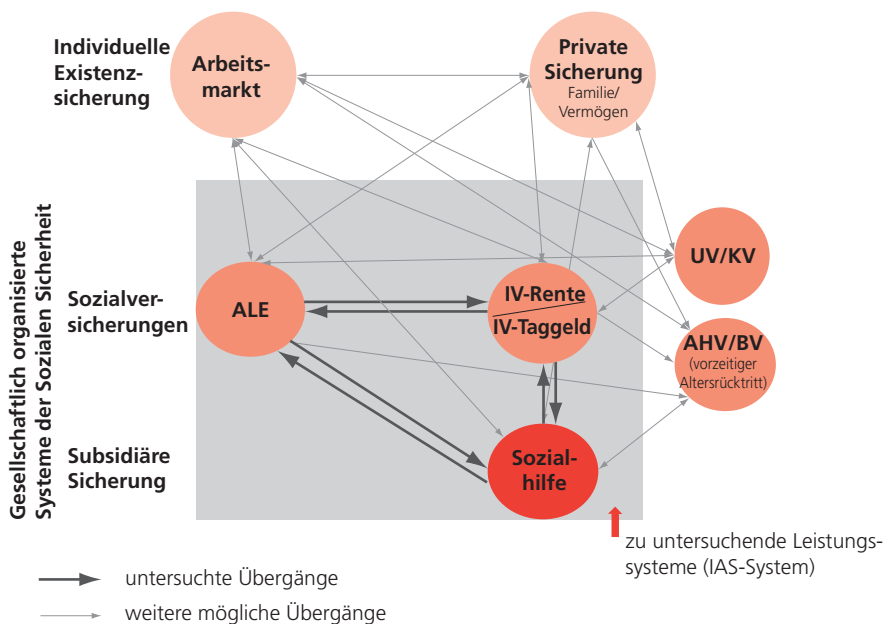
Übergänge zwischen Systemen der sozialen Sicherheit

Personen können ihre materielle Existenz durch Einkommen aus selbstständiger oder unselbstständiger Erwerbsarbeit, Vermögen oder den Rückgriff auf familiäre Solidarität selbst sichern. Ist das Erzielen eines Erwerbseinkommens nicht oder nur eingeschränkt möglich, oder reichen die Einkünfte nicht (mehr) zur Existenzsicherung aus, können sie – wenn sie die entsprechenden Anspruchsvoraussetzungen erfüllen – sich auf Systeme der sozialen Sicherheit abstützen. Diese beruhen entweder auf dem Versicherungsprinzip oder sind an das Vorliegen eines nachweisbaren materiellen Bedarfs gebunden.

Die vier untersuchten Sozialleistungen IV-Rente und IV-Taggeld, ALE und Sozialhilfe sind Leistungssysteme des Systems der Sozialen Sicherheit, die sich in erster Linie auf Personen im erwerbsfähigen Alter beziehen; in der vorliegenden Untersuchung bilden sie das IAS-System (IV, ALV, Sozialhilfe). Zwischen der Sozialhilfe und den Sozialversicherungsleistungen besteht eine Subsidiaritätsbeziehung, weshalb anzunehmen ist, dass Veränderungen bei den beiden Sozialversicherungen sich mehr oder weniger direkt auf die Sozialhilfe auswirken. Zwischen der ALV und der IV besteht eine funktionale Abgrenzung, die gesetzlich definiert ist. Hier kann sich eine Veränderung der funktionalen Zuständigkeit des einen Leistungssystems auf das andere Leistungssystem auswirken.

Grafik G1 zeigt die möglichen Übergänge zwischen den hier interessierenden Leistungssystemen innerhalb des IAS-Systems sowie weitere mögliche Übergänge zu anderen Systemen materieller Existenzsicherung. Bei der IV wird zwischen Rente und Taggeld unterschieden, da diese Leistungen unterschiedlichen Zwecken dienen. Somit können innerhalb des IAS-Systems insgesamt zwölf Übergänge identifiziert werden.

Mögliche Übergänge zwischen Leistungssystemen der sozialen Sicherheit G1



Quelle: eigene Darstellung

Technische Aspekte

Grundlage der Untersuchung sind die Administrativdaten der IV und der ALV sowie die Daten der Sozialhilfestatistik. Diese werden erstmals als verknüpfte Datensätze aufbereitet und in einer Längsschnittperspektive genutzt. Dies ist eine grundlegend neue Verwendung dieser Daten: Besonders wichtig für die vorliegenden Fragestellungen ist die eindeutige Verknüpfung der einzelnen Personeninformationen sowohl in der Zeitachse als auch zwischen den Leistungssystemen. Die für die Untersuchung benötigten Informationen müssen zuerst aus den Daten extrahiert werden (z. B. die exakte und einheitliche Bestimmung von Leistungsbeginn und Leistungsende). Die Administrativdaten beruhen auf der administrativen Logik der jeweiligen Leistungssysteme und werden nicht für eine integrale (statistische) Verwendung erhoben. Den Datenlieferanten stellten sich deshalb neue Fragen, die bei der bisherigen Nutzung der Daten keine Rolle spielten. Aus diesem Grunde musste dem Prozess der Qualitätssicherung eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden; dieser erfolgte in enger Zusammenarbeit mit den Datenlieferanten. Für die Qualitätssicherung wurden verschiedene Kontroll- und Plausibilisierungsschritte durchgeführt. Für die Ungenauigkeiten und Qualitätsmängel der einzelnen Datensätze mussten so weit wie möglich Lösungen gefunden werden. Mit dem entwickelten Indikatorenkonzept und dem Konzept zur Aufbereitung, Bereinigung und Qualitätssicherung der Daten sowie zur Berechnung der Indikatoren liegt nun ein zuverlässiges Instrumentarium vor, das eine Dauerbeobachtung der untersuchten Leistungssysteme und der Wechselwirkungen zwischen diesen Systemen ermöglicht.

Ein Fünftel der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bezieht staatliche Ersatzeinkommen

In den Jahren 2004 bis 2006 haben insgesamt 930 000 Personen mindestens einmal Leistungen³ des IAS-Systems bezogen. Dies sind 19,2 Prozent der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Diese hohe Zahl hat selbst Fachleute überrascht. Sie zeigt die erhebliche Bedeutung, welche diesen Leistungssystemen der sozialen Sicherheit für die Einkommenssicherung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zukommt.

Die Untersuchungsperiode fällt in eine Phase wirtschaftlicher Prosperität mit realen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts zwischen 2,4 Prozent (2004) und 3,4 Prozent (2006). Trotz guter Wirtschaftslage waren die Arbeitslosenquoten während der Untersuchungsperiode für schweizerische Verhältnisse noch relativ hoch: 3,9 Prozent im Jahr 2004, 3,8 Prozent im Jahr 2005 und 3,3 Prozent im Jahr 2006. Es ist zu erwarten, dass in Phasen von Rezession und hoher Arbeitslosigkeit deutlich mehr als 20 Prozent der Bevölkerung Leistungen des IAS-Systems beziehen werden.

Im Rahmen dieser Untersuchung lassen sich erstmals Bezugsquoten für alle Leistungssysteme aus einer einheitlichen Gesamtperspektive vergleichen. Die einzelnen Leistungssysteme sind in einem sehr unterschiedlichen Ausmass am IAS-System beteiligt. Von den 930 000 Personen mit IAS-Leistungen beziehen in den drei Jahren 56 Prozent ALE, 31 Prozent IV-Rente (IVR), 24 Prozent Sozialhilfe und nur gerade 3 Prozent IV-Tag-

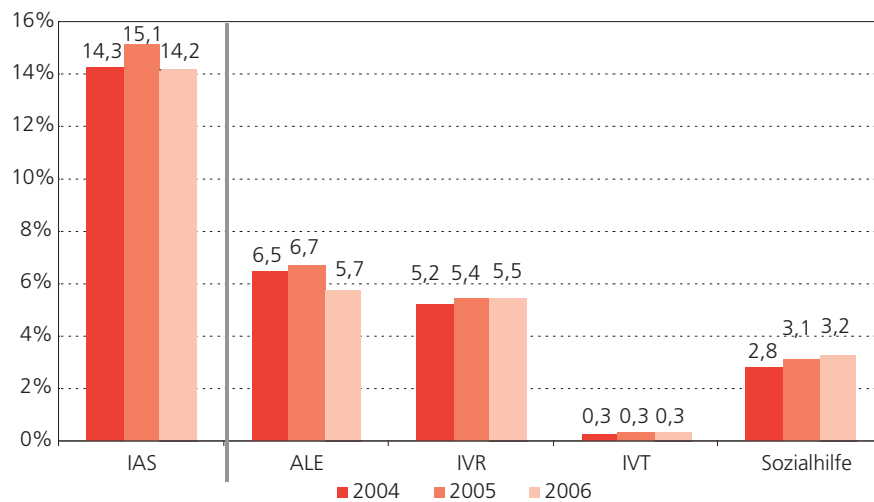
3 Es sind nur Leistungsbezüge berücksichtigt, die mindestens zwei Monate dauern.

4 Diese Bezugsquoten sind nicht identisch mit den offiziell ausgewiesenen Quoten (z.B. Arbeitslosenquote, Sozialhilfequote), da sich sowohl die Bezugsperiode, die Definition des Leistungsbezugs und die Referenzdaten unterscheiden.

5 Dies obwohl das Rentenalter der Frauen in dieser Periode um ein Jahr erhöht wurde und daher der Übergang zur AHV ein Jahr später erfolgt.

Jährliche Bezugsquoten im IAS-System 2004, 2005, 2006

G2



2004: N (IAS) = 691 065; N (ALE) = 313 988; N (IVR) = 251 122; N (IVT) = 14 675; N (Sozialhilfe) = 136 239

Quelle: eigene Darstellung

geld (IVT). Der geringe Anteil von IV-Taggeld könnte ein Indiz dafür sein, dass diese Möglichkeit zur beruflichen Integration noch zu wenig genutzt wird (Situation vor Inkrafttreten der 5. IVG-Revision 2008).

Grafik G2 zeigt die Bezugsquoten über die drei Jahre insgesamt und für jedes der einzelnen Leistungssysteme.⁴ Es zeigt sich, dass die Zahl der IAS-Leistungsbeziehenden während den drei Jahren stagniert, die Dynamik der einzelnen Leistungssysteme hingegen sehr unterschiedlich ist. Konjunkturbedingt nimmt die ALE-Bezugsquote von 2004 bis 2006 deutlich ab. Demgegenüber steigt die IV-Rentenquote während den drei Jahren nochmals an, wobei der starke Zuwachs der Vorjahre deutlich abgeschwächt ist.⁵ Eine starke Zunahme kann bei der Sozialhilfe beobachtet werden – allerdings flacht sich auch hier der Zuwachs im Jahr 2006 ab.

Die Dynamik der «Personenflüsse»

Die folgende Frage steht im Zentrum der Untersuchung: Haben Personen, die eine bestimmte Leistung

beziehen, vorgängig andere Leistungen bezogen und/oder beziehen sie nach dem Ende eines Leistungsbezugs später andere Leistungen?

Betrachtet man ein bestimmtes Leistungssystem, so können Personen entweder von ausserhalb des IAS-Systems eintreten (Systemzugang) oder von einem anderen Leistungssystem her kommen. Endet eine Leistung, können die Betroffenen definitiv das IAS-System verlassen (Systemabgang) oder zu einem anderen Leistungssystem wechseln (Übergang). Grafik G3 zeigt die Personenflüsse zum und aus dem IAS-System (helle Pfeile = Systemzugänge und -abgänge), sowie innerhalb des IAS-Systems (dunkle Pfeile [innerhalb des IAS-Systems] = Übergänge). Nachfolgend wird die Dynamik der Personenflüsse des IAS-Systems sowohl gegen aussen wie innerhalb des Systems erläutert.

Externe Dynamik: Systemzu- und -abgänge

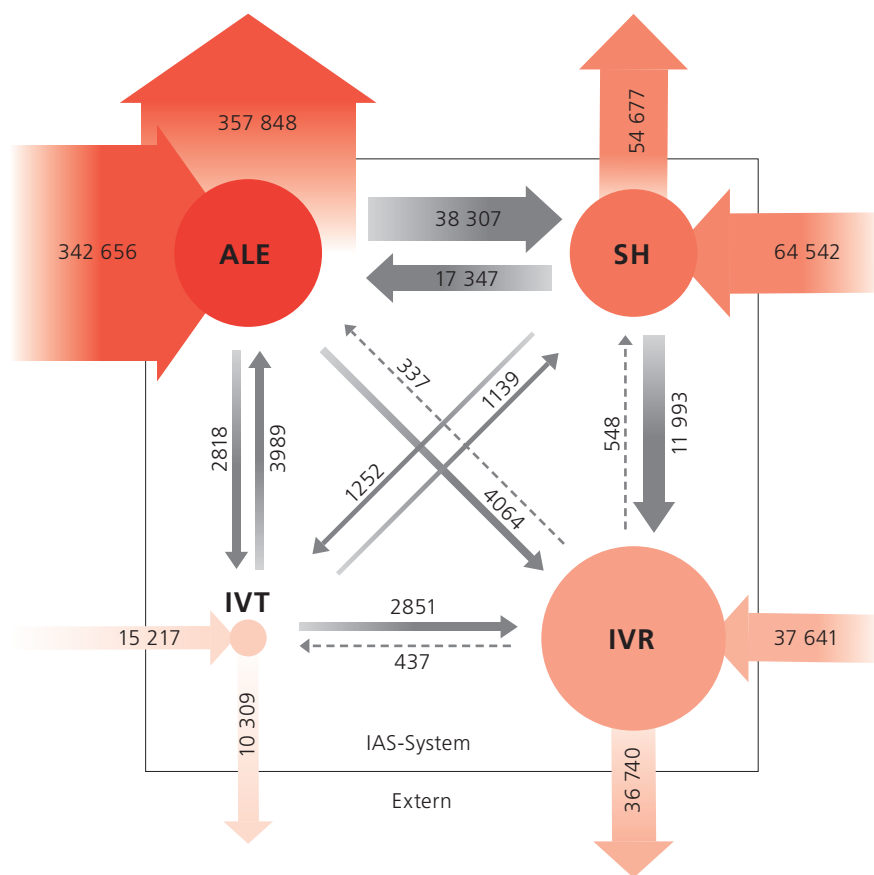
Bei allen Leistungssystemen kommt der weitaus grösste Teil der Zugänge von ausserhalb des IAS-

Systems (Systemzugänge), d.h., die betreffenden Personen haben vorher keine Leistungen bezogen (zumindest während der Beobachtungsperiode); ebenso sind weitaus der grösste Teil der Abgänge Systemabgänge, d.h., diese Personen haben während der Untersuchungsperiode keine weiteren Leistungen bezogen. Am stärksten trifft dies für das Leistungssystem ALE zu: 94 Prozent der Zugänge sind Systemzugänge (342 600), 88 Prozent der Abgänge sind Systemabgänge (357 800). Viel geringer ist mit 60 Prozent der Anteil der Systemzugänge an allen Zugängen beim Leistungssystem Sozialhilfe (64 500); noch tiefer sind bei der Sozialhilfe der Anteil und die Zahl der Systemabgänge. Nochmals geringer ist die Zahl der Systemzugänge zur IV (IV-Rente 37 600, IV-Taggeld 15 200), wobei die Systemabgänge von IV-Rente etwa gleich hoch sind wie die Systemzugänge; bei IV-Taggeld sind die Systemabgänge im Vergleich zu den Systemzugängen deutlich tiefer, d.h. ein erheblicher Teil der Bezügerinnen und Bezüger von IV-Taggeld bezieht später andere Leistungen (v.a. ALE und IV-Rente).

Es zeigt sich somit deutlich, dass das Leistungssystem ALE am stärksten durch die externe Dynamik geprägt ist (Strukturwandel, Konjunktur).

Von Interesse ist die Frage, ob und wie nachhaltig die verschiedenen Leistungssysteme die Personen wieder in den Arbeitsprozess zu integrieren vermögen. Obwohl keine Angaben darüber vorliegen, ob Personen, die das IAS-System verlassen, sich nachhaltig beruflich integrieren können, kann eine grobe Abschätzung über die Arbeitsmarktintegration nach Ende eines Leistungsbezugs gemacht werden. Während der Dreijahresperiode haben rund 400 000 Personen das Leistungssystem ALE verlassen (Grafik G2: Summe der Abgänge). Davon wurden gemäss Arbeitslosenstatistik des SECO in den drei Jahren etwas mehr als 106 000 Personen ausgesteuert.

IAS-System: Systemzugänge, Systemabgänge, Übergänge (2004 bis 2006) **G3**



Anmerkung: Die Grösse der Kreise sowie die Breite der Pfeile sind proportional zur Anzahl der beteiligten Personen abgebildet. Die Grösse der Kreise ist proportional zum Durchschnitt des Anfang- und Endbestands pro Leistungssystem (Monatsbestand Januar 2004 bzw. Dezember 2006: N IVR = 237 073, N IVT = 6988, N ALE = 123 212, N SH = 80 069).

Quelle: eigene Darstellung

Insgesamt weisen 38 307 Person 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 (im Maximum sind es in diesen drei Jahren 6900 oder 11 Prozent der übrigen Ausgesteuerten⁶) 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.

Bei der Sozialhilfe kann aufgrund der Angaben der Sozialhilfestatistik zu den Abgangsgründen davon ausgegangen werden, dass von den knapp 55 000 Personen, die gemäss den vorliegenden Berechnungen den Sozialhilfebezug beendet haben und keine weiteren IAS-Leistungen mehr beziehen (vgl. Grafik G3), etwa 23 000 Personen (grobe Schätzung) in den Arbeitsmarkt integriert

⁶ Diese Zahl wird als «Maximum» bezeichnet (= Summe ALE-IVR und ALE-IVT), da Personen auch vor der Aussteuerung bereits in eines der beiden IV-Leistungssysteme wechseln können.

werden konnten.⁷ Es kann jedoch nicht gesagt werden, wie nachhaltig diese Integration in den Arbeitsmarkt ist – zumindest während der Untersuchungsperiode haben diese Personen keine ALE mehr bezogen.

Beim Leistungssystem IV-Taggeld, das die berufliche Wiedereingliederung zum Ziel hat, ist aufgrund der vorliegenden Untersuchung davon auszugehen, dass im Maximum etwa die Hälfte der Personen, die das Leistungssystem verlassen, in den Arbeitsmarkt integriert wird.

Beim Leistungssystem IV-Rente erfolgen knapp zwei Drittel der Systemabgänge wegen Erreichens des AHV-Alters, etwa ein Fünftel sind Todesfälle. D.h., wer einmal eine IV-Rente bezieht, kehrt mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht mehr vollumfänglich in den Arbeitsmarkt zurück.⁸

Von den Personen, die das IAS-System aus dem Leistungssystem ALE (Systemabgang) verlassen, dürften die meisten ihre Existenz durch eine (erneute) Erwerbsarbeit sichern; in viel geringerem Masse trifft das zu für Systemabgänge aus den Leistungssystemen Sozialhilfe und IV-Taggeld und kaum für Systemabgänge aus dem Leistungssystem IV-Rente.

Interne Dynamik: Systemübergänge

Das Leistungssystem Sozialhilfe ist stark durch die interne Dynamik des

IAS-Systems geprägt, kommen doch 38 Prozent der Zugänge von anderen Leistungssystemen und 36 Prozent der Abgänge sind Übergänge zu einem anderen Leistungssystem. Von den Abgängen bei IV-Taggeld sind 44 Prozent Übergänge zu anderen IAS-Leistungen, während von den Zugängen zum Leistungssystem IV-Rente ein Drittel Übergänge von einem anderen Leistungssystem sind. Beim Leistungssystem ALE dagegen sind lediglich 12 Prozent aller Abgänge Übergänge zu anderen Leistungssystemen bzw. nur 6 Prozent der Zugänge kommen von anderen Leistungssystemen. Von den untersuchten Leistungssystemen sind also neben Sozialhilfe auch IV-Taggeld durch eine starke interne Dynamik geprägt, in viel geringerem Umfang jedoch die Leistungssysteme ALE und IV-Rente. Bei Letzterem wird dies an der Bilanz der Zugänge/Abgänge deutlich (vgl. Grafik **G4**): Bei den Abgängen spielt die interne Dynamik kaum eine Rolle (es existieren kaum Übergänge zu anderen Leistungssystemen) und bei den Zugängen ist die Bedeutung der internen Dynamik wesentlich geringer als bei der Sozialhilfe. Der positive Saldo von 18 487 Personen resultiert beim Leistungssystem IV-Rente v. a. von den Zugängen von Sozialhilfe und in einem geringeren Umfang von den Zugängen von ALE und IV-Taggeld. Die Bilanz der Systemzugänge/-abgänge ist ausgeglichen.

«Drehtüreffekt» hat nur eine sehr beschränkte Bedeutung

Die Untersuchung geht auch der Frage nach, wie viele Personen einmal oder mehrmals von einem Leistungssystem zu einem anderen wechseln. Von den 930 000 Personen, die mindestens einmal einen IAS-Leistungsbezug hatten, wechseln während den drei Jahren rund 75 000 Personen mindestens einmal von einem Leistungssystem in ein anderes. Von allen IAS-Leistungsbe-

zügerrinnen und -bezügern sind somit rund 8 Prozent an mindestens einem Übergang beteiligt. Ein Teil von diesen Personen ist an mehreren Übergängen beteiligt: Dies betrifft rund 8200 Personen oder 0,9 Prozent des IAS-Bestands.

Wechseln Personen mehrmals innerhalb einer relativ kurzen Zeitspanne von einem Leistungssystem in ein anderes, wird das als «Drehtüreffekt» bezeichnet. Es ist anzunehmen, dass dieser Effekt für die betroffenen Personen mit einem Prozess der Desintegration und Ausschluss verbunden ist. Bei Vorliegen von zwei und mehr Übergängen innerhalb der Untersuchungsperiode lässt sich ein «Drehtüreffekt» vermuten. Dies betrifft – wie oben erwähnt – 0,9 Prozent der Personen, die während der Untersuchungsperiode IAS-Leistungen bezogen haben. Gemessen an den öffentlichen Diskussionen um dieses Phänomen ist dies ein erstaunlich geringer Anteil. Die Zahl der betroffenen Personen bewegt sich in einem sehr engen Rahmen und beeinflusst die Gesamtdynamik der Leistungsbezüge und die Systembelastung nur in einem sehr beschränkten Umfang. Wie stark diese Aussage von der Länge des Untersuchungszeitraums beeinflusst wird, werden spätere Analysen zeigen. Gleichzeitig ist jedoch davon auszugehen, dass die Lebenslage vieler dieser Personen äusserst prekär ist und Lösungen gefunden werden müssen. Für die sozialstaatlichen Institutionen stellt dies eine grundlegende Herausforderung dar. Ansätze zur Lösung dazu werden im Projekt IIZ/MAMAC umgesetzt.

Erhebliche Fluktuation und hohe Sockelbelastung

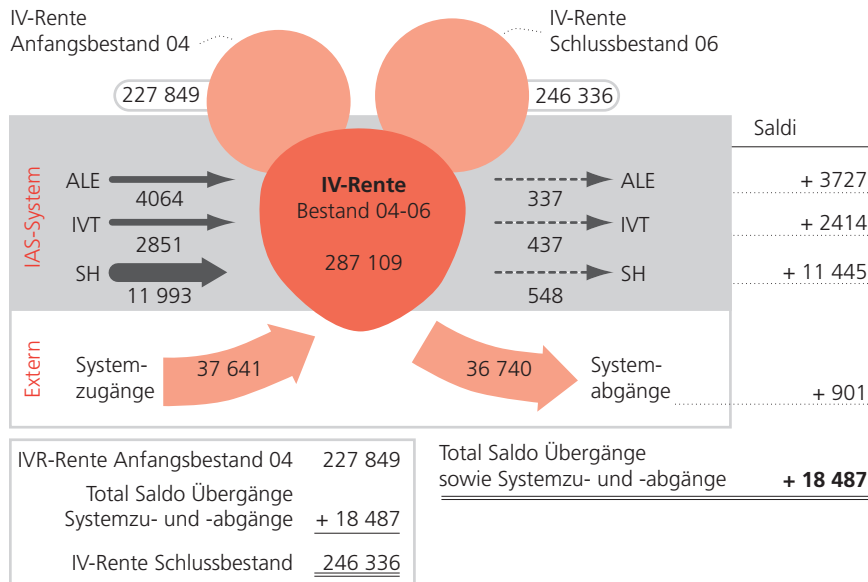
Mit Ausnahme des Leistungssystems IV-Rente weisen (fast) alle Leistungssysteme hohe Fluktuationsraten auf, d. h. der Personenkreis, der während der Dreijahresperiode Leis-

7 Gemäss Sozialhilfestatistik des BFS für das Jahr 2006 wird bei 33,6 Prozent aller abgeschlossenen Fälle als Hauptgrund für die Beendigung des Sozialhilfebezugs «Verbesserung der wirtschaftlichen Situation» genannt (v.a. Aufnahme einer Erwerbstätigkeit resp. Erhöhung des Erwerbseinkommens), bei rund 20 Prozent ist der Hauptgrund «Existenzsicherung durch Sozialversicherungsleistungen». D.h., von den Personen, die nach Abschluss des Sozialhilfebezugs keine Sozialversicherungsleistungen beziehen, können 42 Prozent wegen «Verbesserung der wirtschaftlichen Situation» ihren Sozialhilfebezug beenden (33,6 Prozent der restlichen Abgänge). Dies entspricht rund 23 000 der 55 000 Personen.

8 Gemäss Angaben des BSV erzielt rund die Hälfte der IV-Rentnerinnen und IV-Rentner ein AHV-pflichtiges Einkommen; dieses dürfte i.d.R. eher gering sein.

Leistungssystem IV-Rente: Personenflüsse (2004 bis 2006)

G4



Anmerkung: Die Grösse der Kreise sowie die Breite der Pfeile sind proportional zu den betreffenden Beständen dargestellt.

Quelle: eigene Darstellung

tungen bezieht, wechselt stark. Insbesondere die Leistungssysteme ALE und IV-Taggeld sind durch einen stark wechselnden Bestand charakterisiert; hingegen ist der Bestand bei den IV-Renten ziemlich konstant. Die Sozialhilfe weist neben einem stark fluktuierenden Teil an Leistungsbeziehenden einen relativ hohen persistenten Teil auf. Insgesamt wird das IAS-System stark durch die Beanspruchung von wechselnden Personen geprägt: Ein Grossteil verbleibt nur für eine relativ kurze Zeit im IAS-System. Aufgrund der eingangs erwähnten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen steigt der Anteil der Bevölkerung, der vorübergehend Leistungen des Sozialstaats beanspruchen muss. Ein erheblicher Teil der Belastungen der einzelnen Leistungssysteme ergibt sich aus diesen vorübergehenden Leistungsbezügen, da die Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit wegen der steigenden Unsicherheiten am Arbeitsmarkt immer häufiger nicht lückenlos gewährleistet ist.

Gleichzeitig zeigt sich jedoch, dass zwar ein kleinerer, aber doch erheblicher Teil der Bevölkerung während der Untersuchungsperiode permanent Leistungen bezogen hat. Dies betrifft v.a. die IV-Rentnerinnen und IV-Rentner, was dem Zweck eines langfristigen Ersatzes des Erwerbseinkommens entspricht. Aber auch beim Leistungssystem Sozialhilfe bezieht ein grosser Teil der betroffenen Personen längerfristig Leistungen: 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.

Obwohl die Untersuchungsperiode in eine Phase der wirtschaftlichen Prosperität fällt, kann – mit Ausnahme des Leistungssystems ALE – keine wesentliche Entlastung der Leistungssysteme und keine deutliche

und durchgängige Reduktion der Bezugsquoten festgestellt werden. Es ist zu vermuten, dass sich in den letzten Jahren eine relativ hohe Sockelbelastung eingestellt hat, und dass diese Sockelbelastung in einer Phase von wirtschaftlicher Krise und Rezession wiederum deutlich ansteigen wird.

Folgerungen für ein Monitoring

Die vorgeschlagenen Indikatoren können die Übergänge auf kohärente Art quantifizieren. Aufgrund der umfassenden Sichtweise auf die vier Leistungssysteme werden wichtige Informationen zum Zusammenwirken der IV, der ALV und der Sozialhilfe generiert; damit liegt ein Instrumentarium für die Dauerbeobachtung der Übergänge und für das Erfassen von Wirkungen von Gesetzes- und Praxisänderungen vor – z.B. für die Wirkungen der fünften IV-Revision. Dieses Instrumentarium ermöglicht es zudem, die Problemlagen einzelner soziodemografischer Gruppen zu beobachten mit dem Ziel einer Früherkennung von neuen Problemfeldern.

Robert Fluder, Prof. Dr., Forschungsleiter, Fachbereich Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule.
E-Mail: robert.fluder@bfh.ch

Thomas Graf, ASP Inteco AG.
E-Mail: thomas.graf@asp.ch

Rosmarie Ruder, Prof., Dozentin, Fachbereich Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule.
E-Mail: rosmarie.ruder@bfh.ch

Renate Salzgeber, lic. oec. publ., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Fachbereich Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule.
E-Mail: renate.salzgeber@bfh.ch