

BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

*Bericht im Rahmen des mehrjährigen
Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP-IV)*

Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe)

Forschungsbericht Nr. 1/09



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédérale des assurances sociales OFAS

Das Bundesamt für Sozialversicherungen veröffentlicht in seiner Reihe "Beiträge zur Sozialen Sicherheit" konzeptionelle Arbeiten sowie Forschungs- und Evaluationsergebnisse zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Folgerungen und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherungen wieder.

Autoren/Autorinnen: Robert Fluder, Thomas Graf, Rosmarie Ruder, Renate Salzgeber
Berner Fachhochschule
Fachbereich Soziale Arbeit
Falkenplatz 24
3012 Bern
Tel. +41 (0) 31 848 36 80
E-mail: robert.fluder@bfh.ch
Internet: www.soziale-arbeit.bfh.ch

Auskünfte: Martin Wicki
Abteilung Mathematik Analysen Statistik
Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern
Tel. +41 (0) 31 322 90 02
E-mail: martin.wicki@bsv.admin.ch

ISBN: 3-909340-67-9

Copyright: Bundesamt für Sozialversicherungen, CH-3003 Bern
Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung – unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares an das Bundesamt für Sozialversicherungen gestattet.

Vertrieb: BBL, Vertrieb Publikationen, CH - 3003 Bern
<http://www.bundespublikationen.admin.ch>

Bestellnummer: 318.010.1/09 d

Bericht im Rahmen des mehrjährigen Forschungsprogramms zu
Invalidität und Behinderung (FoP-IV)

Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe)

Fachbereich Soziale Arbeit der Berner
Fachhochschule

Robert Fluder, Thomas Graf,
Rosmarie Ruder, Renate Salzgeber

Bern, März 2009

Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Das System der Sozialen Sicherung der Schweiz ist komplex. Es bestehen unterschiedliche Zuständigkeiten und Zugangsbedingungen zu den verschiedenen Sozialwerken, und Personen mit komplexen Mehrfachproblematiken erhalten schnell das Gefühl, zwischen diesen Teilsystemen „hin und her geschoben“ zu werden. Wenn sich zudem Zugangsbedingungen zu Sozialversicherungen ändern, verändern sich auch die Schnittstellen zwischen ihnen. Diese Probleme sind schon fast zum Gemeinplatz geworden, obwohl bisher niemand die Zahl der Menschen beziffern konnte, die sich zwischen den verschiedenen Institutionen der sozialen Sicherheit in der Schweiz bewegen.

Damit diese am häufigsten zwischen den Verantwortlichen der Invaliden-, der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe aufgeworfene Frage nicht weiterhin nur spekulativ, sondern auf dem Boden von Fakten diskutiert werden kann, hat das BSV in Zusammenarbeit mit dem seco und Vertretern der Sozialhilfe beschlossen, im Rahmen des Forschungsprogramms zur Invalidenversicherung (FoP-IV) ein Grundlagenprojekt zu realisieren.

Schnell zeigte sich, dass in diesem Projekt grosse methodische Herausforderungen zu bewältigen sind. Nicht nur galt es, Administrativdaten unterschiedlicher Qualität zu verknüpfen, es mussten auch plausible Definitionen gefunden werden, was überhaupt unter einem „Übergang“ zwischen zwei Systemen zu verstehen sei, binnen welcher Frist er als „Übergang“ gelten könne usw. Zudem liess die Qualität der Sozialhilfedaten eine Verwendung erst ab 2004 zu.

Der nun vorliegende Schlussbericht zu diesem umfangreichen Projekt fördert einige höchst interessante Fakten zu Tage. So zeigt sich, dass im dreijährigen Beobachtungszeitraum (2004-2006) sich der „Drehtüreneffekt“ auf einen kleinen Anteil Personen beschränkt und somit kein eigentliches Massenphänomen darstellt. Auch wenn man die Perspektive für die IV ausweitet auf Sozialhilfebezüge von Personen, denen nach erstmaliger IV-Anmeldung keine Rente zugesprochen wurde, liegt der Schluss nahe, dass es sich dabei mit knapp 4.5 % aller Sozialhilfefälle (also knapp 10'000 von 222'680) um einen kleinen Anteil handelt. Andererseits legen die Fakten offen, dass rund ein Fünftel der Bevölkerung während der dreijährigen Periode zumindest einmal eines der drei beobachteten Sicherungssysteme beanspruchen muss. Erstaunlich ist zudem, dass 7,4 % der Personen mit einer IV-Rente gleichzeitig auch Sozialhilfe beziehen, ein Befund, der noch vertiefter Abklärung bedarf. Schliesslich versucht die Studie, die Anzahl Personen, die IV-Leistungen beantragt haben, aber in der Folge keine Rente zugesprochen erhielten, in andern Teilsystemen zu eruieren.

Das Projekt ist auf eine quantitative Beschreibung von Bewegungen während einer Dreijahresperiode ausgerichtet, erklärt also die Ursachen für Zu- und Abgänge in andere Teilsysteme nicht. Eine solche Fragestellung macht weitere, auch qualitative Analysen notwendig. Zudem lässt die kurze Beobachtungsperiode noch keine Aussagen über die Auswirkungen veränderter Zulassungsbedingungen auf die Personenflüsse zwischen den Teilsystemen zu. Darüber kann erst eine Langzeitanalyse (Monitoring) Aufschluss geben.

Hinsichtlich der sozialpolitischen Forschung legen die Erkenntnisse aus der Studie zweierlei nahe: Es ist möglich, die Übergänge zwischen den verschiedenen Teilsystemen zu beobachten, beschreiben und interpretieren. Vertiefende Forschung zu den Gründen dieser Verschiebungen sowie Langzeitstudien, um die Auswirkungen von Revisionen zu beobachten, sind aber unabdingbar. Die vorliegende Studie stellt somit einen ersten wichtigen Schritt zur Klärung solcher Fragen dar.

Martin Wicki

Projektleiter

Bereich Forschung und Evaluation

Alard du Bois-Reymond

Vizedirektor

Leiter Geschäftsfeld Invalidenversicherung

Préface de l'Office fédéral des assurances sociales

La sécurité sociale suisse est complexe. Les différentes assurances n'ont ni les mêmes compétences ni les mêmes conditions d'accès, et les personnes confrontées à des difficultés multiples ont vite l'impression d'être ballottées de l'une à l'autre. De plus, toute modification des conditions d'accès modifie aussi les relations entre les différentes branches de la protection sociale. Même si l'on n'avait jusqu'à présent pas encore pu évaluer le nombre de personnes circulant entre les systèmes, ces problèmes étaient presque devenus un lieu commun.

Afin d'en finir avec le tour spéculatif que prenaient certaines questions entre responsables de l'assurance-invalidité, de l'assurance-chômage et de l'aide sociale et pour les aborder sur la base de faits avérés, l'OFAS, en collaboration avec le seco et des représentants de l'aide sociale, a décidé de réaliser un projet de base sur le sujet dans le cadre du programme de recherche sur l'assurance-invalidité (PR-AI).

Il est vite apparu que ce projet présentait des difficultés particulières. En effet, il ne fallait pas seulement relier entre elles des données administratives de qualité variable, mais aussi trouver des définitions acceptables de ce qu'on entend par « passage » entre deux systèmes, du laps de temps pendant lequel un transfert doit se faire pour que l'on puisse parler de passage, etc. De plus, pour des raisons de qualité, la statistique de l'aide sociale n'était utilisable qu'à partir de 2004.

Le présent rapport met à jour des faits particulièrement intéressants. Durant la période d'observation (2004-2006), par exemple, l'« effet tourniquet » n'a concerné qu'un petit nombre de personnes et ne constitue donc pas un phénomène massif. Et si l'on focalise l'analyse, dans la perspective de l'AI, sur les personnes qui n'ont pas obtenu de rente à l'issue de leur demande de prestations et qui se retrouvent à l'aide sociale, on s'aperçoit qu'elles ne sont pas très nombreuses et représentent à peine 4,5 % des cas d'aide sociale (10 000 sur 222 680). Il n'en reste pas moins qu'un cinquième environ de la population a dû recourir au moins une fois à l'un des trois systèmes de sécurité sociale. Un autre résultat intéressant – et qui demande des investigations plus poussées – est que 7,4 % des rentiers AI bénéficient en même temps de l'aide sociale. L'étude cherchait aussi à déterminer le nombre de personnes qui passent dans un autre système après avoir demandé des prestations AI mais sans avoir obtenu de rente.

Le projet a pour but de décrire quantitativement les mouvements observés pendant trois ans ; il n'explique donc pas les raisons des entrées et sorties entre les différentes assurances. Cette question nécessite des analyses qualitatives. De plus, la période d'observation est trop courte pour que l'on puisse en déduire la façon dont les modifications des conditions d'accès se répercutent sur les flux de personnes d'un système à l'autre. Seule une analyse sur le long terme (monitorage) renseignera sur ce point.

Dans la perspective de la recherche en politique sociale, l'étude débouche donc sur une double conclusion : il est possible d'observer les passages entre les différentes assurances, de les décrire et de les interpréter, mais il est indispensable d'approfondir les raisons de ces transferts et d'effectuer des analyses à long terme pour observer les conséquences des révisions. La présente étude constitue ainsi une première étape importante dans la réponse à ces questions.

Martin Wicki

Chef de projet

Domaine Recherche et évaluation

Alard du Bois-Reymond

Vice-directeur

Chef du domaine Assurance-invalidité

Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Il sistema svizzero di sicurezza sociale è complesso. Le competenze e le condizioni di accesso variano da un'assicurazione sociale all'altra, cosicché le persone che presentano una complessa molteplicità di problemi hanno spesso l'impressione di essere sbalottate da un sistema di prestazioni all'altro. Inoltre quando cambiano le condizioni di accesso alle diverse assicurazioni sociali, cambiano anche i punti di contatto tra di esse. Questi problemi sono diventati molto frequenti, anche se finora nessuno è stato in grado di quantificare il numero di persone in movimento tra le diverse istituzioni della sicurezza sociale svizzera.

Per il momento la discussione su questo tema è circoscritta soprattutto ai responsabili dell'assicurazione invalidità, dell'assicurazione contro la disoccupazione e dell'aiuto sociale. Affinché essa avvenga sulla base di fatti e non di semplici speculazioni, l'UFAS – in collaborazione con la SECO e i rappresentanti dell'aiuto sociale – ha deciso di realizzare un progetto di base nel quadro del programma di ricerca sull'assicurazione invalidità (PR-AI).

Rapidamente ci si è resi conto che il progetto implicava importanti problemi metodologici, che andavano risolti. Non solo bisognava collegare tra di loro dati amministrativi di diversa qualità, ma si doveva definire in modo plausibile il significato di "passaggio" da un sistema di prestazioni a un altro, il termine entro il quale un passaggio poteva essere considerato tale ecc. Oltretutto, per motivi di qualità i dati dell'aiuto sociale erano utilizzabili solo dal 2004.

Il rapporto finale su questo vasto progetto rivela alcuni elementi molto interessanti. Mostra, per esempio, che sull'arco dei tre anni esaminati (2004-2006) la percentuale di persone colpite dall'effetto "porta girevole" è contenuta, smentendo così l'esistenza di un vero fenomeno di massa. Per quanto riguarda l'AI, pur estendendo l'analisi alle persone che, dopo la prima richiesta di prestazioni AI, non hanno ricevuto alcuna rendita e ricorrono all'aiuto sociale, la loro percentuale risulta esigua (nemmeno il 4.5 % dei casi di aiuto sociale, ossia quasi 10 000 persone su un totale di 222 680). I risultati mostrano inoltre che durante il periodo in questione circa un quinto della popolazione ha dovuto ricorrere almeno un volta a uno dei tre sistemi di prestazioni studiati. Sorprende inoltre il dato secondo cui il 7,4 % dei beneficiari di una rendita AI riceve simultaneamente prestazioni dell'aiuto sociale, un risultato che richiederà un esame più approfondito. Infine lo studio cerca di stabilire il numero di persone che hanno richiesto prestazioni AI e che, non avendo ricevuto alcuna rendita, sono finite negli altri sistemi.

Il progetto fornisce una descrizione quantitativa di movimenti su un periodo di tre anni e non spiega dunque i motivi dei passaggi ad altri sistemi di prestazioni. Per rispondere a questo interrogativo sarebbero necessarie altre analisi, anche di tipo qualitativo. Inoltre, la durata del periodo esaminato non permette ancora di esprimersi sulle conseguenze che le modifiche delle condizioni di diritto hanno sui flussi di persone tra i diversi sistemi di prestazioni. Solo un'analisi su un lungo periodo (monitoraggio) potrà fornire informazioni in merito.

Per quanto riguarda la ricerca sulla politica sociale, le informazioni scaturite dallo studio hanno evidenziato due aspetti importanti: da un lato, i passaggi tra i diversi sistemi possono essere osservati, descritti e interpretati; dall'altro, per stabilire i motivi di tali movimenti ed esaminare le conseguenze delle revisioni sono però indispensabili una ricerca approfondita e studi su un lungo periodo. Il presente studio costituisce dunque un primo e importante passo per rispondere a queste domande.

Martin Wicki

Capoprogetto

Settore Ricerca e valutazione

Alard du Bois-Reymond

Vicedirettore

Responsabile Ambito Assicurazione invalidità

Foreword by the Federal Social Insurance Office

Switzerland has a rather complicated social security system that breaks down into different sub-systems, each with its own responsibilities and admission criteria. As a result, individuals suffering from multiple problems can quickly form the impression of being pushed to and fro between these sub-systems. Any change to the admission criteria of one sub-system has an affect on its interaction with the other sub-systems. While these problems have become almost commonplace, no one has yet counted the number of cases dealt with by the many agencies of the Swiss social insurance system (“transfers”) – an issue which is frequently raised by those in charge of the invalidity insurance, unemployment insurance and social welfare systems.

In view of this lack of information, the Federal Social Insurance Office (FSIO) decided, together with the State Secretariat for Economic Affairs (seco) and representatives from the social welfare system to explore this issue based on hard statistical facts rather than on mere speculation.

It quickly emerged that this joint project, which was conducted as part of the multi-annual Invalidity Insurance Research Programme (FoP-IV), presented serious methodological challenges. Not only did the research team have to handle administrative data of varying quality, but it also had to define clearly what constitutes a “transfer”, as well as the timeframe in which a move from one system to another could be considered a transfer. In addition, the data from the social welfare system constrained the study to the period from 2004 onwards.

The present final report highlights a number of very interesting findings. To begin with, it found that over the three-year observation period (2004-2006), the “revolving door” effect was limited to a very small group of claimants and was thus far from pervasive. Even when the analysis is extended to cover social welfare recipients whose first IV pension application was turned down, it would appear that only a tiny minority of all social welfare cases, (4.5%, or 10,000 out of a total of 222,680), still fall into this “revolving door” category. Yet, over the same period around one fifth of the population filed at least one benefit claim with one of three social insurance sub-systems. A particularly striking finding, and one which requires further investigation, is that 7.4% of IV pension recipients were also drawing social welfare. The study furthermore endeavoured to determine how many individuals in the two other systems had originally applied for IV benefits but were turned down.

While the study delivers a clear quantitative description of transfers from one sub-system to another over a three-year period, it does not offer any reasons why these admissions and departures occur in the first place. Further research, including more qualitative analyses, would be required to answer this question. Also, the short observation period does not allow the authors to draw any conclusions with regard to the impact of changes in admission criteria on the transfer of claimants into and out of the three social insurance sub-systems. This would require a longitudinal analysis (monitoring study).

In terms of social policy research, the present study proves that it is possible to observe, describe and interpret transfers among the various social insurance sub-systems. However, more in-depth research is needed on the reasons behind these transfers. Longitudinal studies also should be conducted, as these will make it possible to monitor the impact of the legal revisions. Nevertheless, the present study has taken the first important step towards clarifying these issues.

Martin Wicki

Project manager

Research and Evaluation Section

Alard du Bois-Reymond

Deputy Director

Head of Invalidity Insurance

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	V
Abbildungsverzeichnis	VII
Zusammenfassung	IX
Résumé	XV
Riassunto	XXI
Summary	XXVII
1 Ausgangslage und Problemstellung	1
1.1 FoP-IV Mehrjähriges Forschungsprogramm zu Invalidität und Behinderung und zur Umsetzung des Invalidenversicherungsgesetzes	1
1.2 Hintergrund und Problemstellung	1
1.3 Machbarkeitsstudie	2
1.4 Zielsetzungen und Fragestellungen	2
2 Beschreibung der Prozesse	5
2.1 Mögliche Übergänge	5
2.2 Systeminduzierte und individuell induzierte Übergänge	6
2.3 Übergang Sozialhilfe – IV	7
2.4 Übergang Sozialhilfe – ALE	8
2.5 Übergang ALE – Sozialhilfe	9
2.6 Übergang ALE – IV	10
2.7 Übergang IV – ALE	10
2.8 Übergang IV – Sozialhilfe	11
2.9 Weitere Übergänge von oder in Leistungssysteme, die ausserhalb des IAS-Systems liegen	11
3 Hypothesen zu den Übergängen	13
3.1 Systeminduzierte und individuell induzierte Übergänge	13
3.2 Übergang Sozialhilfe – IV	17
3.3 Übergang Sozialhilfe – ALE	18
3.4 Übergang ALE - Sozialhilfe	19
3.5 Übergang ALE – IV	21
3.6 Übergang IV – ALE	22
3.7 Übergang IV – Sozialhilfe	23

4	Methodische Grundlagen	25
4.1	Begriffliche Festlegungen	25
4.2	Beschreibung der Schlüsselindikatoren	27
4.3	Datenbasis	29
4.4	Qualitätsprüfung und Gewichtung	30
5	Schlüsselindikatoren zu den Übergängen	35
5.1	Bestand und Bezugsquoten	35
5.2	Entwicklungen 2004 bis 2006	41
5.3	Systemzugänge und Systemabgänge	44
5.4	Übergänge	46
5.5	Kombinierter Leistungsbezug	57
5.6	Leistungsunterbrüche	59
6	Analysen nach soziodemografischen Gruppen	61
6.1	Bezugsquoten	61
6.2	Entwicklungen	66
6.3	Übergänge	70
6.4	Kombinierter Leistungsbezug	74
6.5	Kombinierter Leistungsbezug IV-Rente – Sozialhilfe: vertiefte Analysen	77
6.6	Kombinierter Leistungsbezug IV-Rente – ALE: vertiefte Analysen	83
7	Raumbezogene Analysen	85
7.1	Bezugsquoten nach Grossregionen	85
7.2	Entwicklungen nach Grossregionen	86
7.3	Übergänge: Abgangsquoten nach Grossregionen und Kantonen	87
8	Leistungsbezüge von Personen, denen nach erstmaliger IV-Anmeldung keine Rente zugesprochen wird	93
8.1	Vorgehen	93
8.2	Grundgesamtheit der ablehnenden IV-Entscheide	96
8.3	Personen mit einem ablehnenden IV-Entscheid: Leistungsbezug aus dem IAS-System	98
8.4	Laufender Leistungsbezug zum Zeitpunkt des ablehnenden IV-Entscheids	100
8.5	Leistungsbezüge vor einem ablehnenden IV-Entscheid	101
8.6	Leistungsbezüge nach einem ablehnenden IV-Entscheid	102
8.7	Schlussfolgerungen	104

9	Synthese und Schlussfolgerungen	107
9.1	Ausgangslage und Zielsetzung der Studie	107
9.2	Personenflüsse	109
9.3	Bezugsquoten und Unterschiede nach soziodemografischen Gruppen	116
9.4	Folgerungen für ein Monitoring	118
	Glossar	123
	Abkürzungsverzeichnis	127
	Literaturverzeichnis	129

Tabellenverzeichnis

Tabelle 5-1:	Bestand und Bezugsquoten (2004 bis 2006)	36
Tabelle 5-2:	Korrelationen zwischen den kantonalen IAS-Bezugsquoten	39
Tabelle 5-3:	Veränderung der Bestände (2004 bis 2006)	41
Tabelle 5-4:	Systemzugänge zum IAS-System nach Leistungssystem (2004 bis 2006)	44
Tabelle 5-5:	Systemabgänge aus dem IAS-System nach Leistungssystem (2004 bis 2006)	45
Tabelle 5-6:	Transformationsmatrix der Übergänge zwischen den Leistungssystemen (Januar 2004 bis Dezember 2006)	47
Tabelle 5-7:	Abgänge nach Typ des Übergangs (2004 bis 2006)	49
Tabelle 5-8:	Zugänge nach Typ des Übergangs (2004 bis 2006)	52
Tabelle 5-9:	Zahl der Übergänge pro Person	54
Tabelle 5-10:	Typ des Übergangs nach Dauer des Übergangs	55
Tabelle 5-11:	Kombinierter Leistungsbezug als Anteil am Bestand des jeweiligen Leistungssystems	58
Tabelle 5-12:	Leistungsunterbrüche zwischen gleichartigen Leistungen	60
Tabelle 6-1:	Veränderungen der Bestände 2004 bis 2006 nach Geschlecht	66
Tabelle 6-2:	Veränderungen der Bestände 2004 bis 2006 nach Altersgruppen	68
Tabelle 6-3:	Veränderungen der Bestände 2004 bis 2006 nach Zivilstand	69
Tabelle 6-4:	Veränderungen der Bestände 2004-2006 nach Nationalitätengruppen	69
Tabelle 6-5:	Quote der kombinierten Leistungsbezüge nach Geschlecht	74
Tabelle 6-6:	Quote der kombinierten Leistungsbezüge nach Alter	75
Tabelle 6-7:	Quote der kombinierten Leistungsbezüge nach Zivilstand	76
Tabelle 6-8:	Quote der Kombinierte Leistungsbezüge nach Nationalitätengruppen	77
Tabelle 6-9:	Kombinierter Leistungsbezug Sozialhilfe – IV-Rente: Dauer	79
Tabelle 6-10:	Kombinierter Leistungsbezug Sozialhilfe – IV-Rente: Gebrechensart, Dauer und Anteil bei ganzer Rente	82
Tabelle 6-11:	Kombinierter Leistungsbezug ALE – IV-Rente: Dauer	84
Tabelle 6-12:	Kombinierter Leistungsbezug ALE – IV-Rente: Gebrechensart, Dauer und Anteil bei ganzer Rente	84
Tabelle 7-1:	Veränderung der Bestände nach Grossregionen und Leistungssystem (2004 bis 2006)	87
Tabelle 7-2:	Abgangsquoten nach Grossregionen und Leistungssystemen	88
Tabelle 8-1:	Berücksichtigte ablehnende IV-Entscheide nach Ablehnungsgründen und nach Kantonen (2004 bis 2006)	97
Tabelle 8-2:	Ablehnende IV-Entscheide in Prozent des Bestandes des Leistungssystems IV- Rente (2004 bis 2006)	98
Tabelle 8-3:	Leistungsbezug von Personen mit einem ablehnenden IV-Entscheid (2004 bis 2006)	99
Tabelle 8-4:	Laufender Leistungsbezug zum Zeitpunkt des ablehnenden IV-Entscheids: Grund des ablehnenden IV-Entscheids	100
Tabelle 8-5:	Ablehnender IV-Entscheid während eines laufenden Bezugs: Bezugsdauer	101
Tabelle 8-6:	Leistungsbezüge vor einem ablehnenden IV-Entscheid: Gründe	102

Tabelle 8-7:	Leistungsbezüge vor einem ablehnenden IV-Entscheid: Dauer zwischen Ende Bezug und Entscheid	102
Tabelle 8-8:	Leistungsbezüge nach einem ablehnenden IV-Entscheid: Gründe für den ablehnenden IV-Entscheid	103
Tabelle 8-9:	Leistungsbezüge nach einem ablehnenden IV-Entscheid: Dauer zwischen Entscheiddatum und Beginn Bezug	104
Tabelle 8-10:	Alle Leistungsbezüge von Personen mit einem ablehnenden IV-Entscheid (2004 bis 2006)	105

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Mögliche Übergänge	6
Abbildung 4-1: Das IAS-System als Teil des Systems der Sozialen Sicherheit	25
Abbildung 5-1: Jährliche Bezugsquoten 2004, 2005, 2006	37
Abbildung 5-2: IAS-Bezugsquote nach Kantonen (2004 bis 2006)	38
Abbildung 5-3: Differenz der kantonalen Bezugsquoten für die Leistungssysteme ALE, IV-Rente und Sozialhilfe zum schweizerischen Durchschnitt (2004 bis 2006)	40
Abbildung 5-4: Veränderungsrate des IAS-Bestands nach Kantonen (2004 bis 2006)	42
Abbildung 5-5: Veränderungsrate der Bestände der Leistungssysteme IV-Rente, IV-Taggeld, ALE und Sozialhilfe nach Kantonen (2004 bis 2006)	43
Abbildung 5-6: Anteil der Übergänge nach Abgangssystem (2004 bis 2006)	48
Abbildung 5-7: Anteil der Übergänge nach Zugangssystem (2004 bis 2006)	51
Abbildung 5-8: Abgangsquoten nach Typ des Übergangs	53
Abbildung 5-9: Durchschnittliche Dauer des Übergangs	57
Abbildung 5-10: Durchschnittliche Dauer von kombinierten Leistungsbezügen (Monate)	59
Abbildung 6-1: Bezugsquoten nach Leistungssystem und Geschlecht (2004 bis 2006)	62
Abbildung 6-2: Bezugsquoten nach Leistungssystem und Alter (2004 bis 2006)	63
Abbildung 6-3: Bezugsquoten nach Leistungssystem und Zivilstand (2004 bis 2006)	64
Abbildung 6-4: Bezugsquoten nach Leistungssystem und Nationalität (2004 bis 2006)	65
Abbildung 6-5: Abgangsquoten nach Geschlecht	70
Abbildung 6-6: Abgangsquoten nach Altersgruppen	71
Abbildung 6-7: Abgangsquoten nach Zivilstandsgruppen	72
Abbildung 6-8: Abgangsquoten nach Nationalitätengruppen	73
Abbildung 6-9: Kombiniertes Leistungsbezug Sozialhilfe – IV-Rente nach Rentenart und Bezugsdauer (Monate)	78
Abbildung 6-10: Anteil des kombinierten Leistungsbezugs Sozialhilfe – IV-Rente am IV-Rentenbestand nach Kantonen	80
Abbildung 6-11: Kombiniertes Leistungsbezug Sozialhilfe – IV-Rente: Rentenart nach Kantonen	81
Abbildung 6-12: Kombiniertes Leistungsbezug ALE und IV-Rente: Rentenart und Dauer	83
Abbildung 7-1: Bezugsquoten 2004 bis 2006 nach Grossregionen und Leistungssystemen	86
Abbildung 7-2: Abgangsquoten: Übergänge Sozialhilfe → ALE und Sozialhilfe → IVR nach Kantonen	89
Abbildung 7-3: Abgangsquoten: Übergänge ALE → Sozialhilfe und ALE → IV-Rente nach Kantonen	90
Abbildung 8-1: Auswertungsschema	94
Abbildung 8-2: Leistungsbezug in Relation zum Zeitpunkt des ablehnenden IV-Entscheids	99
Abbildung 9-1: IAS-System: Systemzugänge, Systemabgänge, Übergänge (2004 bis 2006)	109
Abbildung 9-2: Leistungssystem Sozialhilfe: Personenflüsse (2004 bis 2006)	112

Zusammenfassung

Ausgangslage und Zielsetzung

Vor dem Hintergrund der steigenden Beanspruchung des Systems der Sozialen Sicherheit werden in der vorliegenden Studie die Wechselbeziehungen zwischen der Invalidenversicherung (IV), Arbeitslosenversicherung (ALV) und Sozialhilfe untersucht. Dabei wird zwischen den Leistungssystemen IV-Rente, IV-Taggeld, Arbeitslosenentschädigung (ALE) und Sozialhilfe unterschieden. Insbesondere wird untersucht, wie viele Personen von einem Leistungssystem in ein anderes wechseln. Die Untersuchungsperiode umfasst die drei Jahre 2004 bis 2006. Aufgrund der Datenlagen lassen sich keine Aussagen zu den finanziellen Belastungen der vier Leistungssysteme machen – der Fokus der Studie ist auf die Untersuchung der Personenflüsse gerichtet.

Die folgenden Fragen stehen im Zentrum:

1. Wie lassen sich die Prozesse und Schnittstellen zwischen IV, ALE und Sozialhilfe beschreiben und welche Hypothesen lassen sich dazu formulieren? (Kapitel 2 und 3)
2. Mit welchen Indikatoren lassen sich die Übergänge quantifizieren? (Kapitel 4)
3. Wie häufig sind die Übergänge insgesamt und pro Kanton? Welche Unterschiede zeigen sich zwischen den soziodemografischen Gruppen und wie können diese interpretiert werden? Gibt es raumbezogene Unterschiede in der Schweiz und wie können diese erklärt werden? (Kapitel 5, 6 und 7)
4. Welche der untersuchten Leistungen werden wie oft von Personen bezogen, deren erstmalige IV-Anmeldung zu keiner Rente geführt hat? Dabei interessiert insbesondere, wie häufig vor, während oder nach einem solchen Entscheid der IV ALE oder Sozialhilfe bezogen wird. (Kapitel 8)

Prozesse und Hypothesen

In einem ersten Schritt werden die Prozesse der Übergänge zwischen den untersuchten Leistungssystemen beschrieben und darauf aufbauend Hypothesen formuliert. Der Prozess des Übergangs wird bestimmt durch die Abgangs- und Zugangsregeln der jeweiligen Leistungssysteme, durch die jeweilige institutionelle Praxis und durch individuelle Entscheidungen. Dabei wird zwischen systeminduzierten und individuell induzierten Übergängen unterschieden. Bei den systeminduzierten Übergängen erfolgt der Übergang zwingend aus der Anforderung des abgehenden Leistungssystems (Subsidiaritätsprinzip, d. h., Sozialversicherungsleistungen müssen vor Bedarfsleistungen beansprucht werden, z. B. der Übergang von Sozialhilfe zu ALE bei Vorliegen einer Anspruchsberechtigung für diese Leistung). Hier ist i. d. R. mit einem raschen Übergang zu rechnen. Demgegenüber liegt die Initiative bei einem individuell induzierten Übergang beim einzelnen Individuum: Die Anmeldung für einen (weiteren) Leistungsbezug hängt vom persönlichen Handeln des Individuums ab und ist nicht zwingend.

Dieser Teil der Untersuchung basiert auf gesetzlichen Grundlagen, bestehenden Untersuchungen und auf Interviews mit Fachpersonen aus den betreffenden Institutionen der Leistungserbringer.

Konzept und Indikatoren

Mit welchen Konzepten und Indikatoren lassen sich die Wechselbeziehungen zwischen den Leistungssystemen und insbesondere die Personenflüsse kohärent messen? Als Datenbasis stehen Administrativdaten der IV, der ALV sowie die Sozialhilfestatistik zur Verfügung. Um die vorliegende Untersuchung durchführen zu können, ist eine Verknüpfung der Daten sowohl zwischen den Leistungssystemen wie auch im Längsschnitt unerlässlich. Dazu mussten die Administrativdaten in eine zweckmässige und homogene Struktur transformiert werden, was detaillierte datentechnische Festlegungen sowie eine präzise operationale Definition der den Kennzahlen zugrundeliegenden Grössen erforderte. Der Aufbereitung, Kontrolle und Plausibilisierung der Daten kam ein grosser Stellenwert zu, da diese Daten bisher noch nie in dieser Perspektive genutzt wurden. Deshalb tauchten neue, bisher nicht bekannte Qualitätsprobleme und Ungenauigkeiten auf, für die entsprechende Lösungen gefunden werden mussten. Mit den bereinigten Daten lassen sich die Kennzahlen kohärent und valide abbilden.

Um Ungenauigkeiten aus administrativen Gründen und aus der Logik der einzelnen Leistungssysteme zu reduzieren, werden nur Leistungsbezüge und -unterbrüche berücksichtigt, die länger als ein Monat dauern. Der Bestand eines Leistungssystems weist jene Personen aus, die während der Untersuchungsperiode (2004 bis 2006) mindestens einmal eine Leistung aus dem betreffenden System bezogen haben. Dabei werden Personen mit mehreren Bezugsperioden pro Leistungssystem nur einmal gezählt.

In einem weiteren Schritt sind die Schlüsselindikatoren (Kennzahlen zur Quantifizierung der Übergänge) berechnet und anschliessend soziodemografische und raumbezogene Analysen durchgeführt worden. Die folgenden Resultate beziehen sich – wie erwähnt – auf eine dreijährige Untersuchungsperiode. Die Periode ergibt sich aufgrund der Datenlage (die Sozialhilfestatistik wurde 2004 erstmals schweizweit durchgeführt). Wie stark die Ergebnisse von der Länge der Untersuchungsperiode abhängig sind, muss bei den weiterführenden Arbeiten (vgl. Kapitel 9) durch eine Verlängerung der Untersuchungsperiode auf vier bzw. eine Verkürzung auf zwei Jahre untersucht werden. Bei den Ergebnissen der Untersuchung handelt es sich um erste Resultate aus einer Gesamtsicht mit vorwiegend deskriptivem Charakter. Aussagen über Kausalitäten sind nicht möglich; Diese erfordern vertiefte Analysen über einen längeren Untersuchungszeitraum. Darum sind Aussagen zu Auswirkungen von Gesetzesrevisionen erst auf der Basis einer vergleichenden Betrachtung über mehrere Jahre möglich. Die vorliegenden Resultate sind in diesem Zusammenhang als Ausgangsmessung zu verstehen.

Wichtigste Ergebnisse

Die vier untersuchten Leistungssysteme IV (Rente und Taggeld), ALE und Sozialhilfe bezeichnen wir als IAS-System. Aufgrund der vorliegenden Untersuchung können erstmals gesamtheitliche Aussagen zu den Bezugsquoten, zur Dynamik der Leistungssysteme und zu den Leistungsbeziehenden – insbesondere auch zu deren soziodemografischen und geografischen Zusammensetzung – gemacht werden.

Ergebnis 1

930 000 Personen oder fast 20 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter beziehen in der Periode von 2004 bis 2006 mindestens einmal eine Leistung aus einem der vier untersuchten Leistungssysteme.

Die Bezugsquoten der einzelnen Leistungssysteme unterscheiden sich in diesen drei Jahren recht stark: So beträgt die Bezugsquote (vgl. Kapitel 4.2.1) bei IV-Rente 5.9 %, bei IV-Taggeld 3.0 %, bei ALE 10.8 % und bei Sozialhilfe 4.6 %. (Diese Bezugsquoten sind nicht vergleichbar mit den offiziellen Statistiken wie Arbeitslosenquote oder Sozialhilfequote, da sich sowohl die Beobachtungsperiode, die Definition der Leistungsbezüge und der Beobachtungseinheit sowie die Referenzzahlen von jenen unterscheiden.) Alle Leistungssysteme leisten einen substanziellen Beitrag zur Existenzsicherung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter: Am häufigsten ist der Bezug von ALE, wobei hier die Dauer des Leistungsbezugs beschränkt und deshalb die durchschnittliche Bezugsdauer kürzer ist als bei den anderen Leistungssystemen. Am längsten ist der Bezug bei den IV-Renten, da – gemessen am Bestand – nur wenige Renten aufgehoben werden (62 % der Abgänge sind bedingt durch das Erreichen des Rentenalters, 21 % durch Todesfälle).

Ergebnis 2

Die Zahl der Personen, die Leistungen aus dem IAS-System beziehen, bleibt während der Untersuchungsperiode 2004 bis 2006 fast konstant – die einzelnen Leistungssysteme hingegen weisen eine unterschiedliche Entwicklungsdynamik auf.

Die Stagnation des IAS-Bestands (-0.6 %) resultiert v. a. aus dem konjunkturbedingten starken Rückgang des Bezugs von ALE. Demgegenüber steigt die Zahl der Personen mit Sozialhilfebezug sehr deutlich an (um knapp 15 %). Eine mittlere Position nimmt die IV ein mit einer Zunahme von etwa 4 % bei IV-Taggeld bzw. 5 % bei IV-Rente.

Die Dynamik der Leistungssysteme wird u. a. bestimmt durch die Systemzugänge bzw. Systemabgänge, d. h. Personen, die während der Untersuchungsperiode erstmals eine IAS-Leistung resp. keine IAS-Leistung mehr beziehen. Dabei interessiert, über welches Leistungssystem die Zugänge bzw. Abgänge erfolgen. Etwa die Hälfte der Personen, die während der Untersuchungsperiode eine IAS-Leistung beziehen, sind während der drei Jahre neu ins IAS-System eingetreten (haben somit Anfang 2004 keine Leistung bezogen). Bei drei Vierteln davon erfolgt der Systemzugang über den Bezug von ALE und bei 14 % über einen Sozialhilfebezug. Die Zahl der Systemabgänge ist etwa gleich hoch wie jene der Systemzugänge, wobei der Anteil der ALE leicht höher ist als bei den Zugängen, derjenige der Sozialhilfe ist kleiner. Dies widerspiegelt die erwähnte Entwicklungsdynamik der einzelnen Leistungssysteme.

Ergebnis 3

125 000 Personen oder 13 % des IAS-Bestands haben innerhalb der drei Jahre Leistungen aus mehr als einem Leistungssystem bezogen.

Wie viele der rund 930 000 Personen, die Leistungen aus dem IAS-System beziehen, haben Leistungen aus mehr als einem Leistungssystem bezogen? Die absolute Zahl von 125 000 Personen

mag hoch erscheinen, der Anteil am IAS-Bestand insgesamt ist mit 13 % jedoch relativ klein. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Anzahl der Übergänge aufgrund der Begrenzung der Untersuchungsperiode auf drei Jahre in der Tendenz zu tief ausgewiesen wird.

Bei einem Teil der Personen mit Leistungen aus mehr als einem Leistungssystem handelt es sich um kombinierte Leistungsbezüge: Diese Personen bezogen gleichzeitig Leistungen aus zwei Leistungssystemen. Der grössere Teil der 125 000 Personen ist jedoch an einem Übergang beteiligt, d. h., ein Leistungsbezug wird beendet und ein Bezug aus einem anderen Leistungssystem folgt darauf. Insgesamt können während der Untersuchungsperiode 85 000 Übergänge beobachtet werden, d. h., dass von allen Personen, die mindestens einmal eine IAS-Leistung beziehen, ca. 8 % an einem Übergang beteiligt sind. Von diesen Personen sind wiederum 11 % an mehr als einem Übergang beteiligt; dies sind rund 0.9 % aller Personen mit einem Leistungsbezug. 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, die vom «Drehtüreffekt» betroffen sein könnten.

Welche Leistungen haben Personen, die an einem Übergang beteiligt sind, vorgängig bezogen und in welche Leistungssysteme gehen sie? Von allen Übergängen innerhalb des IAS-Systems kommen mehr als die Hälfte (53 %) von der ALE, gefolgt von der Sozialhilfe mit gut einem Drittel (36 %) und IV-Taggeld (9.4 %); die Übergänge aus dem Leistungssystem IV-Rente sind sehr gering (1.6 %). Aus der Sicht des zugehenden Systems sind die Übergänge in die Sozialhilfe mit 47 % am häufigsten, gefolgt von den Übergängen in die ALE mit einem Viertel (25 %) und in IV-Rente mit gut einem Fünftel (22 %).

Wird die Gesamtheit der Abgänge aus jedem Leistungssystem betrachtet, zeigt sich, dass die Systemabgänge (aus dem IAS-System heraus) bei allen vier Leistungssystemen am häufigsten sind (d. h., es erfolgt während der Untersuchungsperiode kein weiterer Bezug aus einem anderen Leistungssystem). Dies ist besonders häufig der Fall bei den Leistungssystemen IV-Rente (Hauptabgangsgründe: Erreichen des AHV-Rentalters und Tod) und ALE. Demgegenüber folgt nach dem Bezug von IV-Taggeld in 44 % der Fälle der Bezug einer anderen IAS-Leistung. Nach Beendigung eines Sozialhilfebezugs bezieht gut ein Drittel der Fälle (36 %) eine andere Leistung. Auf den Bezug von IV-Taggeld folgt zu einem späteren Zeitpunkt bei 22 % ein ALE-Bezug, bei 16 % ein Bezug von IV-Renten und bei 6 % ein solcher von Sozialhilfe. Im Anschluss an einen Sozialhilfebezug folgt bei 20 % ein ALE-Bezug und bei 14 % der Bezug einer IV-Rente.

Die Wahrscheinlichkeit oder das Risiko, nach dem Ende eines Leistungsbezugs während der dreijährigen Untersuchungsperiode eine weitere Leistung zu beziehen, ist bei Personen mit IV-Taggeld oder Sozialhilfe deutlich höher als bei Personen mit ALE oder IV-Rente. Diese sogenannte Abgangsquote ist für den Übergang von IV-Taggeld zu ALE mit 14.4 % am höchsten. Die Wahrscheinlichkeit eines Überganges vom Bezug von IV-Taggeld zum Bezug einer IV-Rente (10.6 %) sowie nach einem Bezug von Sozialhilfe zum Bezug von ALE (9.0 %) ist ebenfalls erheblich. Die Gründe dazu können vielfältig sein. Ein Teil der Personen, die eine IV-Massnahme (Umschulung, Ausbildung, Weiterbildung, berufliche Massnahmen) durchlaufen hat, findet unmittelbar anschliessend keine Erwerbsarbeit und bezieht daher ALE. Zum anderen können Abklärungen (während deren Dauer IV-Taggeld ausgerichtet wird) zeigen, dass eine berufliche Integration nicht (mehr) möglich und eine IV-Rente angezeigt ist. Bei den Übergängen zwischen Sozialhilfe und ALE sind verschie-

dene Gründe für die relativ häufigen Übergänge denkbar: Teilweise bevorschusst die Sozialhilfe die ALE, wenn die Feststellung der Anspruchsberechtigung bzw. der Höhe des Anspruchs längere Zeit dauert (= Überbrückungsfunktion der Sozialhilfe). Weiter können Personen, die den Sozialhilfebezug durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit beenden konnten, arbeitslos werden. Wenn ihre Erwerbstätigkeit länger als zwölf Monate gedauert hat, haben sie wieder Anspruch auf ALE.

Ergebnis 4

Kombinierter Leistungsbezug: Von den Personen, die eine IAS-Leistung beziehen, erhalten 9.5 % während einer bestimmten Dauer gleichzeitig eine weitere Leistung.

Die kombinierten Leistungsbezüge dauern im Durchschnitt zwischen 2.8 Monate für die Kombination IV-Taggeld und ALE und 9.6 Monate für die Kombination IV-Rente und ALE bzw. 11.6 Monate bei IV-Rente und Sozialhilfe. Bei Personen mit IV-Rente kommen die Kombinationen mit Sozialhilfe (7.4 % der Rentnerinnen und Rentner) und ALE (3.5 % der Rentnerinnen und Rentner) besonders häufig vor. Mit knapp 10 % (gemessen an allen ALE-Beziehenden) ist der Anteil der Personen, die ALE und gleichzeitig Sozialhilfe beziehen, erstaunlich hoch. Etwa gleich hoch ist dieser Anteil bei Personen mit IV-Taggeld. Aus der umgekehrten Optik betrachtet, erhalten Personen mit Sozialhilfebezug fast zu einem Viertel (23 %) während einer bestimmten Zeit gleichzeitig ALE und etwa zu 10 % eine IV-Rente. Da die Untersuchungsperiode auf drei Jahre beschränkt ist, wird der Anteil der kombinierten Leistungsbezüge eher zu tief ausgewiesen.

Ergebnis 5

Unterschiedliche Risiken der soziodemografischen Gruppen: Geschiedene, über 45-Jährige sowie Personen ausländischer Herkunft haben ein erhöhtes Risiko, im IAS-System zu verbleiben.

Welche Bevölkerungsgruppen haben ein überdurchschnittliches Risiko für einen Leistungsbezug oder für einen Übergang? Bei ALE und IV-Rente haben Männer eine höhere Bezugsquote als Frauen und nach der Beendigung eines ALE-Bezugs beziehen sie häufiger eine IV-Rente oder Sozialhilfe. Umgekehrt erhalten Männer nach einem Sozialhilfebezug weniger häufig weitere Leistungen als Frauen und es kann daher angenommen werden, dass sie sich im Vergleich zu den Frauen häufiger beruflich (re)integrieren.

Im Vergleich zu anderen Altersgruppen beziehen die über 45-Jährigen wesentlich häufiger eine IV-Rente, während der Bezug von Sozialhilfe bei den jungen Erwachsenen (18 – 25 Jahre) von 2004 bis 2006 sehr stark zunimmt. Dagegen ist diese Altersgruppe bei den Übergängen weniger häufig anzutreffen. Bei den Übergängen ist die Gruppe der über 45-Jährigen am stärksten betroffen, v. a. beim Übergang ins Leistungssystem IV-Rente und beim Übergang von ALE in die Sozialhilfe: Bei dieser Gruppe ist das Risiko eines Verbleibs im IAS-System überdurchschnittlich hoch.

Das Risiko eines Leistungsbezugs hängt stark von der persönlichen Situation ab. Dies zeigt sich bei den Auswertungen nach Zivilstand. Im Vergleich zu den übrigen Zivilstandsgruppen ist die Bezugsquote der Geschiedenen für alle Leistungen am höchsten, gefolgt von jener der Ledigen (Ausnahme: IV-Rente). Die Geschiedenen haben zudem eine geringere Chance, das IAS-System zu verlassen und sind häufiger an kombinierten Leistungsbezügen beteiligt. Demgegenüber haben Verheira-

tete und Verwitwete (Ausnahme: IV-Rente) generell eine unterdurchschnittliche Bezugsquote. Schliesslich können deutliche Unterschiede bei den Nationalitätengruppen festgestellt werden: Ein stark erhöhtes Risiko eines Leistungsbezugs haben Personen mit Herkunft aus europäischen Ländern, die nicht zu den EU-/EFTA-Staaten gehören (Länder des ehemaligen Jugoslawien, Russland, Weissrussland, Moldawien, Ukraine) und aus aussereuropäischen Ländern; eine Ausnahme ist die sehr tiefe Bezugsquote von IV-Rente der Personen aussereuropäischer Herkunft. Bei der Entwicklung verzeichnet jedoch gerade diese Gruppe die stärksten Zuwachsraten und sie hat auch das höchste Risiko, im IAS-System zu verbleiben. Zudem liegt bei fast allen Leistungskombinationen der Anteil der Personen aussereuropäischer Herkunft klar über dem Durchschnitt (ausser bei der Kombination ALE mit IV-Rente).

Ergebnis 6

Deutliche Unterschiede sind zwischen den Kantonen festzustellen: Kantone mit grösseren städtischen Zentren und der französisch- und italienischsprachigen Schweiz weisen überdurchschnittliche Bezugsquoten auf, kleinere, ländliche Kantone deutlich unterdurchschnittliche Bezugsquoten.

Die IAS-Bezugsquoten der Westschweizer Kantone und des Tessins sowie des Kantons Zürich sind überdurchschnittlich hoch. Generell liegen die Quoten in grossen Kantonen mit städtischen Zentren (Basel-Stadt, Genf, Waadt, Zürich) über dem Durchschnitt, während in den kleinen, ländlichen Kantonen das Risiko eines Leistungsbezuges viel geringer ist (Zentralschweiz, beide Appenzell, Graubünden).

Leistungsbezug bei erstmaligen IV-Anmeldungen, die nicht zu einer Rente führen

Bis heute ist unklar, welche Auswirkungen «abschlägige» IV-Entscheide für Leistungsbezüge innerhalb des IAS-Systems haben. Wie viele Personen, deren IV-Anmeldung nicht zur Zusprechung einer Rente führt, beziehen IAS-Leistungen (insbesondere ALE oder Sozialhilfe)? Die vorliegenden Ergebnisse lassen keine Rückschlüsse über die Wirkungen einer veränderten Entscheidungspraxis der IV zu. Von den rund 35 000 Personen, deren erstmalige IV-Anmeldung (2004 bis 2006) nicht zu einer Rente führte, beziehen rund 53 % vor, während oder nach dem IV-Entscheid eine IAS-Leistung. Rund 41 % davon beziehen Sozialhilfe. Davon haben lediglich 8.6 % bereits vor dem IV-Entscheid ihren Leistungsbezug beendet. Die übrigen rund 7400 Personen (gewichtet sind dies rund 10 000 Personen oder knapp 4.5% aller Personen mit Sozialhilfebezug) beziehen nach dem IV-Entscheid weiterhin Sozialhilfe.

Rund 40 % der Fälle (8400), denen nach einer erstmaligen IV-Anmeldung keine Rente zugesprochen wird, beziehen vor, während bzw. nach dem Entscheid ALE. Rund ein Viertel davon beendet den Leistungsbezug bereits vor dem IV-Entscheid. Die übrigen 73 % der Leistungsbezüge erfolgen während bzw. nach dem IV-Entscheid, d. h. rund 17 % der Personen, denen nach einer erstmaligen IV-Anmeldung keine Rente zugesprochen wird, beziehen danach ALE.

Résumé

Situation initiale et buts

Le contexte de la présente étude est celui du recours croissant au système de sécurité sociale. Son but est d'étudier les interactions entre l'assurance-invalidité (AI), l'assurance-chômage (AC) et l'aide sociale (AS). Les systèmes de prestations pris en compte sont les rentes AI, les indemnités journalières de l'AI, les indemnités de chômage et l'aide sociale. L'étude s'attache en particulier à déterminer combien de personnes passent d'un système à l'autre. La période examinée comprend les années 2004 à 2006. Les données dont on dispose ne permettent pas de tirer des conclusions sur la charge financière qui pèse sur chacun de ces quatre systèmes, l'accent étant mis sur l'examen des flux de personnes.

Les principales questions auxquelles devait répondre la présente étude étaient les suivantes :

1. Comment décrire les processus et les charnières entre l'AI, l'AC et l'aide sociale, et quelles hypothèses peut-on formuler à ce sujet ? (chapitres 2 et 3)
2. Quels indicateurs permettent de quantifier les passages d'un système à l'autre ? (chapitre 4)
3. Quelle est la fréquence des passages pour l'ensemble de la Suisse et par canton ? Quelles différences constate-t-on entre les groupes sociodémographiques et comment les interpréter ? Y a-t-il des différences d'ordre géographique et comment les expliquer ? (chapitres 5, 6 et 7)
4. Parmi les prestations examinées, lesquelles sont octroyées et combien de fois à des personnes dont la première demande de prestations de l'AI n'a pas débouché sur une rente ? Dans ce contexte précis, l'étude cherche à savoir à quelle fréquence les intéressés ont bénéficié des indemnités de chômage ou des prestations de l'aide sociale avant, pendant ou après une telle décision de l'AI (chapitre 8).

Processus et hypothèses

La première étape consiste à décrire les processus de passage entre les systèmes de prestations étudiés puis, sur cette base, à formuler des hypothèses. Le processus du passage est déterminé par les règles d'inscription et de désinscription propres à chacun des systèmes, par les pratiques institutionnelles et par les décisions individuelles. On distingue deux types de passages : celui qui est induit par le système et celui qui est le fruit d'une décision individuelle. Dans le premier cas, le passage est inéluctable, il résulte des exigences du système dont la personne sort (principe de subsidiarité : les prestations d'assurance sociale sont perçues avant les prestations sous condition de ressources ; par exemple, une personne passe de l'aide sociale à l'AC s'il s'avère qu'elle a droit aux indemnités de chômage). Dans un tel cas, le passage se fera en principe rapidement. Lorsqu'il relève d'une démarche individuelle, il appartient à la personne concernée d'en prendre l'initiative. La demande d'autres prestations dépend d'elle et n'est pas obligatoire.

Cette partie de la présente étude repose sur des bases légales et des enquêtes existantes, ainsi que sur des entretiens avec des spécialistes issus d'institutions des systèmes en question.

Concept et indicateurs

Quels concepts et indicateurs permettent de mesurer de manière cohérente les interactions entre les différents systèmes et en particulier les flux de personnes ? Les données dont on dispose sont les données administratives de l'AI et de l'AC ainsi que la statistique de l'aide sociale. Or, pour mener à bien cette étude, il est indispensable de relier des données tant entre les systèmes qu'à l'intérieur de ceux-ci. Nous avons donc dû transformer les données administratives en une structure adéquate et homogène, ce qui a nécessité une approche technique des bases de données, ainsi qu'une définition opérationnelle précise des grandeurs à la base des chiffres-clés. La préparation, le contrôle et la plausibilisation des données ont fait l'objet d'une attention toute particulière, étant donné que ces dernières n'avaient encore jamais été utilisées dans cette perspective. Nous avons donc été confrontés à des problèmes de qualité et à des imprécisions inconnus jusqu'ici, pour lesquels il a fallu trouver des solutions. Les données corrigées permettent de présenter les chiffres-clés de manière cohérente et valide.

Pour réduire le nombre d'imprécisions relevant de motifs administratifs et de la logique de chacun des systèmes, nous n'avons retenu que des périodes supérieures à un mois, tant pour les prestations perçues que pour les interruptions. L'effectif d'un système se compose des personnes qui, pendant la période considérée (2004-2006), ont reçu au moins une prestation du système en question. Les personnes ayant touché plusieurs fois des prestations d'un même système ne sont comptées qu'une fois.

A l'étape suivante, nous avons calculé les indicateurs-clés (chiffres quantifiant les passages), puis réalisé des analyses sociodémographiques ainsi que des analyses fondées sur des critères géographiques. Les résultats ci-après se rapportent à une période de trois ans (voir plus haut), qui résulte elle-même de l'état des données, puisque la statistique de l'aide sociale a été réalisée pour la première fois à l'échelon national en 2004. Quant à savoir à quel point les résultats dépendent de la durée considérée, ce sera le sujet d'une recherche ultérieure (cf. chapitre 9), qui étudiera le phénomène en faisant varier la période d'observation à quatre ans ou à deux ans. Les résultats de la présente étude ne constituent qu'une vue d'ensemble et ont un caractère surtout descriptif. Ils ne permettent pas de tirer des conclusions sur les causalités ; il faudrait pour cela des analyses plus approfondies, sur une période d'observation plus longue. Seule une analyse comparative sur plusieurs années permettra de connaître les conséquences des révisions de loi. La présente étude peut donc être assimilée à une mesure initiale.

Principaux résultats

Nous désignerons par « système AAA » la réunion des quatre systèmes étudiés : rentes AI, indemnités journalières de l'AI, indemnités de chômage et aide sociale. La présente étude permet d'établir pour la première fois des constats globaux sur les taux d'octroi de prestations, sur la dynamique des systèmes et sur les utilisateurs (en particulier leurs caractéristiques sociodémographiques et géographiques).

Conclusion 1

Durant la période 2004-2006, 930 000 personnes, soit presque 20 % de la population active, ont perçu au moins une fois une prestation octroyée par l'un des quatre systèmes étudiés.

Pour ces trois ans, les taux d'octroi de ces prestations se distinguent assez fortement les uns des autres (cf. chapitre 4.2.1) : 5,9 % pour la rente AI, 3,0 % pour les indemnités journalières de l'AI, 10,8 % pour l'AC et 4,6 % pour l'aide sociale. (Il n'est pas possible de comparer ces taux aux chiffres des statistiques officielles tels le taux de chômage ou de recours à l'aide sociale, puisque tant la période observée que la définition des octrois de prestations, l'unité d'observation et les chiffres de référence sont différents). Tous les systèmes fournissent une contribution substantielle au maintien des conditions d'existence de la population en âge d'exercer une activité lucrative. L'inscription à l'assurance-chômage est la démarche la plus fréquente, bien que la durée moyenne de perception des prestations y soit limitée, donc plus courte que dans les autres systèmes. Le système où la durée de perception est la plus longue est celui de la rente AI, parce que, comparé au nombre de rentes versées, le nombre de rentes supprimées est faible (62 % des sorties du système sont dues au passage à l'âge de la retraite, 21 % au décès).

Conclusion 2

Le nombre de personnes qui perçoivent des prestations du système AAA est resté quasiment constant pendant la période observée (2004-2006). En revanche, chacun de ces systèmes présente une dynamique distincte.

La stagnation de l'effectif AAA (-0,6 %) résulte surtout du fort recul enregistré par le recours aux indemnités de chômage, un effet lié à la conjoncture. Le nombre d'allocataires de l'aide sociale connaît par contre une hausse très nette (de presque 15 %). L'AI se situe entre ces deux tendances, avec une hausse de 4 % pour les indemnités journalières et de 5 % pour les rentes.

La dynamique du système AAA est déterminée notamment par les entrées et les sorties, c'est-à-dire par les personnes qui, durant la période examinée, ont touché pour la première fois une prestation ou ont cessé d'en percevoir. L'analyse a porté sur le système qui détermine l'entrée ou la sortie. Environ la moitié des personnes à qui une prestation AAA a été octroyée durant la période observée étaient de nouveaux arrivants (elles ne touchaient pas de prestation au début de 2004). Pour trois quart d'entre elles, l'entrée dans le système s'est faite via l'octroi d'indemnités de chômage et pour 14 % par l'aide sociale. Le nombre des sorties du système AAA est à peu près égal à celui des entrées, le poids de l'AC étant légèrement supérieur pour les sorties que pour les entrées, tandis que celui de l'aide sociale est plus faible. Ce constat reflète la dynamique propre à chaque système.

Conclusion 3

Durant les trois années examinées, 125 000 personnes, soit 13 % de l'effectif AAA, ont reçu des prestations de plus d'un système.

Sur les 930 000 personnes qui ont perçu des prestations du système AAA, combien en ont touché de deux systèmes ou davantage ? Le chiffre absolu (125 000) peut sembler élevé mais, par rapport à l'ensemble, le pourcentage (13 %) est relativement bas. Signalons toutefois que le nombre de passages a tendance à être sous-évalué en raison de la limitation à trois ans de la période étudiée.

Pour une partie des personnes qui reçoivent des prestations de plus d'un système, il s'agit de combinaisons de prestations : elles perçoivent simultanément des prestations provenant de deux systèmes. La majorité des 125 000 personnes sont cependant impliquées dans un passage : leur droit aux prestations d'un système s'éteint, elles passent à un autre système. Durant la période concernée, 85 000 passages ont été observés ; en d'autres termes, sur toutes les personnes ayant bénéficié au moins une fois d'une prestation AAA, environ 8 % ont un passage à leur actif. Parmi elles, 11 % ont connu plus d'un passage, ce qui représente 0,9 % de toutes celles à qui une prestation a été octroyée. Les passages des indemnités journalières de l'AI à celles de l'AC, ainsi que de l'AC à l'aide sociale, sont les plus fréquents. On ne parle d'« effet tourniquet » que si une personne a au moins deux passages à son actif. Selon cette définition, 8200 personnes au plus (0,9 %) pourraient être concernées par l'effet tourniquet durant la période étudiée.

Quelles prestations touchaient auparavant les personnes impliquées dans un passage et dans quel système entrent-elles ensuite ? Par rapport à tous les passages effectués au sein du système AAA, les indemnités de chômage (AC) comptent pour plus de la moitié (53 %), suivies par l'aide sociale (36 %) et les indemnités journalières de l'AI (9,4 %), tandis que les sorties des rentes AI sont très faibles (1,6 %). En ce qui concerne le système vers lequel se dirigent les entrées, les passages vers l'aide sociale sont les plus fréquents (47 %), suivis de ceux vers les indemnités de chômage (25 %), puis vers la rente AI (22 %).

Une analyse des sorties par système montre que les plus fréquentes sont celles du système AAA en général, ce qui veut dire que, durant la période étudiée, la personne ne perçoit plus aucune de ces prestations. Ce cas est particulièrement fréquent pour les sorties de rente AI (principalement par atteinte de l'âge de la retraite et par décès) et d'indemnités de chômage. En revanche, la perception d'indemnités de l'AI est suivie dans 44 % des cas de la perception d'une autre prestation AAA. Plus du tiers (36 %) des personnes qui cessent de recevoir des prestations de l'aide sociale touchent une autre prestation. Les indemnités journalières de l'AI sont suivies, après une interruption, d'indemnités de chômage dans 22 % des cas, par une rente AI dans 16% des cas et par des prestations de l'aide sociale dans 6 % des cas. Lorsque les prestations de l'aide sociale s'achèvent, le passage se fait dans 20 % des cas vers les indemnités de chômage et dans 14 % des cas vers une rente AI.

Sur les trois années observées, la probabilité ou le risque de devoir recourir une nouvelle fois à des prestations à la fin d'une période de prestations sont nettement plus élevés pour les personnes touchant des indemnités journalières de l'AI ou l'aide sociale que pour celles qui perçoivent des indemnités de chômage ou une rente AI. Le pourcentage des passages des indemnités journalières de l'AI à l'AC est le plus élevé (14,4 %). Deux autres passages présentent aussi une probabilité importante : celui des indemnités journalières de l'AI à une rente AI (10,6 %) et celui de l'aide sociale aux indemnités de chômage (9,0 %). Il y a de nombreuses raisons possibles à cela : une partie des personnes qui ont bénéficié d'une mesure de l'AI (reclassement, formation, formation continue ou mesures d'ordre professionnel) ne retrouvent pas immédiatement du travail une fois la mesure achevée, et elles touchent donc des indemnités de chômage. Il se peut aussi que des examens, pendant

lesquels l'AI accorde des indemnités journalières, montrent qu'une intégration professionnelle n'est plus possible et que l'octroi d'une rente est la mesure adéquate. Les passages relativement fréquents de l'aide sociale aux indemnités de chômage peuvent eux aussi s'expliquer de diverses manières. L'aide sociale avance dans certains cas les indemnités de chômage si l'établissement du droit à ces prestations ou de leur montant dure trop longtemps (une des fonctions de l'aide sociale est d'avancer des prestations). Autre cas de figure possible : des personnes qui, ayant trouvé un emploi, avaient cessé de percevoir l'aide sociale se retrouvent au chômage ; si elles ont exercé leur activité lucrative durant plus de douze mois, elles ont de nouveau droit à des indemnités.

Conclusion 4

Recours à plusieurs systèmes simultanément : 9,5 % des personnes qui perçoivent une prestation du système AAA en touchent une seconde pendant un certain temps.

Ce recours à la combinaison de plusieurs systèmes dure en moyenne 2,8 mois pour la combinaison indemnités journalières de l'AI et indemnités de chômage, 9,6 mois pour la combinaison rente AI et indemnités de chômage et 11,6 mois pour rente AI et aide sociale. La combinaison avec l'aide sociale (7,6 % des bénéficiaires) et les indemnités de chômage (3,6 %) est particulièrement fréquente chez les personnes qui touchent une rente AI. Le pourcentage de personnes à l'AC qui touchent simultanément des indemnités de chômage et l'aide sociale (10 %) est étonnamment élevé ; il est à peu près identique chez les personnes qui reçoivent des indemnités journalières de l'AI. Inversement, presque un quart (23 %) des allocataires de l'aide sociale perçoivent parallèlement des indemnités de chômage pendant un certain temps et 10 % une rente AI. Comme l'étude ne portait que sur trois ans, le pourcentage des combinaisons de prestations est plutôt sous-estimé.

Conclusion 5

Diversité des risques encourus selon les groupes sociodémographiques : le risque de rester dans le système AAA est plus élevé pour les personnes divorcées, celles qui ont plus de 45 ans et celles d'origine étrangère.

Pour quels groupes de population le risque de devenir tributaire de prestations ou de passer d'un système à l'autre est-il supérieur à la moyenne ? Le pourcentage des hommes qui recourent aux indemnités de chômage ou obtiennent une rente AI est plus élevé que celui des femmes et, lorsqu'ils sont en fin de droit à l'assurance-chômage, ils passent plus souvent à une rente AI ou à l'aide sociale. Inversement, lorsqu'ils sont sortis de l'aide sociale, les hommes reçoivent moins d'autres prestations que les femmes : on peut donc admettre qu'ils se (ré)insèrent plus fréquemment dans le monde du travail.

En comparaison avec les autres groupes d'âge, les personnes de plus de 45 ans reçoivent nettement plus souvent une rente AI, tandis que le groupe des jeunes adultes (18-25 ans) a connu de 2004 à 2006 une très forte croissance de l'aide sociale. En revanche, ce groupe de population est relativement moins sujet aux passages d'un système à l'autre. C'est le groupe des plus de 45 ans qui est le plus concerné, en particulier par les passages vers le système des rentes AI, ainsi que des indemnités de chômage vers l'aide sociale ; ils encourrent un risque supérieur à la moyenne de rester dans le système AAA.

La situation personnelle joue un rôle majeur quant au risque d'être tributaire de prestations, comme le montre l'analyse en fonction de l'état civil. En comparaison avec les autres groupes, les divorcés présentent le pourcentage le plus élevé, toutes prestations confondues, suivis des célibataires (sauf pour les rentes AI). De plus, les perspectives des personnes divorcées de quitter le système AAA sont moins bonnes et ce groupe est plus souvent impliqué dans les combinaisons de prestations. Les personnes mariées ou veuves (exception : rentes AI) sont en général moins souvent allocataires que la moyenne. On observe enfin d'importantes différences entre les groupes de nationalités : le risque pour les ressortissants des pays européens autres que les Etats de l'UE/AELE (pays de l'ex-Yougoslavie, Russie, Biélorussie, Moldavie et Ukraine) et des pays extra-européens d'avoir recours à des prestations est très élevé, à une exception près : le nombre très bas d'allocataires d'une rente AI d'origine extra-européenne. Pourtant ce groupe est précisément celui qui connaît le plus fort taux d'augmentation et le risque le plus marqué de ne pas sortir du système AAA. On relève en outre que pour presque toutes les combinaisons de prestations, le pourcentage des allocataires d'origine extra-européenne est nettement supérieur à la moyenne (à l'exception de la combinaison indemnité de chômage et rente AI).

Conclusion 6

Différences significatives entre les cantons : ceux pourvus de grands centres urbains, ainsi que la Suisse francophone et italophone, présentent des pourcentages d'allocataires supérieurs à la moyenne, tandis que les petits cantons ruraux sont nettement en dessous de la moyenne.

Le pourcentage de prestations AAA allouées dans les cantons romands, le Tessin et Zurich est nettement supérieur à la moyenne. En général, les pourcentages que présentent les grands cantons avec centres urbains (Bâle-Ville, Genève, Vaud, Zurich) sont élevés, tandis que dans les petits cantons ruraux, le risque de devenir allocataire est nettement plus faible (Suisse centrale, Grisons, les deux Appenzell).

Octroi de prestations suite à une première demande AI ne débouchant pas sur une rente

Les conséquences des décisions négatives quant à l'octroi de prestations de l'AI au sein du système AAA ne sont pas encore bien connues. Combien de personnes dont la première demande de prestations AI n'aboutit pas à une rente reçoivent-elles des prestations AAA (en particulier des indemnités de chômage ou l'aide sociale) ? Les résultats de la présente étude ne permettent pas de tirer des conclusions quant aux répercussions d'un changement de pratique, dans l'AI, en matière de décisions. Sur les 35 000 personnes qui n'ont pas obtenu de rente (2004-2006), 53 % perçoivent une prestation AAA avant le dépôt de la demande, pendant l'instruction ou après la décision. Si 41 % d'entre elles sont allocataires de l'aide sociale, seulement 8,6 % n'avaient déjà plus droit à des prestations avant la décision de l'AI. Les 7400 autres (soit, en chiffres pondérés, 10 000 personnes ou 4,5 % des bénéficiaires de l'aide sociale) continuent à toucher celle-ci après la décision de refus.

Environ 40 % des personnes (8400) qui touchent des prestations et dont la première demande n'a pas débouché sur une rente bénéficient d'indemnités de chômage avant, pendant et après la décision de l'AI. Un quart d'entre elles ne touchaient déjà plus de prestations avant la décision. Les autres octrois de prestations (73 %) ont lieu pendant ou après la procédure ; en d'autres termes, 17 % des personnes qui n'ont pas obtenu de rente à l'issue de leur première demande ont touché des indemnités de chômage.

Riassunto

Contesto e obiettivi

Considerato il crescente ricorso alle prestazioni del sistema di sicurezza sociale, il presente studio analizza le interrelazioni tra assicurazione invalidità (AI), assicurazione contro la disoccupazione (AD) e aiuto sociale, distinguendo tra vari sistemi di prestazioni (rendita AI, indennità giornaliera AI, indennità di disoccupazione [ID] e aiuto sociale). In particolare è stato esaminato il numero di persone che passano da un sistema a un altro. Il periodo preso in considerazione comprende tre anni (2004 - 2006). Poiché i dati disponibili non permettono di trarre conclusioni sugli oneri finanziari dei quattro sistemi di prestazioni summenzionati, la ricerca è incentrata sull'analisi dei flussi di persone.

Lo studio risponde alle domande seguenti:

1. In che modo si possono descrivere i processi e i punti di contatto tra AI, ID e aiuto sociale e quali ipotesi si possono formulare in merito? (capitoli 2 e 3)
2. Quali indicatori permettono di quantificare i passaggi degli assicurati da un sistema a un altro? (capitolo 4)
3. Con quale frequenza gli assicurati passano da un sistema a un altro complessivamente e per ogni Cantone? Quali sono le differenze tra i gruppi sociodemografici e come possono essere interpretate? Vi sono differenze a livello geografico in Svizzera e come possono essere spiegate? (capitoli 5, 6 e 7)
4. Quali delle prestazioni esaminate sono state concesse a persone la cui prima richiesta di prestazioni AI non ha portato a nessuna rendita? Quante volte è successo? In questo contesto riveste particolare interesse la frequenza con cui sono state concesse ID o prestazioni dell'aiuto sociale prima, durante o dopo la decisione dell'AI. (capitolo 8)

Processi e ipotesi

Per prima cosa sono stati descritti i processi di passaggio tra i sistemi di prestazioni esaminati e, su questa base, sono state formulate ipotesi. Il processo di passaggio è definito dalle regole (di entrata e uscita) applicate nei rispettivi sistemi di prestazioni, dalla prassi istituzionale e da decisioni individuali. Al riguardo è stata fatta una distinzione tra passaggi indotti dal sistema e passaggi decisi dall'assicurato. Per i primi il passaggio è da ricondurre obbligatoriamente alle condizioni di diritto del sistema da cui si esce (principio di sussidiarietà, vale a dire priorità delle assicurazioni sociali sulle prestazioni versate in caso di bisogno, ad es. passaggio dall'aiuto sociale all'ID se l'assicurato ha diritto a questa prestazione). In questo caso, di regola il passaggio è rapido. Se, invece, il passaggio risulta da una decisione dell'assicurato, spetta a quest'ultimo prendere l'iniziativa. La richiesta di una (altra) prestazione dipende da lui e non è obbligatoria.

Questa parte della ricerca poggia su basi legali, su studi esistenti e su interviste a specialisti provenienti dalle istituzioni dei fornitori di prestazioni.

Metodo e indicatori

Quali metodi e indicatori permettono di misurare in modo coerente le interrelazioni tra i sistemi di prestazioni e in particolare i flussi di persone? La base di dati utilizzata comprende dati amministrativi dell'AI e dell'AD come pure la statistica dell'aiuto sociale. Per poter svolgere questo studio, è sta-

to indispensabile abbinare i dati sia tra i sistemi di prestazioni sia a livello longitudinale. È stato quindi necessario trasformare i dati amministrativi in una struttura appropriata e omogenea, il che ha richiesto una scelta dettagliata di natura tecnica riguardo ai dati e una precisa definizione operativa delle grandezze su cui poggiano le cifre di riferimento. Si è data molta importanza all'elaborazione, al controllo e all'attendibilità dei dati, in quanto finora questi ultimi non erano mai stati utilizzati in quest'ottica. Per questo motivo sono sorti problemi non ancora noti relativi alla qualità e imprecisioni, per i quali è stato necessario trovare soluzioni adeguate. Grazie alla rettifica dei dati le cifre di riferimento sono presentate in modo coerente e valido.

Per ridurre le imprecisioni derivanti da motivi amministrativi e dalla logica di ogni sistema, nello studio sono stati presi in considerazione soltanto periodi superiori a un mese, sia per la riscossione di prestazioni sia per le interruzioni. L'effettivo degli assicurati di un sistema comprende le persone che durante il periodo in questione (2004 - 2006) hanno ricevuto almeno una volta una prestazione del sistema. Le persone che hanno ricevuto prestazioni dallo stesso sistema durante più periodi sono contate soltanto una volta.

In un secondo tempo sono stati calcolati gli indicatori chiave (cifre di riferimento per quantificare il numero di passaggi) e in seguito sono state condotte analisi sociodemografiche e a livello geografico. Come menzionato, i risultati seguenti si riferiscono a un periodo triennale stabilito sulla base dei dati disponibili (la statistica dell'aiuto sociale è stata svolta per la prima volta a livello nazionale nel 2004). Per sapere in che misura i risultati dipendano dalla durata del periodo esaminato, nei lavori di approfondimento (cfr. capitolo 9) esso sarà esteso a 4 anni e ridotto a 2. I risultati scaturiti dal presente studio forniscono una prima visione d'insieme di carattere prevalentemente descrittivo e non permettono di definire eventuali causalità. Questo richiederà analisi approfondite su un periodo più lungo. In merito alle conseguenze delle revisioni di legge ci si potrà esprimere solo sulla base di un'analisi comparativa estesa su più anni. In questo contesto i presenti risultati vanno considerati come punto di partenza.

Principali risultati

I quattro sistemi di prestazioni analizzati (rendita AI, indennità giornaliera AI, ID e aiuto sociale) sono considerati come un unico sistema, chiamato in seguito "sistema IDAS". Grazie al presente studio si possono per la prima volta fornire indicazioni globali sui tassi di riscossione delle prestazioni, sulla dinamica dei sistemi e sui beneficiari di prestazioni, in particolare anche sulle loro caratteristiche sociodemografiche e geografiche.

1° risultato

Tra il 2004 e il 2006, 930 000 persone o quasi il 20 % della popolazione in età lavorativa hanno ricevuto almeno una volta una prestazione da uno dei quattro sistemi di prestazioni esaminati.

In questi tre anni i tassi di riscossione delle prestazioni (v. cap. 4.2.1) sono molto diversi da un sistema all'altro: 5.9 % per la rendita AI, 3 % per l'indennità giornaliera AI, 10.8 % per l'ID e 4.6 % per l'aiuto sociale. (Questi tassi non sono paragonabili con quelli di statistiche ufficiali quali il tasso di disoccupazione o il tasso di ricorso alle prestazioni dell'aiuto sociale, in quanto sia il periodo analizzato, la definizione della riscossione di prestazioni e l'unità esaminata sia le cifre di riferimento sono diversi). Tutti i sistemi di prestazioni contribuiscono in modo sostanziale al sostentamento della po-

polazione in età lavorativa. Le prestazioni percepite più sovente sono le ID ma, poiché sono riscosse per un periodo limitato, la durata media di versamento è più breve rispetto a quella degli altri sistemi. Le prestazioni percepite più a lungo sono le rendite AI in quanto, rispetto al numero di rendite versate, solo poche vengono soppresse (il 62 % delle uscite dal sistema è dovuto al raggiungimento dell'età pensionabile e il 21 % al decesso dell'assicurato).

2° risultato

Tra il 2004 e il 2006 il numero delle persone che hanno beneficiato di prestazioni IDAS è rimasto pressoché costante, ma la dinamica dell'evoluzione riscontrata nei vari sistemi è diversa.

Il ristagno dell'effettivo degli assicurati che beneficiano di prestazioni IDAS (-0.6 %) è dovuto in particolare alla forte diminuzione - a causa della congiuntura - della riscossione di ID. Il numero di persone beneficiarie dell'aiuto sociale è invece notevolmente aumentato (quasi del 15 %). L'AI, dal canto suo, registra un incremento del 4 % circa per le indennità giornaliere e del 5 % per le rendite.

La dinamica dei sistemi di prestazioni è determinata tra l'altro dalle entrate e dalle uscite, vale a dire dalle persone che durante il periodo in questione hanno ricevuto per la prima volta una prestazione IDAS o non ne hanno più ricevuta alcuna. Al riguardo si è esaminato di quale sistema si tratta. Circa la metà delle persone che durante il periodo in questione hanno ricevuto una prestazione IDAS è entrata nel sistema nel corso dei tre anni (all'inizio del 2004 queste persone non ricevevano alcuna prestazione). Per tre persone su quattro l'entrata nel sistema è dovuta alla riscossione di ID e per il 14 % al ricorso alle prestazioni dell'aiuto sociale. Il numero delle uscite dal sistema IDAS è pressoché uguale a quello delle entrate; la percentuale di ID è lievemente più elevata, quella delle prestazioni dell'aiuto sociale più bassa. Questo rispecchia la summenzionata dinamica evolutiva di ogni sistema.

3° risultato

Nell'arco dei tre anni presi in considerazione, 125 000 persone o il 13 % dell'effettivo degli assicurati IDAS hanno ricevuto prestazioni da più sistemi.

Delle circa 930 000 persone beneficiarie di prestazioni del sistema IDAS quante hanno ricevuto prestazioni da più sistemi? Se la cifra assoluta di 125 000 persone può sembrare elevata, la percentuale dell'effettivo degli assicurati IDAS (13 %) è tuttavia relativamente bassa. Si noti però che, vista la limitazione a tre anni del periodo esaminato, il numero di passaggi rilevato da un sistema a un altro è tendenzialmente troppo basso.

Una parte delle persone beneficiarie di prestazioni versate da più sistemi riceve una combinazione di prestazioni, vale a dire che beneficia simultaneamente di prestazioni provenienti da due sistemi. La maggior parte delle 125 000 persone si trova però in una fase di passaggio da un sistema a un altro: l'assicurato non riceve più una determinata prestazione ma ne riceve una da un altro sistema. Complessivamente, nel periodo in questione sono stati osservati 85 000 passaggi; questo significa che l'8 % circa di tutte le persone che hanno ricevuto almeno una volta una prestazione IDAS è passato da un sistema a un altro. Di queste persone l'11 % - ossia lo 0.9 % circa di tutte le persone beneficiarie di prestazioni - ha effettuato più passaggi. Sono particolarmente frequenti passaggi ri-

petuti dall'indennità giornaliera AI all'ID e dall'ID all'aiuto sociale. Per poter parlare di effetto "porta girevole", l'assicurato deve effettuare almeno due passaggi. Applicando questa definizione, nel periodo triennale esaminato le persone interessate dovrebbero essere al massimo 8200 (0.9 %).

Qual è la prima prestazione di cui hanno beneficiato le persone che passano da un sistema a un altro? Verso quale sistema migrano gli interessati? Sul totale dei passaggi all'interno del sistema IDAS, l'ID registra più della metà delle uscite (53 %), seguita dall'aiuto sociale (36 %) e dall'indennità giornaliera AI (9.4 %); il numero di passaggi dalla rendita AI verso altri sistemi è invece molto contenuto (1.6 %). Per quanto riguarda le entrate, la parte più importante di passaggi spetta all'aiuto sociale (47 %), seguito dall'ID (25 %) e dalla rendita AI (22 %).

Se si analizzano globalmente i movimenti dei singoli sistemi di prestazioni, nella maggior parte dei casi si riscontrano uscite dal sistema IDAS (vale a dire che durante il periodo esaminato le persone interessate non ricorrono a prestazioni di un altro sistema). Questo vale in particolare per la rendita AI (i principali motivi di uscita sono il raggiungimento dell'età pensionabile e il decesso dell'assicurato) e l'ID. Per contro l'indennità giornaliera dell'AI è seguita da un'altra prestazione IDAS nel 44 % dei casi (22 % ID, 16 % rendita AI, 6 % aiuto sociale), mentre per l'aiuto sociale la quota raggiunge il 36 % (20 % ID, 14 % rendita AI).

Per chi ha cessato di ricevere indennità giornaliera AI o prestazioni dell'aiuto sociale, la probabilità o il rischio di dover ricorrere nuovamente a prestazioni nei tre anni esaminati è risultato nettamente più elevato che per i beneficiari di ID o di una rendita AI. Il passaggio più importante ha luogo tra l'indennità giornaliera AI e l'ID (14.4 %). Elevata è anche la probabilità di passare dall'indennità giornaliera AI alla rendita AI (10.6 %) e dall'aiuto sociale all'ID (9 %). I motivi possono essere diversi: una parte delle persone sottoposte a provvedimenti dell'AI (riformazione professionale, formazione, perfezionamento, provvedimenti professionali) non trova immediatamente un impiego e percepisce dunque ID. Può inoltre succedere che nel corso di accertamenti, durante i quali sono versate indennità giornaliera AI, ci si renda conto che l'interessato non può (più) essere reintegrato nel mondo del lavoro e che l'unica soluzione è una rendita AI. Per i passaggi relativamente frequenti dall'aiuto sociale all'ID vi possono essere vari motivi: l'aiuto sociale può p. es. anticipare l'ID, se la verifica delle condizioni di diritto o la fissazione dell'importo delle prestazioni da versare dura a lungo. Inoltre, le persone che non ricorrono più all'aiuto sociale perché hanno iniziato a esercitare un'attività lucrativa possono perdere il loro impiego e, se hanno lavorato per più di dodici mesi, avere nuovamente diritto alle ID.

4° risultato

Combinazione di prestazioni: il 9.5 % dei beneficiari di una prestazione IDAS percepisce contemporaneamente, per un certo periodo, una seconda prestazione.

La combinazione di prestazioni dura in media 2.8 mesi per il tandem "indennità giornaliera AI – ID", 9.6 mesi per il tandem "rendita AI – ID" e 11.6 mesi per il tandem "rendita AI – aiuto sociale". Spesso la rendita AI è combinata con l'aiuto sociale (7.4 % dei beneficiari di rendite AI) e con l'ID (3.5 % dei beneficiari di rendite AI). Con quasi il 10 % (rispetto alla totalità dei beneficiari di ID), la quota delle persone che percepiscono simultaneamente l'ID e l'aiuto sociale è sorprendentemente elevata. Quasi altrettanto importante è la percentuale di chi, oltre all'aiuto sociale, riceve indennità giornaliera AI. Viceversa, il 23 % dei beneficiari dell'aiuto sociale riscuote per un certo tempo ID e il 10 % circa

una rendita AI. Poiché lo studio è limitato a un periodo di tre anni, la percentuale delle prestazioni combinate rilevata è tendenzialmente troppo bassa.

5° risultato

Rischi diversi in funzione dei gruppi sociodemografici: le persone divorziate, di età superiore ai 45 anni o di origine straniera rischiano maggiormente di rimanere nel sistema IDAS.

Quali gruppi della popolazione corrono un rischio superiore alla media di riscuotere una prestazione o di passare da un sistema di prestazioni a un altro? Per quanto riguarda l'ID e la rendita AI, tra gli uomini la percentuale di beneficiari supera quella delle donne e, una volta estintosi il diritto all'ID, gli uomini ricevono più spesso una rendita AI o l'aiuto sociale. Per contro, dopo aver beneficiato dell'aiuto sociale, gli uomini ricorrono meno spesso ad altre prestazioni e si può quindi supporre che riescano a (re)integrarsi con maggior frequenza nel mondo del lavoro rispetto alle donne.

Rispetto ad altre fasce di età, le persone di più di 45 anni percepiscono molto più spesso una rendita AI, mentre tra il 2004 e il 2006 il numero di giovani adulti (tra i 18 e i 25 anni) beneficiari di prestazioni dell'aiuto sociale ha fatto registrare un incremento massiccio. Per contro le persone appartenenti a questa fascia di età sono meno soggette a passaggi da un sistema di prestazioni a un altro. A questo proposito il gruppo più colpito è quello delle persone di più di 45 anni, soprattutto per quanto riguarda il passaggio alla rendita AI e quello dall'ID all'aiuto sociale. In questo gruppo di assicurati la probabilità di rimanere nel sistema IDAS è superiore alla media.

Come evidenziato dalle valutazioni in base allo stato civile, il rischio di ricorrere a una prestazione è strettamente correlato alla situazione personale. Tra i diversi gruppi di stato civile, quello dei divorziati è il gruppo con le percentuali più elevate di beneficiari per tutti i tipi di prestazioni, seguito da quello delle persone non sposate (eccezion fatta per la rendita AI). Le persone divorziate hanno inoltre meno probabilità di uscire dal sistema IDAS e riscuotono più spesso diversi tipi di prestazioni allo stesso tempo. Per contro, la percentuale di beneficiari tra le persone sposate o vedove è generalmente inferiore alla media (eccezion fatta per la rendita AI). Infine sono state rilevate importanti differenze in funzione della nazionalità. I cittadini provenienti da Paesi europei non appartenenti né all'UE né all'AELS (Paesi dell'ex Jugoslavia, Russia, Bielorussia, Moldova e Ucraina) e da Paesi extraeuropei hanno forti probabilità di dover ricorrere a prestazioni (eccezion fatta per le rendite AI, di cui le persone provenienti da Paesi extraeuropei beneficiano in proporzioni molto ridotte). Tuttavia proprio questo gruppo registra il tasso di crescita più elevato e corre il rischio più grande di rimanere nel sistema IDAS. Va inoltre rilevato che per quasi tutte le combinazioni di prestazioni (ad eccezione del tandem "ID – rendita AI"), la percentuale delle persone di origine extraeuropea è sempre ben al di sopra della media.

6° risultato

Tra i Cantoni si riscontrano chiare differenze: se nei Cantoni con importanti centri urbani e in quelli della Svizzera italiana e della Svizzera francese la percentuale di beneficiari di prestazioni è superiore alla media, in quelli più piccoli e rurali è nettamente inferiore.

Nei Cantoni della Svizzera occidentale, nel Cantone del Ticino e in quello di Zurigo la percentuale di beneficiari di prestazioni IDAS è superiore alla media. In generale i Cantoni grandi con centri urbani (Basilea Città, Ginevra, Vaud e Zurigo) registrano percentuali superiori alla media, mentre in quelli piccoli e rurali il rischio di dover ricorrere a prestazioni è molto più basso (Svizzera centrale, Appenzello Interno ed Esterno, Grigioni).

Riscossione di prestazioni nel caso di prime richieste di prestazioni AI che non hanno dato luogo a una rendita

Fino ad oggi non è chiaro quali siano le conseguenze sulla riscossione di prestazioni IDAS in caso di decisione negativa da parte dell'AI. In particolare non è chiaro quante siano le persone la cui prima richiesta di prestazioni AI non ha dato luogo a una rendita che percepiscono in seguito prestazioni IDAS (in particolare ID e aiuto sociale). I risultati scaturiti dal presente studio non permettono di trarre conclusioni sulle conseguenze di un cambiamento nella prassi decisionale dell'AI. Delle circa 35 000 persone la cui prima richiesta di prestazioni AI non ha portato alla concessione di una rendita (2004-2006), il 53 % circa percepisce prima, durante o dopo la decisione dell'AI una prestazione IDAS. Il 41 % circa di queste persone sono beneficiari di prestazioni dell'aiuto sociale; tra questi solo l'8.6 % ha smesso di ricevere prestazioni prima della decisione dell'assicurazione. Le rimanenti 7400 persone circa (in base a dati ponderati circa 10 000 persone o quasi il 4.5 % dei beneficiari di prestazioni dell'aiuto sociale) continuano a riscuotere prestazioni dell'aiuto sociale anche in seguito.

Nel 40 % dei casi circa in cui la prima richiesta di prestazioni AI non ha portato a una rendita (8400) sono versate ID prima, durante o dopo la decisione dell'assicurazione. Circa un quarto degli interessati ha smesso di ricevere prestazioni già prima. Nel rimanente 73 % dei casi, le prestazioni sono percepite durante o dopo la decisione. Vale a dire che il 17 % circa delle persone la cui prima richiesta di prestazioni AI non ha dato luogo a una rendita percepisce in seguito ID.

Summary

Background and objectives

Given the growing strain which the Swiss social security system is under, the aim of the present study is to investigate the transfer of benefit claimants between three of its sub-systems – invalidity insurance (IV), unemployment insurance (ALV) and social welfare. In particular, it will look at how many claimants transfer between the four different types of benefits which these sub-systems offer, namely IV pensions, IV daily allowances, unemployment benefit (ALE) and social welfare, and why these transfers occur. The observation period is three years, beginning in 2004 and ending in 2006. Since the data used in the present study did not allow us to draw any conclusions on the financial state of each of the four sub-systems, we shall focus exclusively on the movement of claimants between them.

There are four key questions which the present study will endeavour to answer:

1. How do the IV, ALV and social welfare systems interact, what procedures do they follow, and is it possible to formulate any hypotheses in this regard? (Chapters 2 and 3)
2. Which indicators could be used to quantify these transfers? (Chapter 4)
3. How frequent are these transfers in general and in each canton? Does this frequency vary across sociodemographic groups and, if so, why? Are there differences in the geographical distribution of these transfers and, if so, why? (Chapters 5, 6 and 7)
4. Are individuals whose first application for an IV pension was turned down in receipt of one of the three other types of benefits? If so, which one(s)? In particular, how frequent is unemployment benefit or social welfare receipt before, during, or after the (rejected) IV pension application? (Chapter 8)

Processes and hypotheses

The first phase of the study sets out the transfer processes between the four benefit sub-systems, as well as the hypotheses that can be formulated in this regard. This work will be based on the relevant legal provisions, existing research, as well as interviews with specialists from the four benefit systems. The transfer process depends on a number of factors, such as the admission and departure criteria of each benefit system, their individual practices as well as the decisions they reach with regard to the benefit eligibility of individual applicants. In fact, there are two types of transfer: system-induced and claimant-induced. The former are transfers that are due to the inherent requirements of the benefit system which the person leaves (subsidiarity principle, i.e. social security benefits must be claimed before claiming social welfare; one example is the transfer from social welfare to unemployment benefit, insofar as the claimant meets the applicable eligibility criteria). As a general rule, this type of transfer is almost instantaneous. In contrast, claimant-induced transfers, as the name suggests, are instigated by the claimant. In other words, the claimant voluntarily takes the initiative to apply for (additional) benefits.

Concept and indicators

The next phase of the study examines which concepts and indicators would help to determine systematically the number of people transferring from one benefit system to the other. Given that the study uses IV and ALV administrative data sets, as well as statistics from the social welfare system,

it was necessary to merge these in the cross-section as well as in the time-series dimension. To this end, administrative data were first converted into a useful and comparable structure, a process that required detailed technical decisions as well as a precise operational definition of the variables which form the basis of the key indicators. As this was the first time that these data were used for such purposes, their processing, checking and validation was particularly important. This procedure exposed unforeseen problems with the accuracy and quality of some of the data. Nevertheless, once these problems had been resolved, we were able to derive a set of coherent and valid results from the data sets.

To minimise inaccuracies arising from administrative procedures or from the inherent features of the four benefit systems, the study looked only at cases where the person received or stopped receiving benefits for longer than one month. In each benefit system, anyone who was in receipt of benefits at least once during the observation period (2004 to 2006) is included in the register. This means that individuals who were in receipt of benefits from the same system on more than one occasion are counted only once.

The next phase of the study involves the calculation of the key indicators (figures derived from the quantification of transfers), followed by an analysis of transfers in terms of their sociodemographic composition and geographical distribution. As we mentioned earlier, the study was restricted to an observation period of three years. This was due to the fact that the nationwide collection of social welfare statistics only began in 2004. It was not possible to determine how far the results generated by the present study are due to the adoption of a three-year observation period. To this end, further research is needed, for which the observation period should be lengthened to four years or shortened to two (cf. Chapter 9).

Given that the findings of the present study are chiefly descriptive in nature, it is not possible to make any definitive statements with regard to causality. This would require more in-depth analyses over a longer period of time. This is why any conclusions about the impact of legislative reforms can only be made based on a comparative observation over several years. The present findings, therefore, should be considered as a baseline measurement.

Key findings

In the interests of brevity, we shall refer collectively to the four benefit sub-systems (IV pensions and daily allowance, ALE and social welfare) as the IUS system¹. This study has enabled us to establish the rates of benefit claims, as well as the evolution of each benefit system and of benefit recipients, in particular their sociodemographic composition and geographical distribution.

Finding 1

930,000 people, or almost 20% of the working age population, were in receipt of benefits from one of the four benefit systems on at least one occasion during the 2004-2006 period.

Benefit claim rates varied widely across the four benefit systems during the period under observation (cf. Chapter 4.2.1): 5.9% for IV pensions; 3.0% for IV daily allowances; 10.8% for unemployment

¹ IUS: Invalidity insurance, Unemployment insurance, Social welfare

benefit; and 4.6% for social welfare. (No comparisons can be made between these rates and official statistics, such as the unemployment and social welfare rates, because of differences in observation periods, reference statistics, as well as the definitions of benefit receipt and of the unit of observation.) All four benefit systems substantially help to cover basic living costs, with unemployment benefit being the most frequently drawn. However, the latter is awarded only for a limited period, which means that the length of time a person is on unemployment benefit is much shorter than for other benefits. The benefit which is drawn for the longest period of time is the IV pension. According to the IV data, few pension awards are revoked (62% of departures from the system are due to the recipient reaching retirement age, while 21% are due to the death of the recipient).

Finding 2

While the number of people in receipt of benefits from the IUS system as a whole remained largely unchanged during the observation period, the same does not apply individually to the four benefit sub-systems.

The main reason why the number of IUS benefit recipients (-0.6 %) remained stable between 2004 and 2006 was the significant drop in the number of unemployment benefit recipients as the result of cyclical changes in the labour market. In contrast, the number of people on social welfare increased considerably (by almost 15%). Over the same period, the number of IV daily allowance and IV pension recipients also rose, albeit less sharply, by 4% and 5% respectively.

Given that the admission and departure of recipients, i.e. individuals who start or stop receiving benefits from the IUS system, have a significant bearing on how each benefit system evolves, it was important to identify which systems were most affected by this process. Around half of the people who were in receipt of an IUS benefit during the observation period were new to the system (i.e. they had not received any IUS benefits prior to early 2004). Three quarters of new admissions were to the unemployment benefit system, while 14% were to the social welfare system. The number of people leaving the IUS system was largely the same as the number entering it. However, the same could not be said of individual benefit systems. For example, slightly more people left than entered the unemployment benefit system. This was also true, albeit to a lesser extent, for social welfare.

Finding 3

Over the three-year observation period, 125,000 people, or 13% of IUS benefit recipients, also drew benefits from more than one system.

Of the approximately 930,000 benefit recipients in the IUS system, how many were in receipt of benefits from more than one sub-system? The absolute number – 125,000 – may appear high, but it accounts for a relatively small share (13%) of the number of IUS benefit recipients overall. However, it should be noted that because the observation period is limited to three years, the number of transfers stated here are generally too low.

A share of people in receipt of benefits from more than one system fell into the “combined benefit receipt” category, in other words they receive benefits from two systems simultaneously. The larger share of these 125,000 recipients, though, fell into the “transfer” category, i.e. when they stop receiv-

ing benefits from one system, they immediately start to receive benefits from another system. During the observation period, there were a total of 85,000 IUS transfers, or approximately 8% of IUS benefit recipients. 11%, or 0.9% of IUS benefit recipients, had transferred from one benefit system to another on more than one occasion. The most common type of multiple transfer was either between the IV daily allowance and unemployment benefit systems, or between the unemployment and social welfare systems. However, before we can identify these transfers as an indicator of the “revolving door” effect, a benefit recipient must have transferred within the IUS system at least twice. According to our results, no more than 8,200 people in the IUS system (0.9%) met this criterion.

Which benefits did individuals who had transferred within the IUS systems previously receive and to which sub-system did they transfer? Over half of all outward transfers, measured as a share of the total number of transfers within the IUS system, were from the unemployment benefit system (53%). In second place was social welfare (36%), followed by the IV daily allowance system (9.4%). Transfers from the IV pension system were very low (1.6%). The majority of inward transfers concerned the social welfare system (47%), followed by the unemployment benefit system (25%) and the IV pension system (22%).

When we examine all outward transfers in detail, the most common type of transfer from each of the four benefit sub-systems concerned the complete withdrawal from the IUS system. To put it another way, individuals stopped receiving benefits from the IUS system at some point during the three-year observation period. Complete withdrawal was especially common among IV pension and unemployment benefit recipients. In relation to the IV pension system, there were two main reasons behind these withdrawals: the recipient either reached statutory retirement age or died. In contrast, over the same period, 44% of IV daily allowance recipients and 36% of social welfare recipients went on to receive one of the other three types of benefit. 22% of people who were originally on IV daily allowance went on to receive unemployment benefit, as did 16% of IV pension recipients and 6% of social welfare recipients. 20% of people who were originally on social welfare went on to receive unemployment benefit and 14% an IV pension.

During the three-year observation period, IV daily allowance and social welfare recipients had a much greater probability (or risk) than unemployment benefit or IV pension recipients of returning to the IUS system. The highest transfer rate was observed between the IV daily allowance system and the unemployment benefit system. Likewise, the probability of transferring from the IV daily allowance system to the IV pension system, and from social welfare to the unemployment benefit system was particularly high (10.6% and 9.0% respectively). There could be many reasons for this. For example, recipients of an IV daily allowance may have availed of IV measures (such as re-training, training, further education, and occupational measures) to help them enter or return to work, but subsequently fail to find employment and therefore start to claim unemployment benefit. Alternatively, an IV pension will be awarded if the benefit eligibility assessment (an IV daily allowance is not paid out while the claim is being processed) concludes that the applicant cannot be (re)integrated in the labour market. There could also be various reasons for the relatively high frequency of transfers between the social welfare and unemployment benefit systems. First, social welfare acts as an advance on unemployment benefit, particularly when a long time is taken to reach a decision on the eligibility of the person or on the amount he/she should receive (= social welfare as a bridging function). Second, individuals whose social welfare benefits cease as the result of taking up employment

could be made redundant again. If they had been in work for more than twelve months, they are eligible once more for unemployment benefit.

Finding 4

Combined benefit receipt: 9.5% of total IUS benefit recipients were, for a limited period of time, also in receipt of an additional benefit.

Simultaneous benefit receipt, on average, lasted about 2.8 months for the IV daily allowance-unemployment benefit combination; 9.6 months for the IV pension-unemployment benefit combination; and 11.6 months for IV pension-social welfare. The receipt of social welfare or unemployment benefit was particularly frequent among IV pension recipients (7.4% and 3.5% respectively). At 10%, the share of unemployment benefit recipients who were also on social welfare is surprisingly high. This share was almost as high for people on an IV daily allowance. With regard to social welfare recipients, close to one quarter (23%) also simultaneously drew unemployment benefit for a limited period of time, and around 10% an IV pension. However, because the observation period is restricted to three years, the number of transfers stated here are generally too low.

Finding 5

Different risk of sociodemographic groups: divorced men and women, over-45s as well as foreign-born residents have a higher risk of remaining in the IUS system.

Which population groups are at an above-average risk of being in receipt of benefits or of transferring from one benefit sub-system to another? Between 2004 and 2006 there was a higher share of men in receipt of unemployment benefit and IV pensions than there were women. Also, once their unemployment benefit stopped, men were more likely to go on to draw an IV pension or social welfare. In contrast, fewer men than women on social welfare went on to draw other IUS benefits after their social welfare payments were stopped. This finding would appear to indicate that more men were successfully (re-)integrated in the job market than women.

Compared to other age groups, the over-45s are much more likely to be in receipt of an IV pension. The number of young adults (aged 18-25) on social welfare rose sharply during the 2004-2006 observation period. Yet, this group is the least likely to transfer between the different benefit systems. In contrast, the over-45s are most likely to transfer, particularly to the IV pension system or from the unemployment benefit system to social welfare. Their risk of remaining in the IUS system is also above average.

A person's risk of becoming a benefit recipient heavily depends on their personal situation. This is backed up by the findings of risk assessments according to marital status. Compared to other groups, divorced individuals have the highest benefit receipt rate for all four benefit sub-systems, followed by single people (with the exception of IV pensions). The chances of divorced individuals leaving the IUS system are lower. This group is also most likely to be in receipt of combined benefits. In contrast, the benefit receipt rate among married individuals and widows/widowers is generally below average, with the exception of IV pension receipt. Finally, considerable differences were observed across nationalities. Individuals who were originally from a European country which is not a

member of either the EU or EFTA (i.e. ex-Yugoslavia, Russia, Belarus, Moldavia and Ukraine) as well as those of non-European descent are at particularly high risk of benefit receipt. One exception is IV pension receipt, of which the rate is very low among those of non-European descent. However, the rate of benefit receipt overall among this group has increased the most, and these individuals are also at the highest risk of remaining in the IUS system. Furthermore, for almost all benefit combinations, the share of recipients of non-European descent was well above the average (with the exception of the unemployment benefit-IV pension combination).

Finding 6

The situation varies widely across cantons. Cantons with larger urban centres, as well as French- and Italian-speaking Switzerland generally, have above average shares of benefit recipients, while for smaller rural cantons the share is well below average.

The rate of IUS benefit receipt among residents in the cantons of Western Switzerland, as well as in the cantons of Ticino and Zurich was higher than average. Generally, the rate of benefit receipt in larger cantons with major urban centres (Basel-Stadt, Geneva, Vaud and Zurich) was above the national average, while in the small rural cantons it was considerably lower (central cantons, Grisons, as well as Appenzell Innerrhoden and Ausserrhoden).

Receipt of other IUS benefits during the first (rejected) application for an IV pension

It remains unclear what effect a “negative” IV pension decision has on the IUS system as a whole. In particular, how many people whose first claim for an IV pension was rejected go on to draw other benefits from the IUS (especially unemployment benefit or social welfare)? It should be noted that, based on the findings of the present study, it was not possible to draw any conclusions with regard to the impact of changes in the decision-making practices of the IV system. Of the approximately 35,000 people who had their first IV pension claim turned down (over the 2004-2006 period), around 53% had drawn an IUS benefit before, during or after their (rejected) application. Around 41% were on social welfare, of which 8.6% had already stopped receiving social welfare before learning of their failed IV pension application. The remaining 7,400, or 21% of individuals who had their first IV pension application turned down, continued to receive social welfare after the negative IV decision. When weighted, the number rises to 10,000, or 4.5% of all social welfare recipients.

Around 40% of people (8,400) whose first application for an IV pension was turned down were on unemployment benefit before, during or after the (negative) IV application. Around one quarter had stopped receiving benefits prior to the rejected application. The other 73% were in receipt of benefits either during or after this time, i.e. around 17% of people whose first application for an IV pension was turned down went on to draw unemployment benefit.

1 Ausgangslage und Problemstellung

1.1 FoP-IV Mehrjähriges Forschungsprogramm zu Invalidität und Behinderung und zur Umsetzung des Invalidenversicherungsgesetzes

Die starke Zunahme der Bezügerinnen und Bezüger von IV-Leistungen und der entsprechenden Kosten wirft die Frage nach den Gründen für diese Entwicklung auf. Um dem bestehenden Mangel an Grundlagen zu begegnen, wurde im Rahmen der 4. IV-Revision der Bund zur wissenschaftlichen Analyse der Gesetzesumsetzung verpflichtet (Art. 68 IVG). Diese Grundlagen sollen dazu dienen, die Anwendung des Gesetzes zu überwachen, dessen Wirksamkeit zu fördern und Gesetzesanpassungen vorzuschlagen. Diesem Gesetzauftrag wird u. a. mit dem mehrjährigen Forschungsprogramm FoP-IV entsprochen. Der erste von vier Themenschwerpunkten dieses Programms ist der Invalidenversicherung als vor- und nachgelagertes System gewidmet. Hier geht es um Schnittstellen mit anderen Systemen der Sozialen Sicherheit, insbesondere mit der ALV und der Sozialhilfe (BSV 2006c: 2). Die vorliegende Studie «Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe)» wird im Rahmen dieses Themenschwerpunktes durchgeführt.

1.2 Hintergrund und Problemstellung

Seit den frühen Neunzigerjahren sind die Fallzahlen und die Ausgaben der IV, der ALV und der Sozialhilfe massiv gestiegen. Der Druck auf diese Leistungssysteme der Sozialen Sicherheit erhöhte sich stark und es erfolgten verschiedene Gesetzesrevisionen (ALV, IV, kantonale Sozialhilfegesetze) und Neuerungen.² Zudem wurden die Koordinationsprobleme zwischen diesen Systemen thematisiert, was u. a. zur Einführung der Projekte IIZ (Interinstitutionelle Zusammenarbeit) resp. IIZ-MAMAC (Medizinisch-Arbeits-Marktliche Assessments mit Case Management) führte. Dabei geht es um geeignete Formen der Zusammenarbeit zwischen ALV, IV und Sozialhilfe sowie Berufsberatung und -bildung (vgl. z. B. BSV 2002, Champion 2008).

Da die Leistungsbezügerinnen und -bezüger dieser drei Leistungssysteme der Sozialen Sicherheit sich teilweise aus Personen mit ähnlichen Problemlagen, die zum Bezug von Sozialleistungen führen, zusammensetzen, ist es naheliegend, dass eine Gesetzes- oder Praxisänderung des einen Leistungssystems (z. B. Veränderung des Leistungsspektrums) Auswirkungen auf die anderen haben kann. So wird von den Vertretern der Sozialhilfe die Vermutung geäußert, dass das starke Wachstum der Sozialhilfefzahlen in den Jahren 2004/2005 auch eine Folge der auf 1. Juni 2003 in Kraft getretenen Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) gewesen sei (z. B. Salzgeber 2005). Weiter werden Befürchtungen geäußert, dass sich die 4. und 5. IV-Revision auf die Sozialhilfe auswirke und diese die Lasten der Sanierung der IV zu tragen habe (vgl. z. B. Ory 2006). Im FoP-IV-Konzept wird im Zusammenhang mit dem Rückgang der Neurenten die Frage gestellt, ob «die Betroffenen in andere Systeme verschoben wurden, ob es sich um zeitliche Verzögerungen handelt oder ob die Ursache bei exogenen und nicht institutionellen Faktoren liegt.» (BSV 2006c: 2)

Während für die Entwicklung der IV, der ALV und der Sozialhilfe gesicherte statistische Grundlagen existieren, gibt es keine statistischen Informationen über die Wechselverhältnisse zwischen diesen

² Z. B. Revision ALV 2003, Revisionen IV 2004 und 2008, neue SKOS-Richtlinien 1998 resp. Revision 2005

Systemen. Damit sind Spekulationen über mögliche Auswirkungen von Gesetzes- und Praxisänderungen Tür und Tor geöffnet. Um die Diskussion auf einer begründeten Basis und damit auf einer sachlichen und konstruktiven Ebene führen zu können, sollen gesicherte Grundlagen zum Wechselverhältnis zwischen den drei Leistungssystemen bereitgestellt werden.

1.3 Machbarkeitsstudie

Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat 2006 die Machbarkeitsstudie «Auswirkungen von Revisionen in Systemen der Sozialen Sicherheit auf andere Systembereiche: Die Beispiele Sozialhilfe, Invalidenversicherung und Arbeitslosenversicherung» in Auftrag gegeben. In dieser Machbarkeitsstudie (Rehberg et al. 2007) wurde geprüft, ob sich mit dem vorhandenen Datenmaterial die Übergänge zwischen IV, ALV und Sozialhilfe identifizieren lassen und damit eine Quantifizierung der Personenflüsse zwischen diesen drei Leistungssystemen der Sozialen Sicherheit grundsätzlich möglich ist. Es wurden die sechs möglichen Übergänge aufgrund der rechtlichen Zugangs- und Abgangsbestimmungen analysiert und die Verknüpfbarkeit der verschiedenen Datensätze aus den drei Leistungssystemen und die Möglichkeit der Identifizierung der Übergänge geprüft. Die Studie kommt zum Schluss, dass sich die Übergänge zwischen der IV, der ALV und der Sozialhilfe auf der Basis der vorhandenen Administrativdaten analysieren lassen. Für die vorliegende Studie mussten allerdings eine Reihe von konzeptionellen und datentechnischen Fragen sowie Qualitätsfragen gelöst werden, die in der Machbarkeitsstudie selber nicht angegangen werden konnten.³ Während zur IV und ALV Administrativdaten für die ganze Schweiz existieren, ist die Sozialhilfestatistik eine Erhebung bei den zuständigen (regionalen und kommunalen) Sozialdiensten. Im Unterschied zu den zentral geregelten Abläufen bei der IV und ALV musste deshalb bei der Sozialhilfestatistik mit einer grösseren Variation bei der Datenqualität und einer geringeren Homogenität der Daten gerechnet werden. Entsprechend kam diesen Aspekten bei der Konzeptentwicklung und der Aufarbeitung, Auswertung sowie Interpretation der Daten eine grosse Aufmerksamkeit zu. Eine Rolle spielt zudem die Fristigkeit der Übergänge. Da sich die Beobachtbarkeit der Übergänge wegen der Verfügbarkeit der Daten auf eine bestimmte Periode beschränkt, können grundsätzlich nur Übergänge während dieser Periode identifiziert werden. Alle Übergänge ausserhalb dieser Periode bleiben unberücksichtigt. Dauer und Lage der Beobachtungsperiode können somit das Ergebnis beeinflussen.

Die Daten werden als Administrativdaten für den Vollzug der einzelnen Gesetze erzeugt und folgen deshalb der betreffenden Verwaltungslogik. Eine grosse Herausforderung bestand deshalb darin, die Daten in eine einheitliche Struktur zu bringen und die Informationen so weit wie möglich zu harmonisieren.

1.4 Zielsetzungen und Fragestellungen

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist die Analyse der Schnittstellen der IV, ALV und Sozialhilfe, bezogen auf die finanziellen Leistungen IV-Rente, IV-Taggeld, Arbeitslosenentschädigung (ALE) und Sozialhilfe sowie deren Quantifizierung. Der Fokus liegt bei der Schnittstelle der IV zur ALV und zur Sozialhilfe.

³ Vgl. dazu den Methodenband Kapitel 4

Anhand der verfügbaren Administrativdaten der IV und ALV sowie der Sozialhilfestatistik wird die Zahl der Personen, welche von einem Leistungssystem in ein anderes übertreten, für alle zwölf möglichen Übergänge zwischen den Leistungssystemen IV-Rente, IV-Taggeld, ALE und Sozialhilfe ausgewiesen. Ebenso wird die Zahl der Personen ermittelt, die für eine bestimmte Periode aus zwei Leistungssystemen gleichzeitig Leistungen beziehen (kombinierter Leistungsbezug⁴). Im Weiteren sind statistische Informationen zu den Fristen des Übergangs zwischen den Leistungssystemen auszuweisen. Davon ausgehend werden Indikatoren erarbeitet, die die Bestände und Übergänge beschreiben. Die Angaben zur Quantifizierung der Übergänge (Anzahl Personen) sind nach soziodemografischen Kategorien (Geschlecht, Altersgruppen, Nationalität) auszuweisen. Um die Übergangsf Flüsse zwischen den verschiedenen Leistungssystemen und zwischen den Kantonen vergleichen zu können, sind die betreffenden Personenflüsse mit geeigneten Referenzgrössen zu standardisieren.

Folgende Fragen stehen im Zentrum der Untersuchung:

1. Wie lassen sich die Prozesse und Schnittstellen zwischen der IV, ALV und Sozialhilfe beschreiben?
2. In welcher Frist wird ein Übergang von einem Leistungssystem in ein anderes vollzogen (Dauer zwischen letztem und erstem Leistungsbezug)? Welche Hypothesen lassen sich dazu formulieren?
3. Mit welchen Indikatoren können die quantitativen Informationen zu den Übergängen erfasst werden? Welche Aufteilung nach Teilgruppen ist sinnvoll, um diese Indikatoren auszuweisen?
4. Wie häufig sind die betreffenden Übergänge insgesamt und wie häufig sind sie pro Kanton und nach soziodemografischer Untergruppe? Wie lassen sich diese Häufigkeiten interpretieren?
5. Welche Auswirkungen haben ablehnende IV-Entscheide⁵ auf die beiden anderen Leistungssysteme ALE und Sozialhilfe, bzw. wie oft kommt es vor, dass vor, während oder nach einem solchen Entscheid eine Leistung aus einem anderen Leistungssystem bezogen wird?

Insgesamt liegen quantitative Informationen zu den Schnittstellen zwischen den vier Leistungssystemen IV-Rente, IV-Taggeld, ALE und Sozialhilfe vor. Qualitative Aussagen werden zu den Wechselverhältnissen von IV-Rente und IV-Taggeld zu den beiden anderen Leistungssystemen ALE und Sozialhilfe gemacht. Damit wird es möglich sein, die quantitativen Indikatoren zu den vier erwähnten Schnittstellen in einem Gesamtzusammenhang zu interpretieren.

In einem ersten Modul wurde anhand der Daten der vier Städte Bern, Winterthur, Luzern und Lausanne eine Pilotstudie durchgeführt. Ziel dieses Moduls war, die Prozesse der betreffenden Übergänge zu beschreiben und dazu Hypothesen bezüglich der Häufigkeit, der Risikogruppen und der Dauer zu formulieren sowie ein kohärentes Indikatorenkonzept für die quantitative Erfassung der Übergänge zu erarbeiten. Grundlage für diese Arbeitsschritte waren bestehende Studien sowie Ex-

⁴ In der vorliegenden Untersuchung wird der Begriff «kombinierter Leistungsbezug» verwendet, wenn eine Person Leistungen aus mehr als einem Leistungssystem bezieht (sog. «Doppel- resp. Mehrfachbezug»).

⁵ Zur Verwendung des Begriff «ablehnender IV-Entscheid» vgl. Kapitel 8

perteninterviews mit Leitungspersonen von IV-Stellen, RAV, Sozialdiensten und einer IIZ-Stelle.⁶ Mit einem Testdatensatz wurden anschliessend die Schlüsselindikatoren für die vier Städte berechnet und eine erste Plausibilitätsprüfung vorgenommen. Die Finanzierung der Aufbereitung des Testdatensatz für die vier Städte hat das SECO übernommen.

Mit den ersten Resultaten dieses Moduls konnte gezeigt werden, dass sich die vorhandenen Datenbestände grundsätzlich eignen, die definierten Schlüsselindikatoren für die gesamte Schweiz zu berechnen, auch wenn die Aufbereitung der unterschiedlichen Administrativdaten sehr komplex und mit einem erheblichen konzeptionellen und technischen Aufwand verbunden ist. Nach Abschluss von Modul I wurden der Auftragsumfang und das Vorgehen für das Modul II des Projekts bestimmt.

Im vorliegenden Bericht werden erste gesamtschweizerische Resultate zu den formulierten Fragen präsentiert. Kapitel 2 und 3 beschreiben die Übergänge und Schnittstellen zwischen IV, ALV und der Sozialhilfe auf der Basis von bestehenden Studien und Expertengesprächen. Darauf aufbauend werden Hypothesen zu den verschiedenen Übergängen formuliert. Die Grundlagen zum Indikatorenkonzept, zur Datenaufbereitung und zur Qualität und Plausibilität der Daten sind in einem eigenen Methodenband zusammengefasst.⁷ Kapitel 4 ist eine Kurzzusammenfassung der – im Methodenband dokumentierten – Grundlagen und Methodik, die für das Verständnis der Resultate notwendig ist: Es werden der konzeptionelle Rahmen und die zentralen Indikatoren für die Quantifizierung der Übergänge dargestellt. Weiter wird ein Überblick über die Prozesse der Datenaufbereitung und die Probleme betreffend Datenqualität, Plausibilisierung und Gewichtung als Lösung für gewisse Qualitätsprobleme gegeben. Kapitel 5 präsentiert die Ergebnisse zu den Schlüsselindikatoren, während in Kapitel 6 Resultate für einzelne soziodemografische Gruppen und weitere Analysen zum kombinierten Leistungsbezug sowie in Kapitel 7 raumbezogene Analysen vorgestellt werden. Kapitel 8 untersucht Fragen rund um Leistungsbezüge von Personen, denen nach einer erstmaligen IV-Anmeldung keine Rente zugesprochen wird. Kapitel 8 enthält Schlussfolgerungen und Hinweise für den Aufbau eines Monitorings.

Kilian Künzi und Jürg Guggisberg vom Büro BASS, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, Bern, haben bei den Diskussionen des Indikatorensystems und der Plausibilisierung der Ergebnisse mitgewirkt. Bei der Datenaufbereitung, der Berechnung der Indikatoren und der Kontrolle der Daten und der Ergebnisse haben Herbert Ruckstuhl, Silvia Perrenoud, Luzius von Gunten und Christoph Urwyler mitgearbeitet.

In zwei Workshops und in zahlreichen Gesprächen wurden zudem die technischen Details der einzelnen Administrativdaten und der Datenaufbereitung mit Vertretern der Datenlieferanten (BSV, SECO, BFS) diskutiert. Das nach den Erkenntnissen aus dem Modul I überarbeitete Indikatorenkonzept und die ersten, provisorischen Ergebnisse sind an zwei Workshops mit dem BSV diskutiert und auf Plausibilität überprüft worden. Allen beteiligten Personen danken wir für ihre wertvolle Mitarbeit.

⁶ Die Resultate dieser Interviews finden sich in Kapitel 3 des separaten Methodenbands (siehe Anmerkung 6).

⁷ Der Methodenband ist auf der Website des BSV abrufbar: Fluder, R., Graf, T., Ruder, R. & Salzgeber, R.: Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe). Methodenband. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen, 2009 (nachfolgend mit «Methodenband» zitiert).

2 Beschreibung der Prozesse

Personen können ihre materielle Existenz entweder selbst sichern oder – bei entsprechenden Anspruchsvoraussetzungen – auf gesellschaftlich organisierte Systeme sozialer Sicherheit zurückgreifen. Individuell lässt sich materielle Existenz durch Einkommen aus selbstständiger oder unselbstständiger Erwerbsarbeit, Vermögen oder den Rückgriff auf familiäre Solidarität sichern. Gesellschaftlich organisierte Systeme sozialer Sicherheit hingegen beruhen entweder auf dem Versicherungsprinzip oder sind an das Vorliegen eines nachweisbaren materiellen Bedarfs gebunden.

Die vier hier untersuchten Sozialleistungen IV-Rente und IV-Taggeld, Arbeitslosenentschädigung (ALE) und Sozialhilfe sind Leistungssysteme des Systems der Sozialen Sicherheit⁹, die sich in erster Linie auf Personen im erwerbsfähigen Alter beziehen. Wir bezeichnen sie als IAS-System (IV, ALV, Sozialhilfe). Die Leistungen dienen den betreffenden Personen und Haushalten als Ersatz Einkommen (bei ausfallendem Erwerbseinkommen) oder als Ergänzung zum Erwerbseinkommen. Dabei kommt die ALE bei Arbeitslosigkeit und gleichzeitiger Vermittlungsfähigkeit, die IV-Rente bei voraussichtlich bleibender oder längere Zeit dauernder ganzer oder teilweiser Erwerbsunfähigkeit¹⁰ (= Invalidität) und die Sozialhilfe bei ungenügendem Mitteln zur Existenzsicherung zum Tragen. Zwischen der Sozialhilfe und den Sozialversicherungsleistungen besteht eine Subsidiaritätsbeziehung, weshalb anzunehmen ist, dass Veränderungen bei diesen 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.

2.1 Mögliche Übergänge

Abbildung 2-1 zeigt die möglichen Übergänge¹¹ zwischen den hier interessierenden Leistungssystemen Sozialhilfe, IV-Rente¹² und IV-Taggeld sowie ALE und weitere mögliche Übergänge zu bzw. zwischen anderen Systemen materieller Existenzsicherung. Zwischen den hier näher untersuchten Leistungssystemen sind folgende Übergänge möglich:

- von Sozialhilfe zu IV-Rente und IV-Taggeld
- von Sozialhilfe zu ALE
- von ALE zu Sozialhilfe
- ALE zu IV-Rente und IV-Taggeld

⁹ Das BFS definiert das System der Sozialen Sicherheit wie folgt: Das System der Sozialen Sicherheit umfasst die Gesamtheit der Massnahmen öffentlicher oder privater Institutionen mit dem Ziel, Personen oder Haushalte vor sozialen Risiken zu schützen und deren Existenz zu sichern.

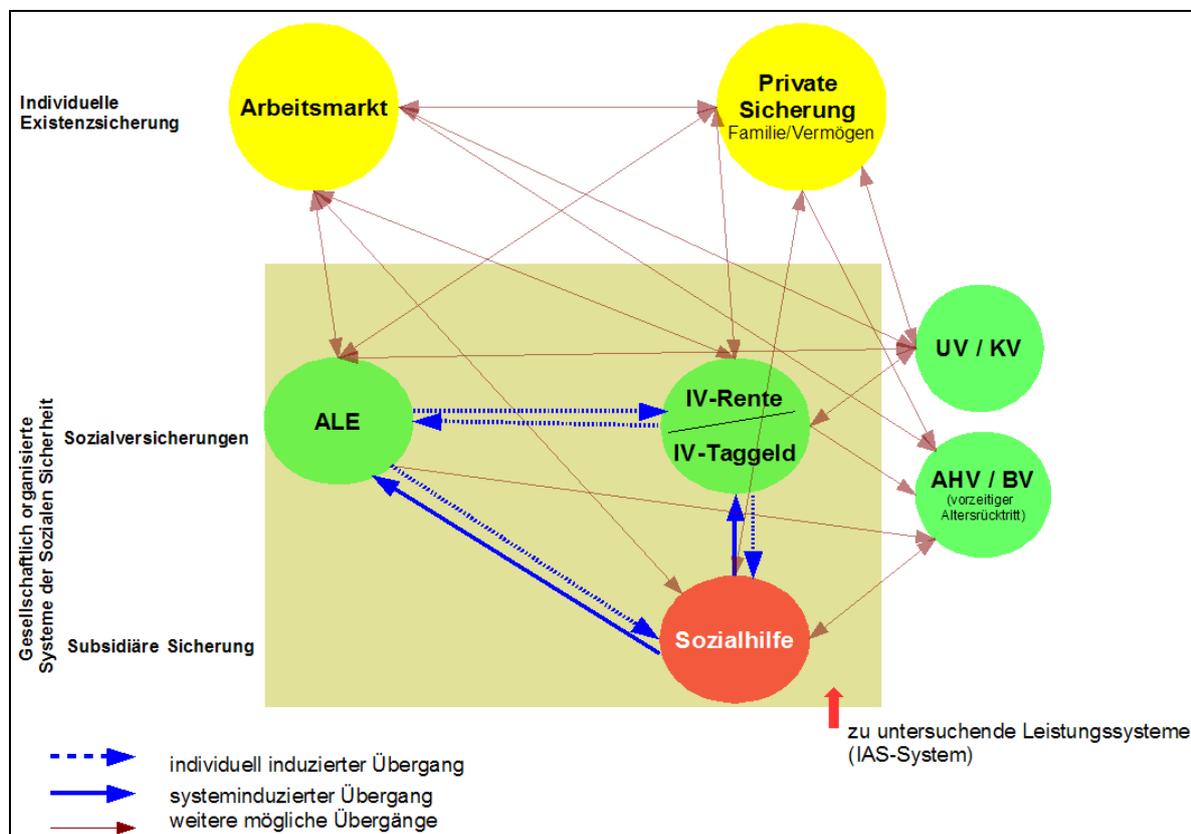
¹⁰ ATSG Art. 8

¹¹ Unter Übergang verstehen wir im zeitlichen Ablauf den Übergang der Gewährleistung der Existenzsicherung von einem Leistungssystem in ein anderes. Davon zu unterscheiden ist der kombinierte Leistungsbezug, bei dem eine Person zu einem bestimmten Zeitpunkt aus verschiedenen Leistungssystemen Leistungen bezieht (vgl. Kapitel 5.3).

¹² Da die berufliche Vorsorge (BV) nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist, werden die entsprechenden Übergänge nicht ausgewiesen; beim Leistungssystem der IV ist sie jedoch immer «mitzudenken».

- von IV-Rente und IV-Taggeld zu ALE
- von IV-Rente und IV-Taggeld zu Sozialhilfe

Abbildung 2-1: Mögliche Übergänge



2.2 Systeminduzierte und individuell induzierte Übergänge

Die einzelnen Übergänge¹³ unterscheiden sich dadurch, ob sie von einem Leistungssystem zwingend vorgegeben sind oder nicht. Das Subsidiaritätsprinzip der Sozialhilfe verlangt, dass Leistungen der IV respektive der ALV von den Sozialhilfe Beziehenden geltend gemacht werden, sofern sie die Bezugsvoraussetzungen erfüllen (systeminduzierter Übergang). Die Sozialhilfestellen können ihre Leistungen von einer Antragstellung beziehungsweise der Mitwirkung bei Abklärungen im Zusammenhang mit einem IV-Antrag abhängig machen; sie unterstützen dabei die Betroffenen und übernehmen in der Regel die nötigen administrativen Arbeiten. Die Sozialhilfeorgane haben jedoch durchaus einen Handlungsspielraum. Der Übergang erfolgt nahtlos, d. h., die materielle Existenzsicherung durch die Sozialhilfe wird durch die Leistungen der Sozialversicherungen ersetzt. Anders verhält es sich bei den Übergängen von ALE zu IV-Rente und IV-Taggeld, von ALE zu Sozialhilfe und von IV-Rente und IV-Taggeld zu ALE: Die Betroffenen müssen von sich aus aktiv werden und die entsprechenden Leistungen beantragen (individuell induzierter Übergang). Das Ausscheiden aus einem Leistungssystem kann einen sofortigen Übergang in ein anderes Leistungssystem zur Folge haben, kann mit einer zeitlichen Verzögerung oder überhaupt nicht erfolgen. Zusammenfassend

¹³ Für die operative Definition eines Überganges vgl. Kapitel 4.1.

lässt sich feststellen, dass diese Übergänge oder «Personenflüsse» keine Automatismen sind, sondern von folgenden Faktoren mitbestimmt werden:

- Zugangsbestimmungen
- Abgangsbestimmungen
- Individuelle Entscheidung, Leistungen des entsprechenden Leistungssystems in Anspruch zu nehmen (Inanspruchnahmeverhalten).

Nachfolgend werden die einzelnen Übergänge beschrieben. Dabei werden jeweils die Abgangsbestimmungen des Abgangssystems und die Zugangsbestimmungen des Zugangssystems – soweit sie für die vorliegende Untersuchung relevant sind – dargestellt.

2.3 Übergang Sozialhilfe – IV

2.3.1 Abgangsbestimmungen der Sozialhilfe

Sozialhilfeleistungen werden subsidiär erbracht. So ist beispielsweise das Prinzip der Subsidiarität in den «Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe» der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe folgendermassen formuliert (SKOS 2005: A.4-1): «Sozialhilfe wird dann gewährt, wenn die bedürftige Person sich nicht selbst helfen kann, und wenn Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist. Es besteht kein Wahlrecht zwischen vorrangigen Hilfsquellen und der Sozialhilfe.» Sind die Voraussetzungen für den Bezug von Leistungen der IV oder der ALV gegeben, so muss die Sozialhilfe beziehende Person einen entsprechenden Antrag stellen.

Kann mit eigenen Mitteln (Einkommen, Vermögen) der Existenzbedarf einer unterstützten Person oder eines unterstützten Haushaltes gedeckt werden, so stellt die Sozialhilfe ihre Leistungen ein. Die Höhe der Austrittsschwelle variiert – gleich wie die Höhe der Eintrittsschwelle (siehe Kapitel 2.5.2) – von Kanton zu Kanton erheblich (Knutper et al. 2007).

2.3.2 Zugangsbestimmungen der IV

Alle Personen, die in der Schweiz wohnen und arbeiten, sind bei der IV gegen die Folgen eines dauernden Erwerbsausfall infolge Invalidität versichert (Art. 1a IVG).¹⁴ Beim Übergang von der Sozialhilfe in die IV sind folgende Leistungen von Bedeutung:

IV-Taggeld

Während der Dauer der beruflichen Eingliederung wird IV-Taggeld ausgerichtet, sofern die versicherte Person in der gewohnten Tätigkeit zu mindestens 50 % arbeitsunfähig ist oder wenn sie wegen der Eingliederung an wenigstens drei aufeinander folgenden Tagen keiner Arbeit nachgehen kann (Art. 22 IVG).

¹⁴ Ausländerinnen und Ausländer, mit deren Herkunftsländern keine Sozialversicherungsabkommen bestehen, können nur Leistungen beanspruchen, wenn sie ihren Wohnsitz in der Schweiz haben und sofern sie bei Eintritt der Invalidität während mindestens einem Jahr Beiträge geleistet haben oder sich bei Eintritt der Invalidität während mindestens 10 Jahren in der Schweiz aufgehalten haben (Art. 9 IVG).

IV-Rente

Der Anspruch auf eine Rente besteht, wenn eine Arbeitsunfähigkeit von durchschnittlich mindestens 40 % während eines Jahres ohne wesentlichen Unterbruch oder eine bleibende Erwerbsunfähigkeit von mindestens 40 % vorliegt (Art. 29 IVG).¹⁵ In der Regel entsteht der Anspruch auf eine Rente nach einem Jahr. Diese Wartefrist beginnt, sobald eine deutliche Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit vorliegt, die Rente wird rückwirkend ab Eintritt der Erwerbsunfähigkeit ausgerichtet.¹⁶ Unerheblich ist, ob die versicherte Person später wieder vollumfänglich arbeiten kann oder nicht. Für die Höhe einer IV-Rente sind grundsätzlich die Beitragsdauer und das durchschnittliche Einkommen vor Eintritt der Behinderung massgebend. Der Invaliditätsgrad wird von IV-Stelle ermittelt und hängt von der Höhe der Erwerbseinbusse ab. Es werden Viertelsrenten, halbe Renten, Dreiviertelsrenten und ganze Renten ausgerichtet.

Wenn die IV-Rente und allfälliges weiteres Einkommen die minimalen Lebenskosten nicht decken, besteht ein Anspruch auf Ergänzungsleistungen (EL). Die jährlichen Ergänzungsleistungen entsprechen der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den Einnahmen, die angerechnet werden können. Bei IV-Teilrenten wird – bei Personen ohne Erwerbseinkommen resp. ALE – ein hypothetisch erzielbares Einkommen in die Berechnung der EL einbezogen. Weiter gelten für Ausländerinnen und Ausländer Karenzfristen: Sie müssen sich unmittelbar vor dem Zeitpunkt, ab dem EL verlangt werden, während zehn Jahren ununterbrochen in der Schweiz aufgehalten haben; für Flüchtlinge und staatenlose Personen beträgt die Karenzfrist fünf Jahre (ELG Art. 5). Bürgerinnen oder Bürger von EU-Mitgliedstaaten, für die das Personenfreizügigkeitsabkommen gilt, oder Staatsangehörige der EFTA müssen in der Regel keine Karenzfrist erfüllen.

2.4 Übergang Sozialhilfe – ALE

2.4.1 Abgangsbestimmungen der Sozialhilfe

Die Abgangsbestimmungen von Sozialhilfe zu ALE sind die Gleichen wie beim Übergang zu Leistungen der IV: Sind die Voraussetzungen für den Bezug von Leistungen der ALV erfüllt, so muss die Sozialhilfe beziehende Person ihren Anspruch auf ALE geltend machen. Wenn die Leistungen der ALV über dem sozialen Existenzminimum liegen, so erlischt der Anspruch auf Sozialhilfe.

2.4.2 Zugangsbestimmungen der ALV

Grundsätzlich sind alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer obligatorisch gegen den Erwerbsaufall bei Arbeitslosigkeit versichert (Art. 1a und 2 AVIG). Versicherte haben Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung (ALE), wenn sie ganz oder teilweise arbeitslos sind, die Beitragspflicht erfüllt haben oder von der Erfüllung der Beitragspflicht befreit sowie vermittlungsfähig sind (Art. 8 AVIG). Als vermittlungsfähig gelten Personen, die bereit, in der Lage und berechtigt sind, eine zumutbare Arbeit anzunehmen oder sich an Eingliederungsmassnahmen zu beteiligen (Art. 15 AVIG). Die Beitragsfrist gilt dann als erfüllt, wenn die versicherte Person in den letzten zwei Jahren (Rahmenfrist) während mindestens zwölf Monaten eine beitragspflichtige Tätigkeit ausübte. Für gewisse Personengruppen

¹⁵ Ausländische Staatsangehörige sind anspruchsberechtigt, sofern sie bei Eintritt der Invalidität während mindestens eines vollen Jahres Beiträge geleistet oder sich ununterbrochen während zehn Jahren in der Schweiz aufgehalten haben.

¹⁶ Diese Bestimmung wurde mit der 5. IV-Revision (Inkrafttreten 2008) geändert: Neu entsteht der Rentenanspruch frühestens sechs Monate nach dem Einreichen der Anmeldung bei der IV-Stelle.

wird die Rahmenfrist bis auf maximal vier Jahre erweitert (z. B. für Eltern von neu geborenen Kindern, die sich der Betreuung widmen). Von der Beitragspflicht befreit sind Personen, die innerhalb der Rahmenfrist während insgesamt mehr als zwölf Monaten nicht in einem Arbeitsverhältnis standen wegen Ausbildung, Unfall, Krankheit, Mutterschaft oder Verbüßung einer Haftstrafe (Art. 14 AVIG). Zu den weiteren Bedingungen gehört, dass sie in der Schweiz wohnen und die obligatorische Schulzeit zurückgelegt haben, aber noch nicht im Rentenalter stehen (Art. 13 AVIG). Weiter sind die Kontrollpflichten zu erfüllen. Alle diese Bedingungen müssen kumulativ erfüllt sein.

2.5 Übergang ALE – Sozialhilfe

2.5.1 Abgangsbestimmungen der ALV

Es besteht grundsätzlich ein Anspruch auf maximal 400 Taggelder. Der Bundesrat kann in einem Kanton, der von erhöhter Arbeitslosigkeit betroffen ist, auf dessen Gesuch hin den Anspruch diese Bezugsdauer um höchstens 120 Taggelder während sechs Monaten verlängern (sogenannte Krisentaggelder)¹⁷. Je nach Alter und Beitragszeit wird die maximale Bezugsdauer verlängert oder verkürzt. 520 Taggelder stehen Arbeitslosen zu, welche älter als 55 Jahre sind, sofern sie eine Beitragszeit von mindestens 18 Monaten anstelle der grundsätzlich erforderlichen 12 Monate aufweisen¹⁸. Versicherte, welche vom Erfüllen der Beitragspflicht befreit sind, können lediglich während 260 Tagen ALE beziehen (Art. 27 AVIG).

Eine Voraussetzung für den Bezug von ALE ist die Vermittelbarkeit; ist diese aus Sicht der RAV (Regionale Arbeitsvermittlungsstelle) nicht mehr gegeben und erscheint ein Antrag auf IV-Leistungen aussichtslos (siehe Kapitel 2.3.2), so wird die ALE eingestellt.

2.5.2 Zugangsbestimmungen der Sozialhilfe

Zuständig für das Erbringen der Sozialhilfe ist der Wohnkanton, der die Aufgabenteilung zwischen der Gemeinde und dem Kanton festlegt. Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe haben Personen und ihre Familienangehörigen, wenn sie nicht oder nicht rechtzeitig für den Lebensunterhalt aufkommen können (vgl. z. B. Art. 23 SHG des Kantons Bern). Da die Sozialhilfe subsidiär erbracht wird, wird in jedem Fall von den Sozialhilfebehörden geprüft, ob eine Anspruchsberechtigung gegenüber vorgelagerten Sicherungssystemen wie IV oder ALV oder gegenüber familienrechtlichen Leistungen wie z. B. Alimente besteht. Diese sind von den anspruchsberechtigten Personen geltend zu machen. In Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip ist ausserdem die Verwertung allfälliger Vermögenswerte eine Voraussetzung für die Gewährung von materieller Hilfe, wobei zu Beginn der Unterstützung den unterstützten Personen in den meisten Kantonen ein Vermögensfreibetrag zugestanden wird.¹⁹

¹⁷ Der betreffende Kanton muss sich an den Kosten mit 20 Prozent beteiligen.

¹⁸ Der Bundesrat kann für Versicherte, die innerhalb der letzten vier Jahre vor Erreichen des AHV-Rentenalters arbeitslos geworden sind und deren Vermittlung allgemein oder aus Gründen des Arbeitsmarktes unmöglich oder stark erschwert ist, den Anspruch um höchstens 120 Taggelder erhöhen und die Rahmenfrist für den Leistungsbezug um längstens zwei Jahre verlängern.

¹⁹ Die SKOS empfiehlt den Sozialhilfeorganen Vermögensfreibeträge für Alleinstehende von CHF 4000.- und für Ehepaare von CHF 8000.-; dazu kommen pro Kind CHF 2000.- bis zu einem Maximalbetrag von CHF 10 000.- pro Familie (SKOS

Die revidierten SKOS-Richtlinien (SKOS 2005) belohnen die Bemühungen um berufliche und soziale Integration und sanktionieren fehlende Mitwirkung. Unter anderem wurde der Grundbedarf für den Lebensunterhalt reduziert und dadurch der Spielraum für leistungsbezogene Integrationszulagen erhöht. Nichterwerbstätige Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe, die sich um soziale und berufliche Integration bemühen, erhalten Integrationszulagen, erwerbstätige Bezügerinnen und Bezüger einen Einkommensfreibetrag. Die revidierten SKOS-Richtlinien kommen in den meisten Kantonen seit 2006 bzw. 2007 zur Anwendung. Sie lassen den Kantonen einen grossen Spielraum in der Ausgestaltung der erwähnten Zulagen: Entsprechend unterschiedlich ist die kantonale Praxis (Knupfer et al. 2007). Die Berechnung der Eintrittsschwelle in die Sozialhilfe unterscheidet sich ebenfalls erheblich von Kanton zu Kanton (Knupfer et al. 2007). Im Kanton Bern z. B. sind Integrationszulagen bereits bei der Bemessung der Eintrittsschwelle in die Sozialhilfe zu berücksichtigen (Egger 2006), dies im Gegensatz zum Kanton Zürich (Reichmuth et al. 2006).

2.6 Übergang ALE – IV

2.6.1 Abgangsbestimmungen der ALV

Die Abgangsbestimmungen sind grundsätzlich die Gleichen, wie sie in Kapitel 2.5.1 dargelegt sind. Ist eine Person infolge Krankheit oder Unfall arbeitsunfähig, so ist die Vermittlungsfähigkeit nicht mehr gegeben. Die ALE wird noch während maximal 30 Tagen ab Beginn der Arbeitsunfähigkeit ausgerichtet (Art. 28 AVIG). Ist eine Person jedoch theoretisch nicht vollständig vermittlungsunfähig und zum Bezug von Leistungen der IV angemeldet, so besteht weiterhin ein Anspruch auf ALE. Dabei genügt es, wenn der IV-Antrag nicht aussichtslos erscheint. Der maximale Anspruch beträgt 520 Taggelder, sofern eine Beitragszeit von mindestens 18 Monaten anstelle der grundsätzlich erforderlichen 12 Monate ausgewiesen wird (Art 27 AVIG).

2.6.2 Zugangsbestimmungen der IV

Die Zugangbestimmungen sind die Gleichen wie in Kapitel 2.3.2 dargestellt.

2.7 Übergang IV – ALE

2.7.1 Abgangsbestimmungen der IV

IV-Taggeld wird während der Dauer einer Eingliederungsmassnahme ausgerichtet (Art. 22 IVG). Die Ausrichtung einer IV-Rente ist nicht befristet. Sie endet bei Erreichen des Rentenalters oder beim Wegfall der Behinderung; der Rentenanspruch wird von den IV-Stellen periodisch überprüft, eine Überprüfung erfolgt auch bei einem Kantons- oder Landeswechsel (Art. 87 ff. IVV).

2.7.2 Zugangsbestimmungen der ALV

Wer wegen Wegfalls bzw. Herabsetzung einer IV-Rente gezwungen ist, eine Stelle anzunehmen bzw. die Erwerbstätigkeit zu erweitern, ist von der Beitragspflicht bei der ALV befreit. Das Ereignis

2005: E.2-3). Es gibt Sozialhilfegesetze, die die völlige Mittellosigkeit für den Sozialhilfebezug voraussetzen (z. B. im Kanton Thurgau).

darf nicht mehr als ein Jahr zurückliegen. Das Gleiche gilt bei einer Eingliederungsmassnahme der IV, sofern diese mindestens zwölf Monate gedauert hat (Art. 14 AVIG).

2.8 Übergang IV – Sozialhilfe

Dieser Übergang dürfte selten vorkommen: Denkbar ist eine Überbrückung nach Aufhebung oder Herabsetzung der IV-Rente, bis die Leistungen der ALV fliessen oder wenn eine bei der ALV bereits ausgesteuerte respektive nicht anspruchsberechtigte Person eine berufliche Eingliederung von weniger als zwölf Monaten absolviert hat und anschliessend keine Arbeit findet.

2.9 Weitere Übergänge von oder in Leistungssysteme, die ausserhalb des IAS-Systems liegen

2.9.1 Unfallversicherung

Alle in der Schweiz beschäftigten Arbeitnehmenden sind gegen Berufsunfälle und -krankheiten obligatorisch versichert. Personen, die mehr als acht Stunden pro Woche beim gleichen Arbeitgeber arbeiten, sind zusätzlich gegen Nichtbetriebsunfälle versichert, ebenso Arbeitslose während der Zeit, für die sie Anspruch auf ALE haben. Neben Pflegeleistungen und Kostenvergütungen richtet die UV Leistungen aus bei einem Erwerbsausfall: Das UV-Taggeld beträgt bei voller Arbeitsunfähigkeit 80 % des versicherten Lohnes. Der Anspruch erlischt, wenn der oder die Versicherte wieder arbeitsfähig wird oder einen Anspruch auf eine IV-Rente hat. Dann wird eine UV-Rente ausgerichtet, die dem Prozentsatz des Invaliditätsgrades entspricht. Die UV-Rente beträgt bei Vollinvalidität 80 % des versicherten Verdienstes. Übersteigen die Leistungen der UV-Rente zusammen mit der IV-Rente 90 % des versicherten Lohnes, richtet die UV eine Ergänzungsrente, die sogenannte Komplementärrente, aus: Die UV-Rente wird soweit gekürzt, damit der gesamte Rentenbetrag zusammen mit der IV-Rente 90 % des versicherten Verdienstes nicht übersteigt. Erreichen IV- und UV-Rente zusammen nicht 90 % des versicherten Verdienstes, erbringt auch die BV Leistungen.

Der Übergang von der UV zur IV ist systeminduziert: Sobald die Voraussetzungen für den Bezug einer IV-Rente erfüllt sind, wird das UV-Taggeld durch eine IV-Rente ersetzt. In den meisten Fällen dürfte es anschliessend zu einem kombinierten Leistungsbezug IV-Rente und UV-Rente kommen, da die IV-Rente in den wenigsten Fällen 90 % des versicherten Verdienstes beträgt. Ein weiterer kombinierter Leistungsbezug von IV-Rente und Leistungen der UV entsteht, wenn (teil)invalide Rentnerinnen und Rentner, die erwerbstätig sind, durch einen Unfall arbeitsunfähig werden.

Ein Übergang von der ALV zur UV kommt dann vor, wenn eine Person, die ALE bezieht, verunfallt und arbeitsunfähig wird. Dann ersetzt das Taggeld der UV die ALE. Ein direkter Übergang von der UV in die ALV kann dann vorkommen, wenn eine Person, die nach längerer unfallbedingter Arbeitsunfähigkeit wieder arbeitsfähig ist und in keinem Arbeitsverhältnis mehr steht. Dauert die unfallbedingte Arbeitsunfähigkeit mehr als zwölf Monate, ist sie von der Beitragspflicht befreit.

Ein Übergang von der UV zur Sozialhilfe dürfte nur in Ausnahmefällen vorkommen, ebenso wie der Übergang Sozialhilfe – UV. Hingegen kann es zu kombinierten Leistungsbezügen kommen, wenn das UV-Taggeld nicht ausreicht, um den Existenzbedarf zu decken.

Veränderungen bei der Unfallversicherung – z. B. Erhöhung oder Reduzierung des versicherten Verdienstes, Veränderungen beim Obligatorium bei der Nichtbetriebsunfallversicherung oder bei der

Beitragsbefreiung zum Bezug von ALE – können die Übergänge zwischen den IAS-Leistungssystemen beeinflussen oder einen Zugang von ausserhalb ins IAS-System implizieren. Institutionelle Änderungen bei der obligatorischen Unfallversicherung haben Auswirkungen auf das IAS-System und sind bei einem Monitoring mit zu beobachten, um Fehlinterpretationen bei den Ergebnissen zu verhindern.

2.9.2 Arbeitsmarkt

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung (Konjunktur) und wirtschaftliche Strukturveränderungen (z. B. aufgrund technischer Entwicklungen oder der fortschreitenden Globalisierung) haben einen prägenden Einfluss auf den Arbeitsmarkt. Konjunkturelle Höhephasen mit Knappheitssymptomen lassen die Arbeitslosigkeit auf ein (friktionelles) Minimum sinken. Die Zugänge in die ALV sind seltener und eine (rasche) Rückkehr auf den Arbeitsmarkt ist wahrscheinlicher. Auch Personen mit leichten gesundheitsbedingten Einschränkungen oder nicht optimalen beruflichen Qualifikationen verbleiben im Arbeitsmarkt oder können sich – bei Arbeitslosigkeit – vielfach rasch wieder integrieren. Die an Arbeitskräftemangel leidenden Unternehmen sind bereit, erhöhte Einarbeitungskosten oder Kosten für Umschulung oder Weiterbildung von nicht ausreichend qualifizierten Mitarbeitenden (teilweise) zu übernehmen. In solchen Zeitperioden gibt es weniger Langzeitarbeitslose. Übergänge von ALE zur IV, insbesondere zu IV-Taggeld, sinken, da leicht leistungsbeeinträchtigte Personen direkt vom Arbeitsmarkt absorbiert werden und seltener berufliche Massnahmen der IV notwendig sind. Wenn die Arbeitslosigkeit nur von kurzer Dauer ist, kann eine vorübergehende Knappheit von finanziellen Mitteln (die ALE beträgt 70 % bzw. 80 % des letzten Lohnes) eher durch private Sicherung (Ersparnis, Unterstützung innerhalb der Familie) getragen werden und der kombinierte Leistungsbezug ALE und Sozialhilfe ist seltener.

In Perioden von Rezession und starken Strukturveränderungen der Wirtschaft dagegen ist die Situation auf dem Arbeitsmarkt gesamtschweizerisch oder regional von hoher Arbeitslosigkeit geprägt. Wenn die wirtschaftlichen Verwerfungen lange anhalten – wie z. B. in den Neunzigerjahren – bleibt die Arbeitslosenquote während mehrerer Jahre sehr hoch. Die Bezugsdauer von ALE nimmt zu, ebenso die Langzeitarbeitslosigkeit und entsprechend steigt die Wahrscheinlichkeit ausgesteuert zu werden. Die Wirtschaft braucht weniger Arbeitskräfte und ist auch weniger bereit, bei nicht vollständig passender Qualifikation der Arbeitssuchenden erhöhte Einarbeitungskosten in Kauf zu nehmen oder Umschulungen und Weiterbildungen anzubieten. Arbeitskräfte mit gesundheitlichen Einschränkungen haben entsprechend geringere Chancen auf den Verbleib im Arbeitsmarkt resp. auf eine (rasche) erfolgreiche Stellensuche, ebenso wie wenig mobile oder flexible Personen (z. B. wegen Betreuungspflichten). Sowohl IV-Abklärungen sowie (Mit-)Finanzierungen der Existenzsicherung durch die Sozialhilfe sind in solchen Perioden wahrscheinlicher – und damit auch die Übergangswahrscheinlichkeit von ALE zur IV bzw. zu Sozialhilfe (kombinierter Leistungsbezug oder Übergang nach Aussteuerung).

Die Personenflüsse zwischen den vier IAS-Leistungssystemen werden durch die Konjunkturlage und insbesondere durch die Entwicklungen des Arbeitsmarkts beeinflusst und verändert. Um unterscheiden zu können, ob institutionelle Veränderungen bei den betrachteten Leistungssystemen oder exogene Faktoren für eine Veränderung bei den Übergängen und beim kombinierten Leistungsbezug verantwortlich sind, müssen Veränderungen des Arbeitsmarkts – neben den Änderungen in weiteren Leistungssystemen der Sozialen Sicherheit wie UV (vgl. Kapitel 2.9.1) oder BV sowie bei kantonalen Leistungssystemen – berücksichtigt werden.

3 Hypothesen zu den Übergängen

Die Formulierung der Hypothesen basiert auf Ergebnissen aus bestehenden Studien, die Angaben zu Übergängen zwischen den Leistungssystemen der Sozialen Sicherheit machen. Zudem wurden Interviews mit Expertinnen und Experten geführt und eine geringe Zahl von konkreten Fallverläufen herausgearbeitet (vgl. Methodenband Kapitel 3). Diese Interviews präzisierten einerseits die in Kapitel 2 dargestellten Prozesse und deren gesetzlichen Rahmenbedingungen; andererseits gaben sie wertvolle Hinweise auf die konkreten Prozessabläufe sowie auf die Zusammenarbeit und Interaktion zwischen den vier Leistungssystemen des IAS-Systems. Von besonderem Interesse waren dabei die Angaben zur Dauer der Übergänge.

Viele der nachfolgend formulierten Hypothesen lassen sich innerhalb der vorliegenden Studie nicht untersuchen: Zum einen ist die Untersuchungsperiode von drei Jahren relativ kurz, sodass die Aussagekraft zu Entwicklungen über die Zeit nur begrenzt ist. Die Indikatoren zu den Übergängen, Zu- und Abgängen sowie zu den kombinierten Leistungsbezügen oder Leistungsunterbrüche wurden erstmals für diese drei Jahre berechnet. Eine Entwicklung lässt sich erst bei einem regelmässigen Monitoring im Vergleich mit der vorliegenden «Grundmessung» darstellen.

Zum andern fehlen in den vorhandenen Daten viele (personenbezogenen) Informationen (z. B. Haushaltsform, Gesundheitszustand, Art des Arbeitsverhältnisses usw.), die eine vertiefte und personenbezogene Analyse erst ermöglichen würden.

Weiter sind in der vorliegenden Studie die räumlichen Auswertungen (vgl. Kapitel 7) auf Grossregionen beschränkt. Da eine detaillierte Untersuchung zur Dimension Zentrums-Peripherie fehlt, können die dazu formulierten Hypothesen nicht überprüft werden.

3.1 Systeminduzierte und individuell induzierte Übergänge

Wie in Kapitel 2.2 dargestellt, kann zwischen systeminduzierten und individuell induzierten Übergängen unterschieden werden: Die Übergänge von der Sozialhilfe zu den vorgelagerten Sozialversicherungen ALV und IV sind systeminduziert, alle anderen untersuchten Übergänge sind individuell induziert.

3.1.1 Besonderheiten der systeminduzierten Übergänge

Grundsätzlich ist in allen Sozialhilfegesetzen festgelegt, dass die Sozialhilfe eine subsidiäre Leistung ist und dass die Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger alle vorgelagerten Ansprüche geltend machen müssen. Bei diesen Übergängen müssen die Ansprüche zwar durch die betroffenen Personen beantragt werden; die Sozialhilfestellen können ihre Leistungen aber an die Bedingung knüpfen, dass vorgelagerte Leistungen beantragt werden, und unterstützen in der Regel die Betroffenen bei der Antragstellung.

In der Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips bei systeminduzierten Übergängen sind unterschiedliche Vorgehensweisen der Sozialhilfeorgane zu beobachten. Es gibt Hinweise darauf, dass in den letzten Jahren vermehrt konsequente und regelmässige Überprüfungen der Sozialhilfefälle auf eine mögliche Anspruchsberechtigung von IV-Leistungen – oft durch spezialisierte Abklärungsstellen innerhalb der Sozialdienste – durchgeführt werden (Salzgeber 2006). Die Auswertung der schweizerischen Sozialhilfestatistik für das Jahr 2005 zeigt, dass bei rund 22 % der abgeschlossenen Dossiers

der Bezug von Leistungen von Sozialversicherungen als Beendigungsgrund angeführt wurde, wobei hier vor allem der Bezug von IV-Rente und ALE von Bedeutung ist (BFS 2007). Der Kennzahlenvergleich der «Städteinitiative für Sozialpolitik» weist wesentlich höhere Anteile aus: Bei 26 % (Stadt Zürich) bis 36 % (Stadt Basel) werden im gleichen Jahr die Ausrichtung von Sozialversicherungsleistungen als Beendigungsgrund des Sozialhilfebezugs angegeben; für die Städte Bern resp. Winterthur betragen diese Werte knapp 28 % resp. 30 % (Salzgeber 2006). Die Unterschiede zwischen den beiden Auswertungen deuten darauf hin, dass einerseits in städtischen Gebieten konsequenter Subsidiaritätsprüfungen für vorgelagerte Leistungen durchgeführt werden. Andererseits ist anzunehmen, dass wegen der spezifischen Zusammensetzung der städtischen Sozialhilfeklientel (komplexe Problemlagen, Mehrfachprobleme) die Prüfung der Sozialversicherungsansprüche zum Teil länger dauert und die Sozialhilfe daher während eines Übergangs (z. B. zwischen ALE und IV-Rente) die Existenzsicherung gewährleisten muss.

Systeminduzierte Übergänge erfolgen in der Regel nahtlos, d. h., die materielle Existenzsicherung durch die Sozialhilfe wird durch die Leistungen der Sozialversicherungen ohne bzw. nach einem kurzen zeitlichen Unterbruch ersetzt. Während einer gewissen Zeitdauer ist – bedingt durch administrative Vorgaben der Sozialhilfe und unterschiedlichen Auszahlungsmodi der Sozialhilfe und den Sozialversicherungen – mit «unechten» kombinierten Leistungsbezügen (siehe Kapitel 4.1) oder kurzen Leistungsunterbrüchen zu rechnen.

3.1.2 Besonderheiten der individuell induzierten Übergänge

Bei den individuell induzierten Übergängen liegt nach dem Ausscheiden aus dem einen Leistungssystem die Entscheidung, ob und zu welchem Zeitpunkt der Eintritt in das andere Leistungssystem erfolgt, bei den Betroffenen alleine. Vor allem beim Übergang zur Sozialhilfe ist nicht davon auszugehen, dass dieser nahtlos geschieht. In der Sozialhilfe ist der Haushalt die Einheit zur Bestimmung eines allfälligen Anspruchs und nicht – wie bei den Sozialversicherungen – die Einzelperson. Ein Anspruch auf Sozialhilfe besteht erst, wenn die finanziellen Ressourcen (inkl. allfälliger Vermögenswerte) des gesamten Familienhaushalts nicht (mehr) zur Existenzsicherung ausreichen (vgl. Kapitel 2.5.2). Darum ist bei individuell induzierten Übergängen mit längeren Übergangsfristen zu rechnen als bei den systeminduzierten Übergängen.

Ein weiterer Faktor, der bei individuell induzierten Übergängen eine Rolle spielt, ist das Inanspruchnahmeverhalten. Empirische Untersuchungen zeigen, dass zahlreiche Personen resp. Haushalte, die in prekären finanziellen Verhältnissen leben, auf die Inanspruchnahme von Sozialleistungen verzichten (vgl. z. B. Farago et al. 2005).

Das Inanspruchnahmeverhalten hängt von verschiedenen Faktoren ab. Van Oorschot (1994) unterscheidet drei Ebenen, die die Inanspruchnahme von staatlichen Sozialleistungen beeinflussen:

- Auf der gesetzlichen Ebene ist die konkrete Ausgestaltung der staatlichen Regelungen von Bedeutung: Dichte und Komplexität der Regelungen, unklare Regelungen, Ermessensspielräume, Bedarfsabklärungen, geringe Leistungshöhe, Initiative zum Bezug der Leistungen liegt bei den anspruchsberechtigten Personen.
- Die administrative Ebene – also die mit der Umsetzung gesetzlicher Regelungen betrauten Verwaltungen – kann über ihre konkreten Verhaltensweisen Hilfesuchende von der Inanspruchnahme abhalten: unwürdige Behandlung, Missbrauchskontrollen, schlechte Informa-

tion, unübersichtliche Verwaltungsabläufe, Verwendung schwer verständlicher Formulare, fehlende oder mangelhafte Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungseinheiten, falsche Interpretation und Anwendung der gesetzlichen Vorgaben.

- Auf der individuellen Ebene der Hilfesuchenden behindern folgende Faktoren die Inanspruchnahme von Sozialleistungen: Unwissenheit über das Vorhandensein bestimmter Leistungen, ungenügende Kenntnisse der Anspruchsvoraussetzungen oder des Bezugsverfahrens, Angst vor Stigmatisierung und Demütigung, negative Einstellung gegenüber gesellschaftlicher Abhängigkeit, Unterschätzung der zu erwartenden Leistung sowie Schwierigkeiten beim Ausfüllen von Formularen oder beim Zusammentragen der erforderlichen Unterlagen.

Das Inanspruchnahmeverhalten dürfte aufgrund der unterschiedlichen gesetzlichen, institutionellen und administrativen Ausgestaltung in den von uns untersuchten Leistungssystemen unterschiedlich sein: Es ist anzunehmen, dass bei der Sozialhilfe die Nichtinanspruchnahme am stärksten ausgeprägt ist. Die Schweiz gehört im internationalen Vergleich zu den Ländern mit einer überdurchschnittlich hohen Nichtbezugsquote in der Sozialhilfe (OECD 1999). Darüber liegen allerdings nur Schätzungen vor: Fluder/Stremlow (1999) kommen aufgrund ihrer Resultate auf eine Nichtbezugsquote von 66 %. Nach Leu et al. (1997) sind die wichtigsten Motive für den Nichtbezug von Sozialhilfe der Wille, finanziell selbstständig zu bleiben, Schamgefühle, die Vorstellung das Vermögen auflösen zu müssen, die Verwandtenunterstützung und der Wunsch, dem Staat (bzw. der Gesellschaft) nicht zur Last fallen. Gemäss Farago et al. (2005) geben 40 % der Haushalte mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen²⁰ von unter CHF 1400.- pro Monat an, dass sie keine finanzielle Unterstützung von der Sozialhilfe benötigen, 27 % sind der Auffassung, keinen Anspruch zu haben und 13 % haben keinen Antrag gestellt. Stutz (2005) wiederum vermutet, dass in Zeiten, wo viele Menschen auf Sozialhilfe angewiesen sind, die Hemmschwelle sinke, Hilfe zu beantragen. Weiter weist sie darauf hin, dass Fachleute verschiedentlich den Eindruck geäussert haben, dass jüngeren Personen infolge veränderter Werthaltungen der Gang zum Sozialamt leichter falle als über Fünfzigjährigen.

Bei der ALV, bei der die Anspruchsberechtigung für die Versicherten im Grundsatz einfach nachvollziehbar ist und für deren Leistungen ein klarer Rechtsanspruch besteht, dürfte hingegen die Nichtbezugsquote deutlich geringer sein als in der Sozialhilfe. Allerdings fehlen Untersuchungen dazu.

Eine Mittelstellung dürfte die IV einnehmen: Sie ist zwar eine Sozialversicherung, doch die Anspruchsvoraussetzungen für Leistungen der IV sind in vielen Fällen für die Betroffenen nicht von vornherein transparent. Der Zugang zu Leistungen der IV erfolgt daher vielfach über intermediäre Akteurinnen und Akteure (Ärzte, medizinisch/therapeutische Institutionen), weshalb fehlendes oder mangelhaftes Wissen der Betroffenen über die IV in der Regel als nicht besonders problematisch eingeschätzt wird (vgl. Bachmann et al. 2005b).

Das Inanspruchnahmeverhalten weist auch zeitliche und räumliche Dimensionen auf: Wenn eine Person zum Zeitpunkt X auf eine Sozialleistung verzichtet, auf die sie Anspruch hat, kann sie diese

²⁰ Das Äquivalenzeinkommen eines Haushalts errechnet sich aus dem (verfügbaren) Haushaltseinkommen dividiert durch die gemäss Äquivalenzskala gewichtete Anzahl der Personen im Haushalt.

grundsätzlich zum Zeitpunkt Y oder Z immer noch geltend machen²¹. Ob und wann ein Anspruch geltend gemacht wird, hängt weiter davon ab, wie gross die Differenz zwischen dem Einkommen und der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe ist und welche privaten Netze (Verwandte, Bekannte) mobilisiert werden können. Aber auch die geografische Dimension ist von Bedeutung: So variieren zum Beispiel die Sozialhilfequoten (vgl. BFS 2007) oder die IV-Renten-Quoten beträchtlich von Kanton zu Kanton, ohne dass sich die Unterschiede restlos erklären lassen (vgl. Guggisberg et al. 2004).

Über die Dynamik und das Zusammenwirken der verschiedenen Faktoren, die die individuell induzierten Übergänge prägen, liegen für die Schweiz keine Untersuchungen vor.

3.1.3 Übergeordnete Hypothesen

- Während der Untersuchungsperiode sind systeminduzierte Übergänge häufiger als individuell induzierte Übergänge, da die Übergangsfristen bei den Letzteren länger sind (angesichts des relativ kurzen Beobachtungszeitraums von drei Jahren wird der Anteil der systeminduzierten Übergänge überschätzt). Die Wahrscheinlichkeit, dass innerhalb des Beobachtungszeitraums daher kein Übergang beobachtet werden kann, obwohl einer stattfindet, ist bei individuell induzierten Übergängen deutlich höher.
- Systeminduzierte Übergänge erfolgen nahtlos resp. führen während eines kurzen Zeitraumes zu «unechten» kombinierten Leistungsbezügen.
- In grossen Gemeinden sind systeminduzierte Übergänge häufiger als in kleinen Gemeinden. Ebenso sind individuell induzierte Übergänge in Orten mit Zentrumsfunktionen häufiger als in ländlichen Gebieten. Zum einen ist die Armutsgefährdung in den Städten und grossen Gemeinden grösser als in ländlichen Gebieten und zum andern hat dort der Bezug von Sozialleistungen eine grössere Akzeptanz und Legitimität, was zu einem unterschiedlichen Inanspruchnahmeverhalten führt.
- Individuell induzierte Übergänge sind häufiger bei jüngeren Personen (finanzielle Ressourcen, Inanspruchnahmeverhalten).
- Der sozial und gesellschaftlich problematische Ausgrenzungsprozess mit schleichender Pathologisierung der Problemlagen (wiederholte Arbeitslosigkeit mit zunehmend längerer Dauer – Aussteuerung – Sozialhilfebezug – IV-Rentenbezug) erstreckt sich über viele Jahre und ist für die Untersuchungsperiode von drei Jahren nur teilweise nachweisbar. Oft handelt es sich um Personen mit mehreren Übergängen.
- Das Auftreten von Mehrfachproblematiken führt dazu, dass Personen nacheinander oder gleichzeitig Leistungen aller drei Leistungssysteme erhalten können. Der oben beschriebene Verlauf dokumentiert ein zeitlich gestaffeltes Auftreten von Problemlagen, der mit einem schleichenden Desintegrationsprozess der Betroffenen verbunden ist.

²¹ Wobei zu beachten ist, dass der Bezug von Sozialleistungen auch mit zeitlichen Restriktionen verbunden werden kann: So ist z. B. der Bezug von ALE nur dann möglich, wenn in den zwei Jahren davor Beitragszahlungen erfolgten, sofern kein Befreiungsgrund vorliegt.

3.2 Übergang Sozialhilfe – IV

3.2.1 Bedeutung des Übergangs Sozialhilfe – IV

Eine Anspruchsberechtigung auf Leistungen der IV ist für die Sozialhilfestellen nicht einfach festzustellen, ebenso wenig die Erfolgsaussichten einer IV-Anmeldung. Daher haben viele (grössere) Sozialdienste spezielle Abklärungsstellen resp. -prozesse eingeführt (vgl. Kapitel 3.1.1). Sowohl in der schweizerischen Sozialhilfestatistik als im Kennzahlenvergleich der Städteinitiative werden die Übergänge in die Sozialversicherungen insgesamt ausgewiesen. Während bei der Sozialhilfestatistik jedoch eine detaillierte Auswertung nach den einzelnen Sozialversicherungszweigen möglich ist, können diese im Kennzahlvergleich nicht unterschieden werden. Den Jahresberichten der Sozialhilfe Basel ist zu entnehmen, dass der Ablösegrund aus der Sozialhilfe im Jahre 2002 bei 19.1 % der Bezug von IV-Leistungen war; dieser Anteil ist auf 12.2 % im Jahre 2006 zurückgegangen (Sozialhilfe Stadt Basel 2007, eigene Berechnungen). Als Grund des Rückgangs wird die verschärfte Praxis der IV bei den Rentenzusprechungen angeführt (vgl. auch Salzgeber 2007); dabei dürften insbesondere die mit der 4. IV-Revision eingeführten RAD eine entscheidende Rolle spielen.

Weiter spielt bei diesem Übergang die Tatsache eine Rolle, dass es in der Schweiz keine obligatorische Lohnfortzahlungsversicherung im Krankheitsfall gibt. Arbeitnehmende haben zwar von Gesetzes wegen bei krankheitsbedingter Erwerbsunfähigkeit Anspruch auf Lohnfortzahlungen des Arbeitgebers, deren Dauer ist jedoch abhängig von der Zahl der Dienstjahre und von kantonalen Skalen.²² Weitergehende Leistungen sind in Gesamtarbeits- oder Normalarbeitsverträgen geregelt. In vielen Tieflohnbranchen und insbesondere auch bei prekären Arbeitsverhältnissen fehlen solche Regelungen. Es besteht zwar die Möglichkeit, eine freiwillige Krankentaggeldversicherung abzuschliessen, die die wirtschaftlichen Folgen eines Erwerbsausfalles infolge Krankheit deckt. Beschäftigte im Niedriglohnbereich und prekären Arbeitsverhältnissen verfügen aber grösstenteils – aus finanziellen Gründen – über keine solche freiwillige Versicherung. Ist ein längerer Lohnausfall im Krankheitsfall nicht versichert, sind Personen, die über längere Zeit wegen Krankheit arbeitsunfähig sind und über keine anderweitigen finanziellen Mittel verfügen, rasch auf Sozialhilfe angewiesen. Bei Unfällen dagegen sind Arbeitnehmende durch die obligatorische Unfallversicherung deutlich besser gegen Lohnausfälle geschützt (vgl. Kapitel 2.9.1).

Eine Sonderauswertung der IV-Stelle Basel gibt Hinweise auf die Bedeutung dieses Übergangs aus der Sicht der IV: Bei den erstmaligen Anmeldungen von erwachsenen Versicherten war im Jahr 2000 bei rund 14 % und im Jahr 2002 bei 10 % der Fälle die Sozialhilfe involviert (Baur 2003). Von den von Guggisberg et al. (2004) befragten IV-Antragsstellerinnen und IV-Antragstellern gab ein knappes Sechstel an, im Laufe der Wartezeit auf einen IV-Entscheid Sozialhilfe bezogen zu haben; diese Personen waren bei der Arbeitslosenkasse ausgesteuert und es war kein Rückgriff auf Reserven oder Unterstützung durch andere Personen (mehr) möglich. Die meisten Betroffenen gaben an, dass der Schritt zum Sozialhilfebezug für sie sehr schwierig gewesen sei.

²² Im Kanton Bern beispielsweise müssen von den Arbeitgebern Lohnfortzahlungen zwischen drei Wochen (im ersten Dienstjahr) und sechs Monaten (ab dem 20. Dienstjahr) geleistet werden.

3.2.2 Hypothesen zum Übergang Sozialhilfe – IV

- Die Häufigkeit dieser Übergänge nimmt in der Untersuchungsperiode ab (restriktivere Praxis der IV v. a. bei multiplen Problemlagen).
- Dieser Übergang ist relevant für Personen, die durch zunehmende Ausgrenzungsprozesse sowie schwierige Lebens- und Arbeitsbedingungen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen zu kämpfen haben.
- Dieser Übergang ist für Personen von Bedeutung, die längere Zeit in prekären Arbeitsverhältnissen gearbeitet haben und bei länger dauernder Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit nur für eine kurze Zeit einen Anspruch auf Lohnfortzahlung haben.
- Dieser Übergang ist relevant für Personen, die mit schwer zu diagnostizierenden gesundheitlichen Beeinträchtigungen zu kämpfen haben und die Abklärungszeit bei der IV daher länger dauert als die maximale ALE-Bezugsdauer.

3.3 Übergang Sozialhilfe – ALE

3.3.1 Bedeutung des Übergangs Sozialhilfe – ALE

Wie beim Übergang von der Sozialhilfe zur IV handelt es sich hier um einen systeminduzierten Übergang. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Anspruchsberechtigung auf ALE durch die Sozialhilfeorgane bei allen Sozialhilfe Beziehenden, insbesondere bei der Fallaufnahme, systematisch und konsequent überprüft wird (Nett et al. 2005). Auswertungen der Sozialhilfe Basel zeigen, dass im Jahr 2004 der Bezug von Leistungen der ALV als Beendigungsgrund für rund 14 %, im Jahr 2006 für rund 11 % der Fälle angegeben wird (Sozialhilfe Basel 2007).

Weiter ist anzunehmen, dass diesem Übergang häufig nur ein kurzer Bezug von Sozialhilfe vorangeht, und zwar zu Beginn der Arbeitslosigkeit. Wenn Personen, die ihren Anspruch auf ALE nicht (rechtzeitig) geltend gemacht haben, in finanzielle Nöte geraten, muss die Sozialhilfe überbrücken. Weiter kann es Schwierigkeiten geben bei der Feststellung der ALE-Anspruchsberechtigung, wenn z. B. Unterlagen wie Arbeitgeberbescheinigungen fehlen. Dies führt zu Verzögerungen bei der Auszahlung der Leistungen. Insbesondere Personen, die in prekären und kurzfristigen Arbeitsverhältnissen bei verschiedenen Arbeitgebern angestellt waren, sind davon betroffen und während dieser Wartefrist auf Sozialhilfeleistungen angewiesen. Genauere Untersuchungen dazu liegen aber nicht vor.

Verschiedene kantonale und kommunale Sozialhilfeorgane haben während der Neunzigerjahre und zu Beginn dieses Jahrzehnts spezielle Beschäftigungsprogramme geschaffen, in welchen ein sozialversicherter Lohn bezahlt wird, der dann einen (neuen) Anspruch auf Leistungen der ALV generieren kann (Salzgeber 2006). Wieweit ein solcher Übergang ersichtlich wird, hängt davon ab, ob Personen, die an solchen Programmen teilnehmen, weiterhin als Sozialhilfefälle geführt werden und die Programmkosten dem individuellen Sozialhilfekonto belastet werden oder ob sie von der Sozialhilfe abgelöst werden und in der Statistik unter «Aufnahme einer Erwerbstätigkeit» erscheinen (Salzgeber, 2006). In den letzten Jahren wurde dieser «Drehtüreffekt» jedoch zunehmend als nicht nachhaltige Integrationsstrategie identifiziert und immer mehr Sozialdienste nehmen davon Abstand. Im Rahmen der IIZ bzw. IIZ/MAMAC (vgl. z. B. BSV 2002; Champion 2008) stehen die gemeinsamen

Anstrengungen der Sozialdienste und der RAV im Vordergrund, die betroffenen Personen möglichst gut und nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

3.3.2 Kombiniertes Leistungsbezug Sozialhilfe – ALE

Reicht die ALE nicht aus, um das soziale Existenzminimum zu decken, ist der Anspruch auf finanzielle Leistungen der Sozialhilfe gegeben. Dies dürfte vor allem bei Personen der Fall sein, die vor Eintritt der Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor beschäftigt waren oder ein Teilzeitpensum ausübten.

Zudem kann es während des Sozialhilfebezugs ebenfalls zu einem kombinierten Leistungsbezug Sozialhilfe – ALE kommen, wenn erwerbstätige Sozialhilfe Beziehende ihre Arbeitsstelle verlieren. Da bereits das Erwerbseinkommen nicht zur Existenzsicherung ausreicht und der Haushalt daher Sozialhilfe bezieht, dauert die Unterstützungsbedürftigkeit an.

Um Missbräuche zu verhindern, respektive die versicherte Person am selbst verschuldeten Schaden zu beteiligen, sieht das AVIG Sanktionen vor: die Einstellung der Anspruchsberechtigung oder den Entzug des Leistungsanspruchs. Der Umfang der Sanktionen richtet sich nach der Schwere des Verschuldens; die maximale Einstellungsdauer beträgt 60 Tage (Art. 30 AVIG). Es kann zu vorübergehenden kombinierten Leistungsbezügen kommen, wenn wegen der gekürzten ALE das soziale Existenzminimum unterschritten wird.²³ Die Sanktionspraxis ist von RAV zu RAV unterschiedlich (vgl. dazu Egger/Lenz 2006).

Laut Sozialbericht des Kantons Zürich bezogen 4.1 % (2003) resp. 6 % (2004) der Sozialhilfefälle im Stichmonat auch Leistungen der ALV (Kanton Zürich 2004 und 2005).

3.3.3 Hypothesen zum Übergang Sozialhilfe – ALE

- Bei diesem Übergang ist die Bezugsdauer von Sozialhilfe in den meisten Fällen wesentlich kürzer als bei anderen Übergängen aus der Sozialhilfe.
- Dieser Übergang ist häufiger in Phasen hoher Arbeitslosigkeit.
- Je rigider die Sanktionspraxis der RAV ist, desto häufiger sind die kombinierten Leistungsbezüge Sozialhilfe – ALE.
- Dieser Übergang kommt zwölf Monate nach Beendigung des Sozialhilfebezugs gehäuft vor resp. erfolgt nahtlos nach einem mindestens zwölfmonatigen Sozialhilfebezug (Dauer der Arbeitsintegrationsprogramme).

3.4 Übergang ALE - Sozialhilfe

3.4.1 Bedeutung des Übergangs ALE – Sozialhilfe

Hier handelt es sich um einen individuell induzierten Übergang, d. h., ob und wann Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch genommen werden – falls die Voraussetzungen dazu gegeben sind – liegt im Entscheid der Betroffenen. Im Jahr 2004 wurden in der Schweiz monatlich durchschnittlich 3136

²³ Dass die Leistungen der ALV zwischenzeitlich eingestellt und während dieser Zeit nur Leistungen der Sozialhilfe bezogen werden, ist aus der vorliegenden Untersuchungsanlage nicht ersichtlich.

Personen, im Jahre 2005 3171 Personen und im Jahre 2006 2569 Personen ausgesteuert (SECO 2007). Aeppli hat sich in verschiedenen Untersuchungen u. a. mit dem Sozialhilfebezug von Ausgesteuerten befasst (Aeppli et al. 1996, 1998, 2000 und 2004). Gemäss seiner letzten Untersuchung bezogen im Jahr 2001 13 % der 1998 im Kanton Basel-Stadt ausgesteuerten Personen Leistungen der Sozialhilfe, in der Stadt Zürich waren es 12 % (Aeppli et al. 2004).

Im Kanton Wallis befragten Brosi et al. (2001) im Rahmen ihrer Studie «Chômeurs en fin de droits: où vont-ils? Bénéficiaires de l'aide sociale: d'où viennent-ils?» 261 Personen, die zwischen dem 1. Januar und 30. Juni 2000 ausgesteuert wurden, und 214 Personen, die zwischen dem 1. April und 31. Dezember 2000 neu Sozialhilfe bezogen. Dabei stellten sie fest, dass bei der Gruppe der neu Sozialhilfe Beziehenden 14 % der Befragten ALE bezogen; bei weiteren fast 20 % lag der Bezug von ALE ein bis eindreiviertel Jahre zurück. Dagegen haben lediglich knapp 3 % der zwischen dem 1. Januar und dem 30. Juni 2000 Ausgesteuerten unmittelbar nach der Aussteuerung einen Antrag auf Sozialhilfe gestellt. Die Autoren stellten weiter fest, dass die Ausgesteuerten und die Bezügerinnen und Bezüger von Leistungen der Sozialhilfe unterschiedliche Merkmale aufweisen: Unter den Sozialhilfe Beziehenden sind Frauen, geschiedene Personen und die Altersklasse zwischen 25 und 44 Jahre häufiger anzutreffen als bei den Ausgesteuerten. Hingegen ist die Altersgruppe der über 45-Jährigen bei den Ausgesteuerten grösser. Betreffend Nationalität und Qualifikationen wurde kein Unterschied festgestellt.

Die Autoren führen auf der Basis ihrer Untersuchungen folgende Gründe für diese Unterschiede an: Bei den Ausgesteuerten liegen die Probleme primär im beruflichen Bereich. Aus verschiedenen Gründen gelingt es diesen Personen nicht, innerhalb der Rahmenfrist eine neue Anstellung zu finden. Bei den Sozialhilfe Beziehenden hingegen liegen die Probleme primär auf der persönlichen Ebene, wie z. B. familiäre Brüche (Trennung, Scheidung) oder gesundheitliche Probleme. Diese führen direkt oder indirekt zu finanziellen Schwierigkeiten und für die Personen, die noch eine Erwerbsarbeit haben, zu einem Verlust derselben. Brosi et al. relativieren daher die Hypothese, dass ein beträchtlicher Anteil der Ausgesteuerten früher oder später Sozialhilfe beziehen wird. Es gebe keinen linearen Prozess von der Arbeitslosigkeit in die Sozialhilfe, vielmehr sei es eine Kombination von Faktoren, die ausserhalb der Person liegen (wie z. B. lokales Arbeitsangebot oder Konjunktur) und Faktoren, die auf der persönlichen Ebene liegen (wie familiäre Situation, persönliche Beziehungen, Gesundheit etc.), die letztlich bestimmen, ob jemand den Anforderungen der Erwerbsarbeit gerecht werden könne oder nicht (Brosi et al. 2001).

Baur (2003: 142) schliesst sich dieser Argumentation an: «Wer längere Zeit der Sozialhilfe bedarf, weist in der Regel eine Kumulation von Defiziten auf: geringe Qualifikation, Sprachdefizite, persönliche und familiäre Probleme, chronische Erkrankung oder Krankheitsanfälligkeit, Isolation, Sucht, psychische Probleme. Sozialhilfe Beziehende reihen sich nicht nahtlos in die Kette Arbeitslose – Langzeitarbeitslose – Ausgesteuerte – Sozialhilfe; dazwischen liegt ein Bruch, der durch die Kumulation der genannten Defizite markiert wird.»

Inwieweit der (temporäre) Übergang von ALE zu Sozialhilfe infolge von Leistungseinstellungen durch die ALV (sei es infolge von Sanktionen, sei es, weil die Vermittelbarkeit nicht mehr gegeben ist) von Bedeutung ist, lässt sich in den vorhandenen Untersuchungen nicht feststellen.

Bei diesem individuell induzierten Übergang ist der Einfluss des Inanspruchnahmeverhaltens der betroffenen Personen am höchsten (vgl. Kapitel 3.1.2).

3.4.2 Hypothesen zum Übergang ALE - Sozialhilfe

- Dieser Übergang ist häufiger in grossen Gemeinden und Städten als in ländlichen Gebieten (Inanspruchnahmeverhalten).
- Der Übergang ist häufig nicht nahtlos. Bei einem nahtlosen Übergang gibt es vorher häufig einen kombinierten Leistungsbezug.
- Der Übergang dauert häufig länger als die Untersuchungsperiode von drei Jahren und kann daher weniger oft als vermutet beobachtet werden. Ein Indiz für einen später möglichen Übergang kann die Abfolge von mehreren Perioden von ALE-Bezug während der Untersuchungsperiode sein.
- Dieser Übergang ist häufiger bei jüngeren Personen (Inanspruchnahmeverhalten, eigene finanzielle Reserven).
- Alleinstehende und Alleinerziehende haben kürzere Übergangsfristen und eine höhere Übergangsquote als verheiratete Personen.

3.5 Übergang ALE – IV

3.5.1 Bedeutung des Übergangs ALE – IV

Dieser Übergang ist ebenfalls individuell induziert. Bisherige Untersuchungen lassen den Schluss zu, dass der direkte Übergang von ALE zu IV-Leistungen von Bedeutung ist. So waren bei der IV-Stelle Basel im Jahr 2000 knapp 14 % und im Jahr 2002 rund 10 % der erstmalig Angemeldeten gleichzeitig bei der ALV anhängig (Baur 2003). Es ist allerdings anzunehmen, dass eine IV-Anmeldung oft unabhängig vom Bezug von ALE in Betracht gezogen wird. Interviewte Fachpersonen der RAV gaben zu Protokoll, dass bei den meisten ALE-Beziehenden, bei denen die IV involviert ist, bereits eine IV-Anmeldung (meistens eingereicht mithilfe eines Arztes) vorliegt, wenn diese das erste Mal beim RAV vorstellig werden. Es gibt offenbar nur wenige Bezüger und Bezügerinnen, die während der Bezugsdauer von ALE eine IV-Anmeldung einreichen. Zu beachten ist dabei, dass die Zugangsbestimmungen zur IV für die Versicherten – im Gegensatz zu denjenigen der ALV – viel schwieriger zu durchschauen sind (vgl. Kapitel 3.1.2).

Der Anteil von ausgesteuerten Personen, die nach einigen Jahren IV-Leistungen beziehen, liegt je nach Kanton zwischen 4 % und 9 % (Aeppli 2000; Aeppli et al. 2004). Weitere Untersuchungen zeigen, dass der Weg bis zu einer IV-Anmeldung häufig lange dauert und nicht unmittelbar an die Aussteuerung anschliesst. Es stellt sich vielfach erst später heraus, dass gesundheitliche Probleme bereits beim Verlust der Arbeitsstelle und bei der erfolglosen Stellensuche während der Arbeitslosigkeit eine Rolle gespielt haben. Wie Guggisberg et al. (2004) darlegen, führt zusätzlich zur eigentlichen Krankheit oft eine Reihe von weiteren Faktoren dazu, dass ein Antrag auf IV-Leistungen gestellt wird. Meist geht eine lang davor einsetzende schleichende Verschlechterung der Lebenssituation voran: Zeiten von Krankheit und Arbeitsunfähigkeit wechseln sich ab mit Zeiten von (reduzierter) Erwerbstätigkeit und/oder Arbeitslosigkeit. Knapp ein Sechstel der befragten IV-Antragstellerinnen und -steller bezogen in der Wartezeit auf eine IV-Leistung ALE. «Viele Betroffene bekundeten Mühe mit dem Gedanken, von der IV abhängig zu werden und haben versucht, möglichst lange andere Lösungen zu finden. Die Vorstellung, wonach 'der Weg in die IV' häufig gewählt wird, weil er nach dem Auslaufen der Bezugstage im RAV besser ist als die Sozialhilfe, bestätigt sich in der Befragung

nicht.» (Guggisberg et al. 2004: 127f.) Spycher et al. (2003) führen ebenfalls eine Reihe von Faktoren an, die die Inanspruchnahme von Leistungen der IV beeinflussen und weisen auf die unterschiedlichen «Mentalitäten» in der Stadt und auf dem Land hin: In ländlichen Regionen würden weniger IV-Gesuche gestellt, da sich die Menschen dort eher selbst durchbringen möchten und dazu dank besserer sozialer Netze auch in der Lage seien. Zudem spielten dort auch die höhere soziale Kontrolle sowie der Mangel an Informationen eine Rolle.

3.5.2 Kombiniertes Leistungsbezug ALE – IV

IV-Rentnerinnen und IV-Rentner, die eine Erwerbstätigkeit ausübten und dann arbeitslos werden, haben Anspruch auf Leistungen der ALV. Dabei stehen ihnen 520 Taggelder zu, wenn sie eine Beitragszeit von mindestens 18 Monaten anstelle der grundsätzlich erforderlichen 12 Monate aufweisen (Art. 27 AVIG).

3.5.3 Hypothesen zum Übergang ALE - IV

- Der nahtlose Übergang von ALE in die IV ist selten, nimmt aber während der Untersuchungsperiode zu (→ IIZ).
- Dieser Übergang ist in städtischen Gebieten häufiger als in ländlichen Gebieten.
- Dieser Übergang ist bei älteren Personen häufiger als bei Jüngeren.

3.6 Übergang IV – ALE

3.6.1 Bedeutung des Übergangs IV – ALE

Der Übergang IV – ALE ist individuell induziert, obwohl die gesetzlichen Bestimmungen einen nahtlosen Übergang von IV-Leistungen zu ALE vorsehen: Die betroffene Person muss sich beim RAV einschreiben und die Kontrollvorschriften einhalten, um ALE zu erhalten. Dieser Übergang dürfte relativ selten vorkommen. Im Jahr 2004 führte die IV 222 000 individuelle Eingliederungsmassnahmen²⁴ für rund 200 000 Personen durch (BSV 2005: 41), davon befanden sich rund 15 000 Personen in einer «Beruflichen Ausbildung». Diese Zahl blieb für den Beobachtungszeitraum praktisch konstant.²⁵ Eine Untersuchung der beruflichen Massnahmen der IV ergab, dass von den Personen, die eine berufliche Massnahme der IV²⁶ durchlaufen hatten, anschliessend knapp 8 % arbeitslos waren (Furrer et al. 2004).²⁷

²⁴ Die Eingliederungsmassnahmen umfassen folgende Massnahmen: medizinische Massnahmen, besondere Schulung, berufliche Ausbildung, Hilfsmittel.

²⁵ Die Gesamtzahl der von Eingliederungsmassnahmen betroffenen Personen sank bis 2006 auf rund 192 000, dies geht einher mit einem Rückgang der medizinischen Massnahmen um fast 10 % (BSV 2007: 42). Die Zahl der Personen, die wegen Umschulung resp. erstmaliger Ausbildung IV-Taggeld bezogen, betrug 2004 7612 resp. 5026 (BSV 2005: 47), 2005 7668 resp. 5376 (BSV 2006b: 24) und 2006 7239 resp. 5504 (BSV 2007b: 24).

²⁶ Die beruflichen Massnahmen der IV umfassen nicht nur Umschulung oder Erstausbildung, sondern auch Berufsberatung, Arbeitsplatzintegration und Kapitalhilfe.

²⁷ Ein IV-Experte führte beim Interview aus, dass es im Durchschnitt rund sechs Monate dauert, bis eine Stelle gefunden wird.

Ein weiterer Grund für diesen Übergang ist die Rentenaufhebung, die allerdings relativ selten ist. 1999 sind im Rahmen der Überprüfungen von 136 266 laufenden IV-Renten 2318 Renten aufgehoben und 289 Renten herabgesetzt worden. Dabei erfolgten rund 80 % der Aufhebungen oder Herabsetzungen von Renten in den ersten fünf Jahren nach dem Rentenentscheid, wobei diese häufiger waren, wenn Unfälle und nicht Krankheiten zur Invalidität führten. Am geringsten ist dieser Anteil bei den psychischen Erkrankungen (Bachmann et al. 2005a).

3.6.2 Hypothese zum Übergang IV – ALE

- Dieser Übergang ist selten und bleibt im Verlauf der Untersuchungsperiode gleich.

3.7 Übergang IV – Sozialhilfe

Zu solchen Übergängen kann es kommen, wenn eine berufliche Massnahme der IV, bei der Taggeld ausbezahlt wird, weniger als ein Jahr gedauert hat und anschliessend die IV keine Rente ausrichtet. Es besteht kein Anspruch auf ALE und die Person bzw. der Familienhaushalt muss bei fehlenden finanziellen Ressourcen von der Sozialhilfe unterstützt werden. Dieser Übergang dürfte nur sehr selten vorkommen.

3.7.1 Kombiniertes Leistungsbezug Leistungen der IV – Sozialhilfe

Wenn die IV-Leistungen den Existenzbedarf nicht zu decken vermögen, werden in der Regel Ergänzungsleistungen (EL) ausgerichtet (vgl. Kap. 2.3.2). Bei Personen mit einer Teilrente, die arbeitslos sind und keinen Anspruch auf ALE (mehr) haben, kann es zu einem kombinierten Leistungsbezug kommen, da bei der Berechnung der EL ein minimales (hypothetisches) Einkommen einbezogen wird: Der Existenzbedarf wird durch die EL nicht gedeckt. Dabei ist zu beachten, dass diese Personen zuerst ihr Vermögen (inkl. den Vermögensfreibetrag der EL) praktisch aufbrauchen müssen, bevor sie einen Anspruch auf Sozialhilfe haben (vgl. Kapitel 2.5.2).

In der Untersuchungsperiode haben die Bezügerinnen und Bezüger von Viertelsrenten von 7961 (Januar 2005) auf 9977 (Januar 2007), von Dreiviertelsrenten von 8285 (Januar 2005) auf 11 817 (Januar 2007) zugenommen. Hingegen hat sich die Zahl der halben Renten leicht verringert: von 42 536 (Januar 2005) auf 41 218 (Januar 2007). Insgesamt hat also von 2004 bis 2006 die Zahl der Teilrentnerinnen und -rentner um mehr als 4000 Personen zugenommen. Die Zahl der Rentnerinnen und Rentner mit einer ganzen Rente ist von 190 571 (Januar 2005) auf 190 309 (Januar 2007) leicht zurückgegangen (BSV 2007: 42).²⁸

Kombinierte Leistungsbezüge können weiter bei Personen vorkommen, die die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von EL nicht erfüllen (vgl. Kap. 2.3.2). Zudem können behinderte Personen, die in Heimen wohnen, davon betroffen sein: Der Sozialbericht des Kantons Zürich stellt dazu fest, dass – trotz IV-Rente und Ergänzungsleistungen – vergleichsweise oft ein Restbedarf besteht, welcher durch die Sozialhilfe abgedeckt werden muss (Kanton Zürich 2005). Ein solcher kombinierter Leistungsbezug dürfte also zu einem grossen Teil von der Ausgestaltung der Heimfinanzierung abhängen und daher von Kanton zu Kanton variieren.²⁹ Im Kanton Zürich bezogen im Stichmonat

²⁸ Die Zahlen beziehen sich jeweils auf in der Schweiz wohnhafte Rentnerinnen und Rentner.

²⁹ In Zukunft sollte dieser kombinierte Leistungsbezug allerdings nicht mehr vorkommen: Das im Rahmen der NFA verabschiedete Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) legt fest,

sowohl 2004 wie 2005 rund 8 % der Sozialhilfefälle Leistungen der IV (Kanton Zürich 2004 und 2005).

3.7.2 Hypothese zum Übergang IV – Sozialhilfe

- Die Zahl der kombinierten Leistungsbezüge Sozialhilfe – IV ist zunehmend, da die Zahl der Teilrentenbezügerinnen und -bezüger zunimmt, d. h., zur Existenzsicherung muss mindestens vorübergehend auf Sozialhilfeleistungen zurückgegriffen werden.

dass sich Kantone soweit an den Kosten des Aufenthaltes in einer anerkannten Institution beteiligen müssen, dass keine invalide Person wegen dieses Aufenthaltes Sozialhilfe benötigt (Art. 7 Abs. 1 IFEG).

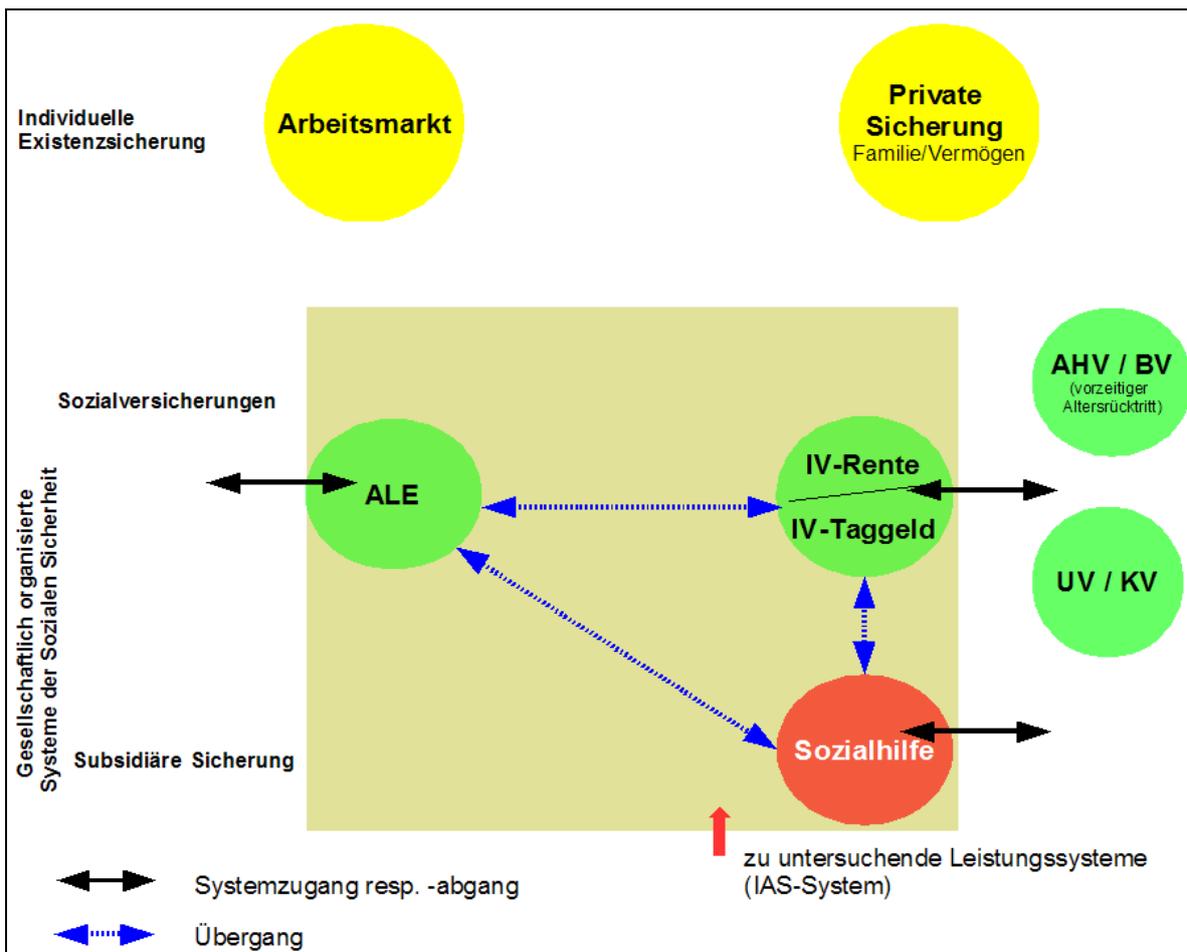
4 Methodische Grundlagen

4.1 Begriffliche Festlegungen

Gemäss Zielsetzung der Studie sind die Personenflüsse der zwölf möglichen Übergänge zwischen den Leistungssystemen IV-Rente (IVR), IV-Taggeld (IVT), Arbeitslosenentschädigung (ALE) und Sozialhilfe (SH) zu quantifizieren und in Form von geeigneten Indikatoren abzubilden. Zudem sollen weitere Informationen über die vier Leistungssysteme und deren Dynamik generiert werden.

Um die Personenflüsse zwischen den Leistungssystemen eindeutig identifizieren zu können, müssen gewisse definitorische Festlegungen gemacht und die verwendeten Begriffe klar und in einem kohärenten System eindeutig abgegrenzt werden. Die vier zu untersuchenden Leistungssysteme der Sozialen Sicherheit nennen wir *IAS-System* (vgl. Abbildung 4-1). Die Leistungsbezüge und die Bewegungen innerhalb dieses Systems bezeichnen wir als *Leistungsperioden* resp. *Übergänge*. Abbildung 4-1 zeigt die verschiedenen Arten der Einkommenssicherung sowohl innerhalb wie ausserhalb des IAS-Systems. Alle Bewegungen, die nach aussen gehen, bezeichnen wir als *Systemabgänge*, Bewegungen, die von aussen ins IAS-System führen, als *Systemzugänge*.

Abbildung 4-1: Das IAS-System als Teil des Systems der Sozialen Sicherheit



Wenn der erste Leistungsbezug im IAS-System nach Beginn der Untersuchungsperiode (Januar 2004) anfängt, wird ein Systemzugang identifiziert. Ein Systemabgang liegt dann vor, wenn der Leistungsbezug im IAS-System vor Ende der Untersuchungsperiode (Dezember 2006) beendet wird.

Der *IAS-Bestand* umfasst alle erwachsenen Personen im erwerbsfähigen Alter (18 bis 64 Jahre), die während der Untersuchungsperiode (d. h. von Januar 2004 bis Dezember 2006) eine oder mehrere der oben erwähnten Leistungen aus dem IAS-System beziehen.³⁰ Der IAS-Bestand kann nach den vier Leistungssystemen untergliedert werden.³¹ Der Bestand eines Leistungssystems ist ein Indikator für das relative Gewicht dieses Leistungssystems. Mit der Veränderung des Bestands während der Untersuchungsperiode wird die Dynamik des IAS-Systems bzw. die Entwicklung der einzelnen Leistungssysteme erfasst.

Ein *Leistungsbezug* für jedes der vier Leistungssysteme wird dann identifiziert, wenn während mindestens zwei Monate in Folge eine Leistung bezogen wird. Innerhalb des gleichen Leistungssystems können mehrere Bezugsperioden identifiziert werden: Dabei liegen zwischen den beiden Bezugsperioden mindestens zwei Monate ohne Leistungsbezug.³²

Ein *Übergang* liegt dann vor, wenn innerhalb der Untersuchungsperiode nach einem Bezug aus einem Leistungssystem ein Bezug aus einem anderen Leistungssystem folgt. Der nachfolgende Bezug kann dabei unmittelbar an den ersten Bezug anschliessen oder erst nach mehreren Monaten beginnen – zur Identifikation muss der Beginn des nachfolgenden Leistungsbezugs jedoch in der Untersuchungsperiode liegen.

Übergänge, bei denen der letzte Bezug aus einem Vorgängersystem vor der Untersuchungsperiode bzw. bei denen der Zugang ins Nachfolgesystem nach der Untersuchungsperiode liegt, können nicht identifiziert werden. Je kürzer die Untersuchungsperiode ist, desto grösser ist der Anteil an Übergängen, die aus diesem Grund nicht identifiziert werden können.

Werden im gleichen Kalendermonat Leistungen aus mehreren Leistungssystemen bezogen, so sprechen wir von einem *kombinierten Leistungsbezug*. Ein Übergang kann somit auch resultieren, wenn nach einem anfänglich kombinierten Leistungsbezug einer der beiden Bezüge endet und der andere Bezug deutlich länger dauert (mehr als zwei Monate). Umgekehrt kann es zu einem *Leistungsunterbruch* beim Leistungsbezug aus demselben Leistungssystem kommen (mindestens zwei Monate ohne Leistungsbezug).

Die Zeitspanne zwischen dem letzten Bezug im alten und dem ersten Bezug im neuen Leistungssystem wird als *Dauer des Übergangs* bezeichnet. Für jeden der zwölf zu erfassenden Übergänge lässt sich eine durchschnittliche Dauer des Übergangs berechnen.

Die Grundgesamtheit für die vorliegende Untersuchung sind Personen im erwerbsfähigen Alter (18 bis 64 Jahre), die zwischen dem 1. Januar 2004 und 31. Dezember 2006 mindestens ein-

³⁰ Die Personen werden dabei innerhalb der Dreijahresperiode jeweils nur einmal gezählt, auch wenn sie mehr als einmal eine Leistung bezogen haben.

³¹ Die Summe der Bestände der vier Leistungssysteme entspricht nicht dem IAS-Bestand, da Personen, die in zwei Leistungssystemen Bezugsperioden haben, je beim Bestand des einzelnen Leistungssystems vorkommen. Im IAS-Bestand wird diese Person jedoch nur einmal gezählt, d.h., die Summe der Einzelbestände ist höher als der IAS-Bestand.

³² Liegt nur während eines Monats kein Leistungsbezug vor, wird dies nicht als Leistungsbezugsunterbruch identifiziert.

mal eine Leistung (ALE, IV-Rente oder IV-Taggeld, Sozialhilfe) aus dem IAS-System bezogen haben.

Bezüge aus verschiedenen Leistungssystemen können sich aus administrativen Gründen während kurzer Zeit überschneiden oder es können sich Lücken ergeben (unechte kombinierte Leistungsbezüge oder Lücken): Z. B. werden Sozialhilfeleistungen und IV-Rente bzw. IV-Taggeld für den Folgemonat ausbezahlt, die ALE hingegen wird jeweils für den abgelaufenen Monat ausgerichtet. Daher werden Leistungsbezüge und Leistungsunterbrüche erst ausgewiesen, wenn sie mindestens zwei Monate dauern. Leistungsbezüge von einem Monat werden somit nicht berücksichtigt.³³

Um Übergänge von einem Leistungssystem in ein anderes adäquat abbilden zu können, muss zeitlich eindeutig definiert sein, aus welchem Leistungssystem zuerst eine Leistung bezogen wird und welcher Leistungsbezug nachfolgt. Wenn gleichzeitig aus zwei Leistungssystemen Bezüge erfolgen und diese für beide Leistungen zum gleichen Zeitpunkt enden, stellt sich – falls später ein Bezug aus einem weiteren Leistungssystem folgt – die Frage, welches der relevante Übergang ist. Sinnvollerweise müsste der Übergang jenem Leistungssystem zugerechnet werden, das vorher den grösseren Anteil an die Existenzsicherung geleistet hat. Da jedoch keine Angaben zu den finanziellen Leistungen verfügbar sind, muss für eine eindeutige Identifikation der Übergänge eine Priorisierung der Leistungssysteme erfolgen.

Das relevante Leistungssystem wird in diesen Fällen wie folgt festgelegt:³⁴

1. Das relevante Leistungssystem ist dasjenige, bei welchem der Leistungsbezug zuerst anfängt oder – bei gleichzeitigem Beginn – länger dauert.
2. Wenn der Leistungsbezug gleichzeitig beginnt und endet, wird eine Priorisierung nach dem Kriterium «Subsidiarität» vorgenommen: IV³⁵ → ALE → Sozialhilfe.

4.2 Beschreibung der Schlüsselindikatoren

4.2.1 Bezugsquoten, Entwicklung und Systemzugänge

Eine erste Gruppe von Indikatoren bilden die *Bezugsquoten*. Diese können für das ganze IAS-System und jedes Teilsystem ausgewiesen werden: Berechnet wird der Anteil der Personen mit Leistungsbezug als Anteil an der betreffenden Bevölkerungsgruppe (ständige Wohnbevölkerung im Alter von 18 bis 64 Jahren). Ausgewiesen wird die Bezugsquote für die drei Jahre und zusätzlich für jedes Jahr einzeln.

Mit der *Entwicklung* des Bestandes wird die Dynamik des IAS-Systems aufgezeigt. Die Entwicklung wird als relative Veränderung zwischen dem Bestand im ersten Jahr (2004) und dem letzten Jahr (2006) gemessen. Diese Indikatoren werden wiederum für das gesamte IAS-System und für jedes Leistungssystem separat ausgewiesen. Der Vergleich der vier Grössen gibt Auskunft darüber, welches der Teilsysteme im Laufe der Untersuchungsperiode besonders belastet oder entlastet wird.

³³ «Zweimonatsregel»: Bezüge und Unterbrechungen sind in der vorliegenden Untersuchung erst dann relevant, wenn sie mindestens zwei Monate dauern (vgl. zum Vorgehen zur Bestimmung der Bezugsperioden Methodenband Kapitel 3.3.2).

³⁴ Vgl. zur Identifikation der relevanten Übergänge Methodenband Kapitel 2.3.4

³⁵ Bei den beiden Leistungssystemen der IV (IV-Rente und IV-Taggeld) gibt es die (theoretische) Möglichkeit eines gleichzeitigen, gleich langen Bezugs beider Leistungen. In diesem Fall ist die Priorisierung IV-Taggeld → IV-Rente.

Als weitere Indikatoren lassen sich die Systemzugänge zum und die Systemabgänge aus dem IAS-System ausweisen. Diese werden in Relation zum IAS-Bestand dargestellt (Zugangsquote, Abgangsquote). Ein Wachstum des IAS-Bestands kann sich somit aus einer erhöhten Zugangsquote oder einer verringerten Abgangsquote ergeben.

4.2.2 Indikatoren zu den Übergängen

Die Indikatoren zu den Übergängen sind die zentralen Schlüsselindikatoren dieser Studie. Sie geben Auskunft über die interne Dynamik des IAS-Systems. Gemessen wird die Zahl der Personen, die von einem Leistungssystem in ein anderes wechselt (Personenflüsse) für alle zwölf Übergänge. Diese können entweder aus der Sicht des Abgangssystems oder des Zugangssystems betrachtet werden. Je nach dem werden für die Bildung der Indikatoren andere Referenzgrössen verwendet. Für die Übergänge werden drei Arten von Indikatoren ausgewiesen:

Struktur der Abgänge

Als Referenz dient hier das Total der Abgänge aus einem Leistungssystem (Summe der Systemabgänge und aller Übergänge aus diesem zu einem anderen Leistungssystem) während der Untersuchungsperiode. Hier interessiert die Frage, wohin die Abgänge eines Leistungssystems gehen bzw. welche soziodemografischen Bevölkerungsgruppen bei bestimmten Übergängen oder Systemabgängen besonders häufig beteiligt sind. Die an einem Übergang beteiligten Personen werden als Anteil an allen Abgängen ausgewiesen (z. B. Anteil der Abgänge aus dem Leistungssystem Sozialhilfe ins Leistungssystem IV-Rente an allen Abgängen aus dem Leistungssystem Sozialhilfe).

Struktur der Zugänge

Hier wird als Referenz das Total der Zugänge in ein Leistungssystem (Summe der Systemzugänge und aller Zugänge zu diesem aus einem anderen Leistungssystem) während der Untersuchungsperiode verwendet. Hier interessiert die Frage, woher die Neuzugänge kommen: Ausgewiesen wird die Struktur der Zugänge. Die Zahl der Personen mit einem bestimmten Übergang oder einem Systemzugang während der Untersuchungsperiode wird als Anteil aller Zugänge zum betreffenden Leistungssystem ausgewiesen (z. B. Anteil der Zugänge zum Leistungssystem IV-Rente aus dem Leistungssystem Sozialhilfe an allen Zugängen zur IV-Rente).

Abgangsquoten

Die Referenz ist hier der Bestand³⁶ der einzelnen Abgangssysteme während der gesamten Untersuchungsperiode. Die Zahl der Personen mit einem bestimmten Übergang wird als Anteil am Bestand des jeweiligen Leistungssystems ausgewiesen. Die Abgangsquote kann als Chance oder Wahrscheinlichkeit interpretiert werden, dass einem Bezug aus einem Leistungssystem ein Bezug aus einem anderen folgt. Beispielsweise wird die Zahl der Personen, die während der Untersuchungsperiode von ALE zu Sozialhilfe wechseln, ins Verhältnis gesetzt mit der Zahl aller Personen im Leistungssystem ALE der Periode 2004 bis 2006: Dieser Anteil gibt die Wahrscheinlichkeit an, dass eine Person, die innerhalb von drei Jahren mindestens einmal ALE bezogen hat, danach Sozialhilfe bezieht.

³⁶ Als Bestandesgrösse kann hier nur jene Grundgesamtheit herangezogen werden, deren Personen über eine verknüpfbare AHV-Nummer verfügen (vgl. Methodenband).

Ein weiterer Indikator zu den Übergängen ist die Anzahl der Übergänge pro Person während der Untersuchungsperiode: Wie viele Personen haben während der Untersuchungsperiode mehr als einmal von einem Leistungssystem in ein anderes gewechselt? Dieser Indikator gibt Hinweise einerseits auf den sogenannten «Drehtüreffekt» und andererseits auf zunehmende Desintegrationsprozesse von einzelnen Personen (Langzeitarbeitslosigkeit – Vermögensabbau – Sozialhilfe – zunehmende gesundheitliche Beeinträchtigungen – IV-Rente).

Schliesslich interessiert auch die Dauer eines Übergangs. Ein Übergang kann direkt oder nach einer zeitlichen Unterbrechung erfolgen: Bei einem direkten Übergang handelt es sich in der Regel um einen systeminduzierten Übergang (vgl. Kapitel 2.2), z. B. von Sozialhilfe zu IV-Rente.³⁷ Zwischen Bezügen aus zwei Leistungssystemen kann jedoch auch eine Phase der Existenzsicherung durch private Mittel liegen. In solchen Fällen kann ein Übergang längere Zeit dauern. Die Dauer des Übergangs bemisst sich an der Zahl der Monate zwischen dem letzten Leistungsbezug im Abgangssystem und dem ersten Leistungsbezug im Zugangssystem. Die Dauer kann nur für die Untersuchungsperiode von drei Jahren ausgewiesen werden. Es ist anzunehmen, dass sich bei einer Verlängerung der Untersuchungsperiode die durchschnittliche Dauer des Übergangs erhöhen wird.

4.2.3 Indikatoren zum kombinierten Leistungsbezug

Werden Leistungen in der gleichen Zeitperiode aus zwei oder mehr Leistungssystemen bezogen, sprechen wir von einem *kombinierten Leistungsbezug*. Bei Übergängen kann es zu Überschneidungen aus rein administrativen Gründen kommen, die für eine kurze Dauer zu einem Leistungsbezug aus zwei Leistungssystemen führen können («unechter» kombinierter Leistungsbezug). Mit den vorhandenen Daten können echte und unechte kombinierte Leistungsbezüge nicht unterschieden werden. Kombinierte Leistungsbezüge werden daher nur ausgewiesen, wenn sie länger als zwei Monate dauern.

Für jede Art des kombinierten Leistungsbezuges wird der Anteil der Personen mit kombiniertem Leistungsbezug am Bestand der beteiligten Leistungssysteme sowie die durchschnittliche Dauer des kombinierten Leistungsbezuges als Kennzahlen ausgewiesen.

4.3 Datenbasis

Als Basis für die vorliegende Untersuchung dienen die Administrativdaten der IV und ALV sowie die Daten der Sozialhilfestatistik. Verwendet wurden die IV-Daten zu den laufenden Renten (1 000 351 Records) der Jahre 2004 bis 2007,³⁸ die Daten zu IV-Taggeldern der Jahre 2004 bis 2007 (308 525 Records),³⁹ Daten zu Entscheiden zu IV-Anmeldungen⁴⁰ (59 578 Records), Daten der ALV aus SIPAC (Auszahlungsfile, 5 485 112 Monatsrecords)⁴¹ der Jahre 2004 bis 2006 sowie die Daten der

³⁷ Ein direkter Übergang kann auch dann beobachtet werden, wenn nach einem kombinierten Leistungsbezug (z. B. ALE und Sozialhilfe) ein Leistungsbezug länger andauert (z. B. nach der Aussteuerung der Sozialhilfebezug).

³⁸ Obwohl die Untersuchungsperiode sich auf die Jahre 2004 bis 2006 beschränkt, musste auf die Daten 2007 zurückgegriffen werden, um das Abschlussdatum für 2006 exakt bestimmen zu können.

³⁹ Taggelder für Medizinische Abklärungen (Code 1) sind in der vorliegenden Untersuchung nicht berücksichtigt.

⁴⁰ Verwendet werden nur IV-Entscheide mit den Codes 01 (kein Gesundheitsschaden [Art. 4 IVG]), 02 (versicherungsmässige Voraussetzungen fehlen [Art. 6 IVG]) und 09 (erstmalige Berentung: Invaliditätsgrad unter 40 % [Art. 28 IVG]).

⁴¹ Verwendet wurden alle Records mit einem Nettobetrag > 0.

Sozialhilfestatistik der Jahre 2004 bis 2006 (413 700 Records).⁴² Um die AHV-Nummern der Dossiers in eine eindeutige Referenznummer (Personenidentifikator) zu transformieren, wurde zudem auf die Referenztabelle des ZAS zurückgegriffen (20 304 124 Records).

Die verwendeten Einzelfalldaten gehören zur höchsten Datenschutz-Sicherheitsstufe 3. Daher erfordern die Datenlieferung und die Verknüpfung der Einzelfalldaten ein datenschutzrechtlich einwandfreies Vorgehen. Die Verknüpfung der Einzelfalldaten aus den verschiedenen Datenerhebungen erfolgte mithilfe anonymisierter AHV-Nummern. Dies erforderte einen aufwendigen Prozess der Datenlieferung und ein mehrstufiges Anonymisierungsverfahren. Anschliessend wurden die Daten aufbereitet und kontrolliert bzw. plausibilisiert. Für die Identifizierung der Übergänge zwischen den Teilsystemen des IAS-Systems mussten die Administrativdatensätze der IV und der ALV sowie die Daten der Sozialhilfestatistik in eine einheitliche Struktur gebracht werden. Anschliessend wurden nach einheitlichen Kriterien Monatsperioden gebildet, während derer eine Person aus dem betreffenden Leistungssystem finanzielle Leistungen bezog. Die Prozesse der Datenlieferung, Anonymisierung und Datenaufbereitung erwiesen sich als sehr arbeitsintensiv; sie sind im Methodenband im Detail beschrieben.

Für die Qualitätssicherung der Daten wurden die gelieferten Daten in einem mehrstufigen Prozess kontrolliert, quervalidiert und auf die interne Konsistenz geprüft. Nach jedem Aufarbeitungsschritt wurden entsprechende Kontrollen durchgeführt.⁴³

4.4 Qualitätsprüfung und Gewichtung

Die verwendeten Daten werden erstmals als verknüpfte Datensätze aufbereitet und in einer entsprechenden Längsschnittperspektive genutzt. Dies ist eine grundlegend neue Verwendung dieser Administrativdaten: Besonders wichtig für die vorliegenden Fragestellungen ist die eindeutige Verknüpfung von Personen sowohl in der Zeitachse als auch zwischen den Leistungssystemen. Die dafür erforderlichen Informationen müssen zum Teil speziell aus den Daten extrahiert werden (z. B. die exakte und einheitliche Bestimmung des Leistungsbeginns und Leistungsendes). Die Administrativdaten bilden die administrative Logik des jeweiligen Leistungssystems ab und werden nicht für eine integrale (statistische) Verwendung erstellt. 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, und dieser musste in enger Zusammenarbeit mit den Datenlieferanten erfolgen. Für die Qualitätssicherung wurden verschiedene Kontroll- und Plausibilisierungsschritte durchgeführt (vgl. Methodenband Kapitel 4), und für die Ungenauigkeiten und Qualitätsmängel der einzelnen Datensätze mussten so weit wie möglich Lösungen gefunden werden.

Im Hinblick auf den Untersuchungszweck sind v. a. die folgenden Ungenauigkeiten oder Qualitätsmankos in den Daten festgestellt worden:

⁴² Zum Zeitpunkt der Untersuchung waren die Sozialhilfedaten für das Jahr 2007 noch nicht verfügbar, um die Abschlussdaten des Jahres 2006 kontrollieren und korrigieren zu können; für Details zur Problematik um das Abschlussdatum der Sozialhilfedossiers vgl. Methodenband Kapitel 5.3.

⁴³ Die betreffenden Arbeitsschritte werden im Methodenband Kapitel 4 beschrieben.

IV-Daten (Rente und Taggeld)

- Die Kantonszugehörigkeit kann nicht für alle IV-Dossiers bestimmt werden. Diese Dossiers können bei Auswertungen auf Kantonebene nicht berücksichtigt werden.
- Der Beginn und das Ende des Bezugs einer IV-Rente weisen gewisse Ungenauigkeiten auf. Aufgrund von verschiedenen Informationen in den einzelnen Daten werden die betreffenden Angaben so gut wie möglich extrahiert.
- Die Nachführung der soziodemografischen Daten bei den IV-Daten ist z. T. unvollständig (Zivilstand, Nationalität, Wohnkanton bei Wohnortwechsel).

Daten der ALV

- Der tatsächliche Auszahlungszeitraum kann sich vom Anspruchszeitraum unterscheiden. In den Daten sind nur Angaben zum Anspruchszeitraum vorhanden.

Sozialhilfestatistik

- Die Sozialhilfestatistik wird zum Zeitpunkt der Untersuchung in fünf Kantonen anhand einer Gemeindestichprobe erstellt (Zürich, Bern, Graubünden, Thurgau, Solothurn). In diesen Kantonen fehlt deshalb ein Teil der Dossiers.⁴⁴
- Verschiedene Kantone haben im ersten Erhebungsjahr (2004) die Sozialhilfestatistik nur als Halbjahresstatistik durchgeführt (Aargau, Freiburg, Solothurn). In diesen Kantonen fehlen die Dossiers, welche nur im ersten Halbjahr Leistungen bezogen haben.
- Es liegt nicht bei allen Dossiers eine gültige 11-stellige AHV-Nummer vor. Aufgrund verschiedener Verfahren konnte der Anteil der nicht verknüpfbaren Dossiers von ursprünglich 30 % auf 13 % reduziert werden. Diese restlichen 13 % der Sozialhilfedossiers können für die Identifikation der Übergänge und der kombinierten Leistungsbezüge nicht berücksichtigt werden.
- Die weiteren Personen der Unterstützungseinheit können nicht identifiziert werden (die AHV-Nummern dieser Personen werden nicht erfasst).
- Weiter ergeben sich gewisse Ungenauigkeiten beim Datum der ersten und der letzten Auszahlung. Diese Ungenauigkeiten konnten durch den Beizug der Daten des Folgejahres reduziert werden.⁴⁵

Während für die die meisten Qualitätsprobleme Verbesserungsmöglichkeiten im Rahmen der Datenaufarbeitung gefunden werden konnten, musste das Problem der fehlenden Sozialhilfedossiers mit einer nachträglichen Gewichtung gelöst werden. Fehlende Dossiers können sich – wie oben erwähnt – bei Kantonen mit Stichprobenerhebung, mit Halbjahresstatistik oder fehlenden Datenlieferungen sowie wegen ungültigen AHV-Nummern ergeben. Um die Möglichkeit einer Gewichtung zu prüfen, wurden Modellrechnungen durchgeführt: Mit einer 70%-Zufallsstichprobe aus dem Nettobestand der Sozialhilfedossiers wurden die fehlenden Sozialhilfedossiers simuliert, während die Nettobestände der anderen Teilsysteme vollständig belassen wurden. Mit diesem neuen Datensatz wurde

⁴⁴ In der Sozialhilfestatistik werden die entsprechenden Kantonsresultate mit einem Gewichtungsmodell hochgerechnet.

⁴⁵ Allerdings ist dies für 2006 nicht möglich, da zum Zeitpunkt der Untersuchung die Daten für das Jahr 2007 noch nicht vorlagen.

geprüft, wie sich die Zahl der einzelnen Übergänge veränderte. Dabei zeigte sich, dass sich die Zahl der Übergänge von und nach der Sozialhilfe ebenfalls auf 70 % reduzierte, während sich die Zahl der übrigen Übergänge nur geringfügig veränderte.⁴⁶ Aufgrund dieser Resultate wurden diejenigen Übergänge mit Beteiligung der Sozialhilfe so gewichtet, dass die fehlenden Dossiers kompensiert wurden. Als Gewichtungsfaktor wurde das Verhältnis der für die Untersuchung verwendbaren Nettodossiers zur Zahl der Dossiers in den Standardtabellen des BFS pro Kanton genommen und für die ganze Schweiz aggregiert. Für die Schweiz ergibt sich damit ein Gewichtungsfaktor von 1.246. Bei Auswertungen auf kantonaler Ebene wurde mit den kantonalen Gewichten gearbeitet (vgl. Methodenband Kapitel 5.4.2). Auf eine Gewichtung der übrigen Übergänge wurde aufgrund der Ergebnisse der Modellrechnung verzichtet.⁴⁷

Die aufgrund dieser Hochrechnung ermittelten zusätzlichen Übergänge zur Sozialhilfe werden ohne Korrekturen fälschlicherweise als Systemabgänge aus einem der anderen drei Leistungssystemen identifiziert. Sie müssen deshalb jeweils von diesen Systemabgängen abgezählt werden. Gleichzeitig müssen die Systemabgänge aus der Sozialhilfe hochgerechnet werden.

Analog werden die zusätzlich hochgerechneten Übergänge von der Sozialhilfe zu den anderen Leistungssystemen fälschlicherweise als Systemzugänge zu einem der drei anderen Leistungssysteme identifiziert. Diese müssen somit jeweils von den Systemzugängen der anderen Leistungssysteme subtrahiert werden. Zudem müssen die Systemzugänge zur Sozialhilfe hochgerechnet werden.

Insgesamt werden die Übergänge und die Systemzugänge bzw. -abgänge vom und zum Leistungssystem Sozialhilfe, die Bestände der Sozialhilfe und die kombinierten Leistungsbezüge mit Sozialhilfebezug mit dem erwähnten Gewichtungsfaktor hochgerechnet.

Beim IAS-Bestand wird die Zahl der Personen, die während der Untersuchungsperiode ausschliesslich Sozialhilfeleistungen beziehen, hochgerechnet und zum IAS-Bestand addiert.

Anschliessend zur Gewichtung und den erwähnten Korrekturen bei den Systemzugängen und Systemabgängen wird anhand der Transformationsmatrix (vgl. Methodenband Kapitel 2.5.1 und Kapitel 4.4.1) die Konsistenz der Ergebnisse überprüft.

Wie erwähnt werden in der Sozialhilfestatistik die AHV-Nummern der weiteren unterstützten Personen nicht erfasst. Wird ein Leistungsbezug im Teilsystem Sozialhilfe beendet, weil eine (erwachsene) Person der Unterstützungseinheit, die nicht die Antrag stellende Person ist, eine Leistung aus einem anderen Teilsystem bezieht, liegt ein Übergang vor, der wegen der fehlenden Personenidentifikationsnummer (in unserem Fall die AHV-Nummer) nicht identifiziert werden kann. Die Übergänge vom Teilsystem Sozialhilfe zu einem anderen Teilsystem werden also unvollständig erfasst.

Insgesamt werden in der Sozialhilfe pro Unterstützungseinheit 1.16 erwachsene Personen unterstützt. Verhalten sich die weiteren unterstützten Personen bezüglich des Leistungsbezugs aus ei-

⁴⁶ Insgesamt sind die übrigen Übergänge bei einer 70%-Stichprobe leicht höher. Bei fehlenden Sozialhilfedossiers wird ein Mehrfachübergang L1 → Sozialhilfe → L3 fälschlicherweise als direkter Übergang L1 → L3 identifiziert, weshalb sich im Datensatz mit einer Stichprobe der Sozialhilfedossiers zusätzliche Übergänge ergeben können.

⁴⁷ Die Unterschiede bei den Übergängen ohne Sozialhilfebeteiligung sind insgesamt nur gering. Um die äusserst komplexe Datenaufbereitung möglichst transparent und die Berechnungen – insbesondere auch in Bezug auf das geplante Monitoring – nachvollziehbar zu halten, wurde auf diese zusätzlichen Korrekturen verzichtet.

nem anderen Teilsystem gleich wie die Antrag stellenden Personen,⁴⁸ so werden die betreffenden Übergänge um 16 % unterschätzt.

Da aus der Sozialhilfestatistik keine weiteren validen Informationen verfügbar sind, haben wir uns entschlossen, diejenigen Übergänge, bei denen weitere Personen der Unterstützungseinheit involviert sein können, mit dem Faktor 1.16 hochzurechnen. Damit wird diesen übrigen Personen in der Unterstützungseinheit Rechnung getragen. Bei den soziodemografischen Gruppen werden für die Gewichtung der Zivilstands- und Geschlechtergruppen die Gewichte nach den durchschnittlichen weiteren Personen pro Gruppe differenziert. Für die übrigen soziodemografischen Gruppen wird auf eine Differenzierung der Gewichtung verzichtet. Auch hier wurde anschliessend zur Gewichtung anhand der Transformationsmatrix die Kohärenz überprüft.

⁴⁸ «Sich gleich verhalten» bedeutet, dass grundsätzlich beide erwachsenen Personen die gleiche Wahrscheinlichkeit haben, Leistungen aus einem anderen Teilsystem zu beziehen. D. h. beispielsweise, dass ein Übergang vom Teilsystem Sozialhilfe zum Teilsystem IV-Rente gleich wahrscheinlich ist, jedoch nur der Übergang der antragstellenden Person identifiziert werden kann – der Übergang in die IV-Rente, der durch die andere erwachsene Person zustande kommt, wird nicht identifiziert.

5 Schlüsselindikatoren zu den Übergängen

Im folgenden Kapitel werden die Schlüsselindikatoren zu den Übergängen präsentiert. Die Übergänge und die betreffenden Personenflüsse werden anhand der im konzeptionellen Teil entwickelten Kennzahlen (vgl. Kapitel 4 bzw. Methodenband Kapitel 2) quantifiziert. Zuerst werden der Bestand und die Bezugsquoten sowie die Entwicklung während der Untersuchungsperiode vorgestellt. Anschliessend folgt die Darstellung der Indikatoren zu den Systemzugängen und -abgängen. Die Indikatoren zu den Übergängen werden aus der Sicht des Abgangssystems sowie aus der Sicht des Zugangssystems präsentiert. Am Schluss des Kapitels werden Resultate zum kombinierten Leistungsbezug und zu den Leistungsunterbrüchen dargestellt.

5.1 Bestand und Bezugsquoten

In einem ersten Schritt wird die Zahl der Personen ausgewiesen, welche während der Untersuchungsperiode vom 1. Januar 2004 bis zum 31. Dezember 2006 mindestens einmal eine Leistung aus dem IAS-System bezogen haben. Bei der Sozialhilfe kann nur die Antrag stellende Person identifiziert werden, obwohl die weiteren Familienmitglieder bei der Berechnung der Leistung berücksichtigt werden; die Bestände werden deshalb hochgerechnet.⁴⁹ In den anderen Leistungssystemen sind die Untersuchungseinheiten die versicherten Personen, die im Versicherungsfall leistungsbe-rechtigt sind.

Für die Berechnung der Bestände der einzelnen Leistungssysteme und der Quoten wird jede unterstützte Person einmal gezählt, wenn sie während der Untersuchungsperiode mindestens einmal eine Leistung während mindestens zwei aufeinander folgender Monate aus dem gleichen Leistungssystem bezogen hat. Wenn eine Person während mehrerer Perioden eine Leistung aus dem gleichen Leistungssystem bezogen hat, wird sie nur einmal gezählt. Für die Berechnung des IAS-Bestands über alle drei Jahre werden alle Personen nur einmal gezählt – auch wenn sie Leistungen aus mehreren Leistungssystemen bezogen haben oder mehrere Bezugsperioden aufweisen.⁵⁰

Insgesamt beziehen in den Jahren 2004 bis 2006 rund 930 000 Personen oder 19.2 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (18 bis 64 Jahre) mindestens einmal eine finanzielle Leistung aus dem IAS-System. Der grösste Teil, nämlich 523 000 Personen, bezieht ALE, 315 000 Personen beziehen Leistungen der IV (287 000 IV-Rente und 27 000 IV-Taggeld).⁵¹ 192 000 Haushalte (Unterstützungseinheiten) mit 223 000 erwachsenen Personen beziehen Leistungen der Sozialhilfe. Es zeigt sich, dass die vier Leistungssysteme IV-Rente resp. IV-Taggeld, ALE und Sozialhilfe einen substanziellen Beitrag zur Existenzsicherung von Personen im erwerbsfähigen Alter leisten.

⁴⁹ Hochgerechnet werden die je nach Kanton fehlenden Sozialhilfedossiers und die übrigen erwachsenen Personen in der Unterstützungseinheit. Nicht berücksichtigt werden die unterstützten Kinder in der Sozialhilfe und die IV-Kinderrenten. Zum Vorgehen bei den Hochrechnungen der Sozialhilfedaten vgl. Kapitel 4 bzw. Methodenband Kapitel 5.

⁵⁰ Die Summe der Bestände der vier Leistungssysteme entspricht nicht dem IAS-Bestand, da Personen mit Bezugsperioden in zwei Leistungssystemen je beim Bestand beim entsprechenden Leistungssystem vorkommen, im IAS-Bestand aber nur einmal gezählt werden: Die Summe der Einzelbestände ist daher höher als der IAS-Bestand.

⁵¹ Beim IV-Taggeld sind die Leistungen für kurzfristige medizinische Abklärungen nicht berücksichtigt (vgl. Kapitel 4 bzw. Methodenband Kapitel 4). Zudem werden alle Fälle, die nur während eines Monats eine Leistung bezogen haben, aufgrund der «Zweimonatsregel» nicht berücksichtigt (vgl. Kapitel 4 bzw. Methodenband Kapitel 2). Beim IV-Taggeld betrifft dies eine relativ grosse Zahl von Personen.

Rund 125 000 Personen oder 13 % beziehen Leistungen aus mehr als einem Leistungssystem. Die Anzahl Personen mit Leistungen aus mehreren Leistungssystemen ist zwar hoch, ihr Anteil am IAS-Bestand jedoch verhältnismässig gering. Einschränkend ist zu bemerken, dass die Untersuchungsperiode nur drei Jahren umfasst; bei einer Verlängerung dieses Zeitraumes würde sich dieser Anteil erhöhen.

Tabelle 5-1: Bestand und Bezugsquoten (2004 bis 2006)

Leistungssystem	Anzahl Personen	Bezugsquote	Anteil des Leistungssystems am IAS-Bestand
IV-Rente	287 109	5.9%	30.9%
IV-Taggeld	27 608	0.6%	3.0%
ALE	523 291	10.8%	56.2%
Sozialhilfe	222 780	4.6%	23.9%
Total IAS-System	926 686	19.2%	

Anmerkungen: Berücksichtigt werden nur Personen, die mindestens während zwei aufeinander folgender Monate eine Leistung aus dem gleichen Leistungssystem bezogen haben (vgl. Kapitel 4). Die Bezugsquote weist den Anteil der Leistungsbezüger und -bezügerinnen an der Bevölkerung im Alter von 18 bis 64 Jahren mit ständigem Wohnsitz in der Schweiz aus (Quelle: ESPOP 2006), wobei die Leistungsbeziehenden jeweils nur einmal gezählt werden. Der Bestand der Sozialhilfe ist hochgerechnet und um die Anzahl weiterer erwachsener Personen in der Unterstützungseinheit korrigiert (vgl. Kapitel 4). Im Bestand des Leistungssystems Sozialhilfe ist nur die Zahl der unterstützten erwachsenen Personen ausgewiesen, d. h., die mitunterstützten Kinder werden nicht berücksichtigt.

Neben der Zahl der Personen, die eine Leistung aus dem IAS-System beziehen, sind in Tabelle 5-1 auch die Bezugsquoten ausgewiesen: Sie zeigt, wie hoch der Anteil der Bezügerinnen und Bezüger an der gesamten Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (gemäss ESPOP 2006) ist. Diese Quoten sind nicht identisch mit den üblicherweise für die Sozialleistungssysteme verwendeten Quoten wie z. B. Arbeitslosen- oder Sozialhilfequote. Einerseits beziehen sie sich auf eine Untersuchungsperiode von drei Jahren und nicht auf einen Jahresdurchschnitt oder einen Monat (Arbeitslosenquote) bzw. auf einen Jahresbestand (Sozialhilfequote). Zudem sind bei der Sozialhilfe die (mit-) unterstützten Kinder nicht berücksichtigt. Andererseits wird der Leistungsbezug nicht gleich definiert: Einmalige Zahlungen und Bezüge, die sich nur auf einen Monat beschränken, sind nicht berücksichtigt. Zudem werden hier die aktuellen Bevölkerungszahlen verwendet (ESPOP) und nicht die Volkszählung 2000, wie dies z. B. bei der Arbeitslosenstatistik der Fall ist.⁵²

Dennoch können die ausgewiesenen Bezugsquoten für eine grobe Plausibilisierung mit den offiziellen IV-Renten-, Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten verglichen werden. Dabei ist – wie zu erwarten – v. a. bei Leistungen mit starken Fluktuationen wie ALE oder Sozialhilfe die für die gesamte Periode ausgewiesene Bezugsquote wesentlich höher als diejenige, die sich auf einen Monat oder ein Jahr bezieht. So ist die durchschnittliche (offizielle) Arbeitslosenquote während der Untersuchungsperiode einiges tiefer: 2004 betrug sie 3.9 %, 2005 3.8 % und 2006 3.3 %. Die jährlichen Sozialhilfequoten liegen mit 3.0 % (2004), 3.2 % (2005) und 3.3 % (2006) ebenfalls deutlich unter dem oben ausgewiesenen Wert von 4.6 %. Der Unterschied ist bei dem Leistungssystem IV-Rente weniger gross,

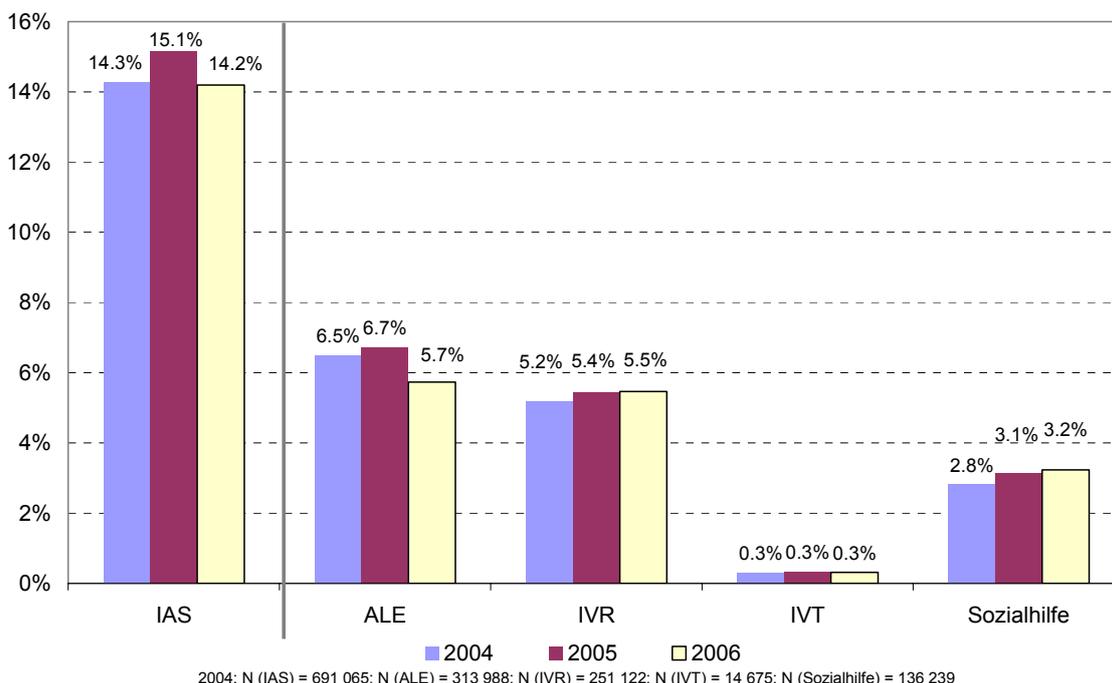
⁵² Die Arbeitslosenquote weist die Zahl der registrierten Arbeitslosen als Anteil der Erwerbspersonen gemäss Volkszählung 2000 aus.

da eine IV-Rente i. d. R. über eine lange Periode bezogen wird und die Fluktuation deutlich weniger hoch ist (vgl. Kapitel 5.3). Die IV-Rentnerquoten betragen gemäss IV-Statistik 5.2 % (2004), 5.3 % (2005) und 5.4 % (2006).⁵³

Ergänzend zu Tabelle 5-1 weist Abbildung 5-1 die Bezugsquoten pro Jahr aus. Wie vermutet sind die jährlichen Bezugsquoten der Leistungssysteme ALE und der Sozialhilfe – wie bei den Kennzahlen der offiziellen Statistiken – wesentlich niedriger als diejenigen der Dreijahresperiode (vgl. Tabelle 5-1), während beim Leistungssystem IV-Rente der Unterschied geringer ist. Dies kann – wie bereits erwähnt – mit der längeren durchschnittlichen Bezugsdauer und der geringeren Fluktuation in diesem Leistungssystem erklärt werden.

Auch bei den Veränderungen über die drei Jahre unterscheiden sich die Leistungssysteme. Die Bezugsquote des Leistungssystems ALE geht im Jahr 2006 konjunkturbedingt recht deutlich zurück. Die Bezugsquote des Leistungssystems IV-Rente nimmt 2005 nur noch leicht zu und stagniert im Jahr 2006. Hier dürften die Massnahmen der 4. IV Revision ihre Wirkung zeigen (der Anstieg der Vorjahre konnte zumindest gebremst werden, obwohl das Rentenalter der Frauen in dieser Periode um ein Jahr erhöht wurde und daher der Übergang in die AHV später erfolgt). Schliesslich kann beim Leistungssystem Sozialhilfe eine kontinuierliche Zunahme über die drei Jahre beobachtet werden, wobei die Zunahme im Jahr 2006 abflacht.

Abbildung 5-1: Jährliche Bezugsquoten 2004, 2005, 2006



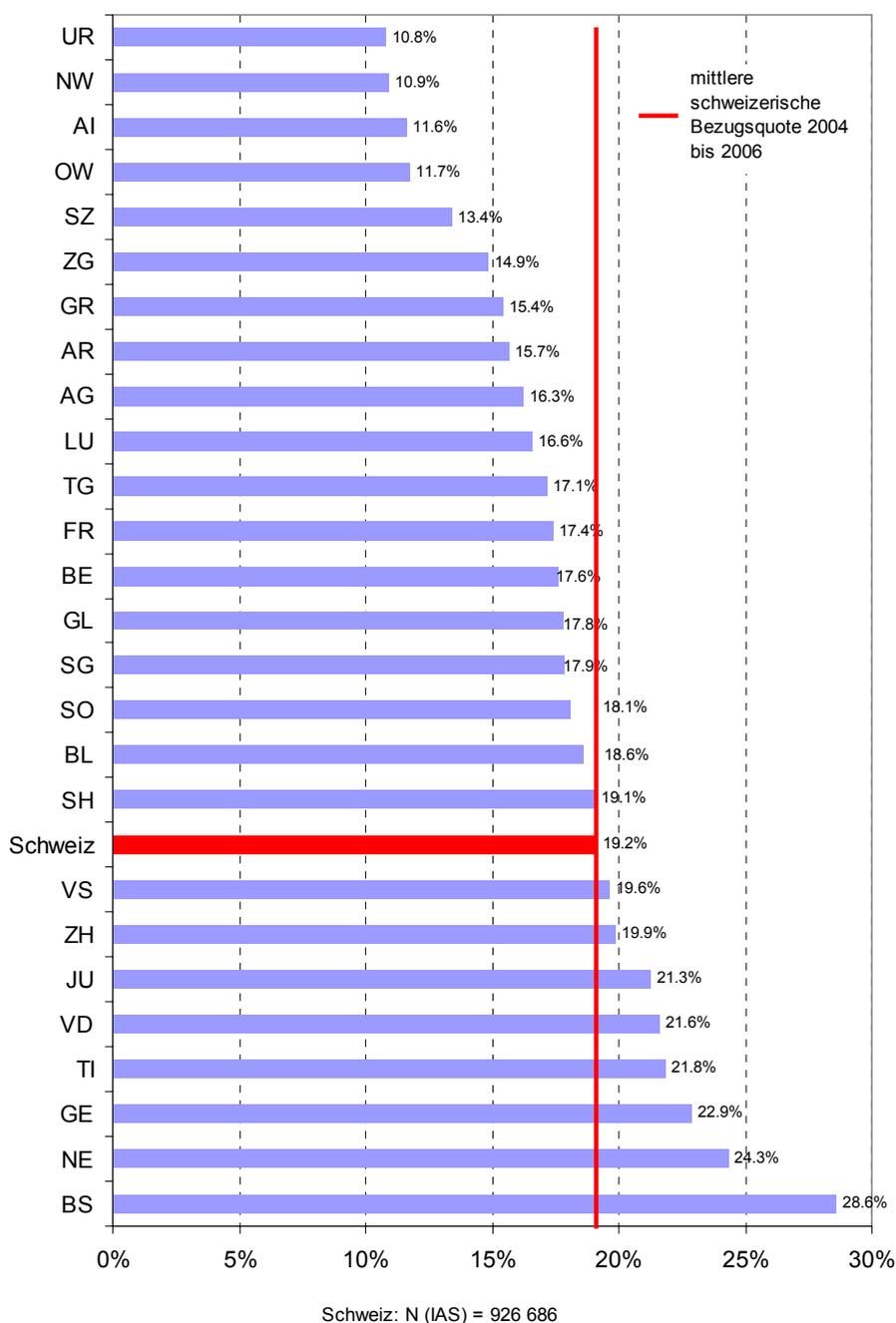
Anmerkung: Die Daten für die Sozialhilfe sind hochgerechnet (vgl. Kapitel 4).

In Abbildung 5-2 wird die IAS-Bezugsquote (Summe aller Leistungssysteme) für die Jahre 2004 bis 2006 für alle Kantone ausgewiesen. Die Unterschiede sind markant: Die Quoten reichen von 10.8 %

⁵³ Anzahl IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit Wohnsitz im Inland: 2004: 242 000; 2005: 249 000, 2006: 256 000 und 2007: 253 000; die Zahlen beziehen sich auf den Januar des jeweiligen Jahres (BSV 2007).

für den Kanton Uri bis zu 28.6 % für den Kanton Basel-Stadt. In den Westschweizer Kantonen und im Tessin liegt die IAS-Bezugsquote über dem schweizerischen Durchschnitt, ebenso in den Kantonen mit grossen Zentren wie Genf, Basel-Stadt und Zürich. Umgekehrt ist die IAS-Bezugsquote der kleinen, ländlichen Kantone z. T. erheblich unter dem Durchschnitt (Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Zug, Graubünden, beide Appenzell).

Abbildung 5-2: IAS-Bezugsquote nach Kantonen (2004 bis 2006)



Anmerkung: Die Daten für die Sozialhilfe sind hochgerechnet (vgl. Kapitel 4 und Methodenband Kapitel 5).

Betrachtet man die Bezugsquoten der einzelnen Leistungssysteme pro Kanton, so zeigt sich, dass die Bezugsquoten von IV-Rente, ALE und Sozialhilfe stark miteinander korrelieren (Tabelle 5-2): Die

Kantone haben in der Tendenz entweder in allen Leistungssystemen eine tiefe oder eine hohe Bezugsquote. Einzig bei den Bezugsquoten von IV-Taggeld kann statistisch nur ein Zusammenhang mit der Bezugsquote von IV-Rente festgestellt werden, nicht jedoch mit den Bezugsquoten der andern beiden Leistungssysteme.

Tabelle 5-2: Korrelationen zwischen den kantonalen IAS-Bezugsquoten

Pearson R	IV-Rente	IV-Taggeld	Sozialhilfe
ALE	0.63	0.05	0.67
IV-Rente		0.53	0.61
IV-Taggeld			0.09
N=26			

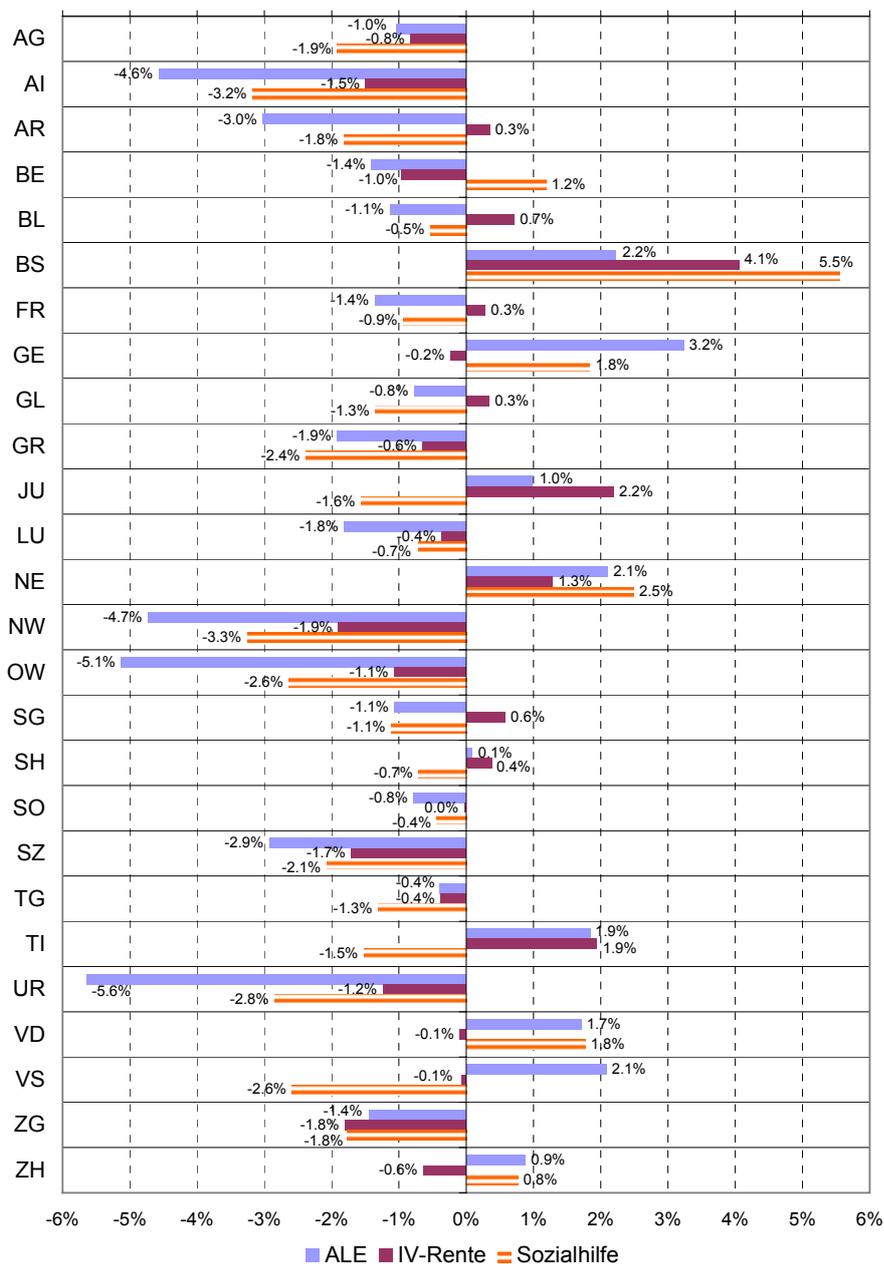
Anmerkung: Auf die Angabe der Signifikanz wird verzichtet, da es sich um Zusammenhänge für die Gesamtheit der Kantone handelt (keine Stichprobe).

Abbildung 5-3 zeigt für die drei Leistungssysteme IV-Rente, ALE und Sozialhilfe die Differenz zwischen den jeweiligen kantonalen und den gesamtschweizerischen Bezugsquoten. Dabei können unterschiedliche Kombinationsmuster festgestellt werden: Einerseits gibt es Kantone, in denen alle Bezugsquoten über dem Durchschnitt (Neuenburg, Basel-Stadt) bzw. unter dem Durchschnitt liegen (Zug, Uri, Thurgau, Schwyz, Solothurn, Ob- und Nidwalden, Luzern, Graubünden, Appenzell Innerrhoden, Aargau). Bei den Letzteren handelt es sich mehrheitlich um kleinere ländliche Kantone, die generell weniger soziale Belastungen aufweisen. In den Kantonen Zürich und Genf ist die Bezugsquote von IV-Rente vergleichsweise tief im Vergleich zu den Bezugsquoten der anderen Leistungssysteme, die jeweils über dem schweizerischen Durchschnitt liegen. Umgekehrt ist die Bezugsquote von IV-Rente in den Kantonen Tessin, Schaffhausen, Sankt Gallen, Jura, Glarus, Freiburg, Basel-Landschaft und Appenzell Ausserrhoden im Vergleich zu jenen der anderen Leistungssystemen in diesen Kantonen vergleichsweise hoch. Im Gegensatz zur hohen Bezugsquote von IV-Rente im Kanton Tessin liegt die Bezugsquote für die Sozialhilfe in diesem Kanton, wie auch im Kanton Wallis, deutlich unter dem Durchschnitt (beide Kantone kennen der Sozialhilfe vorgelagerte Bedarfsleistungen, vgl. Dubach et al. 2007). Auffallend im Vergleich zu den Bezugsquoten der anderen Leistungssysteme sind die hohen Bezugsquoten von Sozialhilfe in den Kantonen Bern und Basel-Stadt. Im Kanton Waadt liegt die Bezugsquote von IV-Rente im schweizerischen Durchschnitt, während sowohl ALE wie Sozialhilfe überdurchschnittliche Bezugsquoten aufweisen.

In den bevölkerungsreichen Kantonen Basel-Stadt, Genf, Waadt und Zürich wie auch im Kanton Neuenburg sind die Bezugsquoten sowohl der ALE wie der Sozialhilfe deutlich höher als der Durchschnitt, in den übrigen Kantonen (Mehrheit der Kantone) hingegen liegen diese Bezugsquoten unter dem Durchschnitt. Dies bestätigt den engen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug. Von diesem Muster weichen die Kantone Jura, Tessin und Wallis ab: Die ALE-Bezugsquote liegt deutlich über, die Sozialhilfe-Bezugsquote unter dem Durchschnitt. Eine mögliche Erklärung dafür könnten spezielle institutionelle Rahmenbedingungen in diesen Kantonen sein (z. B. den spezifischen Sozialleistungen für Familien im Kanton Tessin). Als einziger Kanton weist der Kanton Bern trotz einer unterdurchschnittlichen ALE-Bezugsquote eine überdurchschnittliche Sozialhilfebezugsquote auf.

Bei den interkantonalen Vergleichen muss in Betracht gezogen werden, dass die ALV die Möglichkeit kennt, in einzelnen Kantonen bei hoher Arbeitslosigkeit die Bezugsdauer von ALE zu verlängern (sogenannte Krisentaggelder, vgl. Kapitel 2.5.1), was die Bezugsquote für das Leistungssystem ALE in diesen Kantonen erhöht.⁵⁴

Abbildung 5-3: Differenz der kantonalen Bezugsquoten für die Leistungssysteme ALE, IV-Rente und Sozialhilfe zum schweizerischen Durchschnitt (2004 bis 2006)



Anmerkung: Die Daten für die Sozialhilfe sind hochgerechnet (vgl. Kapitel 4).

Lesehilfe: Im Kanton Basel-Stadt liegen die Bezugsquoten von ALE gut 2 %, von IV-Rente rund 4 % und von Sozialhilfe rund 5.5 % über dem schweizerischen Durchschnitt.

⁵⁴ Im Jahr 2004 sind in den Kantonen Waadt, Neuenburg, Genf und Jura Krisentaggelder ausgerichtet worden.

5.2 Entwicklungen 2004 bis 2006

Mit der Darstellung der Entwicklung wird die Dynamik der vier Leistungssysteme und des IAS-Systems insgesamt abgebildet. Dazu sind in Tabelle 5-3 die Veränderungen der Bestände 2004 bis 2006 aufgeführt. Der gesamte IAS-Bestand ist in der Untersuchungsperiode recht stabil geblieben, während sich die einzelnen Leistungssysteme sehr unterschiedlich entwickelt haben. Bedingt durch die gute Konjunkturlage während der Untersuchungsperiode ist der Bestand des Leistungssystems ALE um 11.7 % gesunken. Zugenommen haben die Bestände der Leistungssysteme IV-Rente und IV-Taggeld. Ausgesprochen hoch ist mit fast 15 % die Zunahme des Bestands des Leistungssystems Sozialhilfe. Dies zeigt, dass die Bedeutung der Sozialhilfe für die Existenzsicherung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter während der Untersuchungsperiode weiter zugenommen hat.

Zum Vergleich sind in Tabelle 5-3 die Veränderungsraten der offiziellen Statistiken ausgewiesen. Die Unterschiede ergeben sich aufgrund der unterschiedlichen Anfangs- und Endperioden (erster Monat oder erstes Jahr) und dem unterschiedlich definierten Bezug. Besonders gross sind die Differenzen bei IV-Taggeld und Sozialhilfe.

Tabelle 5-3: Veränderung der Bestände (2004 bis 2006)

Leistungssystem	Bestand 2004	Bestand 2006	Zu- resp. Abnahme 2004 bis 2006	Veränderungsraten der offiziellen Statistiken ⁵⁵
IV-Rente	251 122	264 366	5.3%	5.9% ⁵⁶
IV-Taggeld	14 675	15 248	3.9%	7.1% ⁵⁷
ALV	313 988	277 130	-11.7%	-10.0% ⁵⁸
Sozialhilfe	117 448	134 786	14.8%	17.5% ⁵⁹
IAS-System	691 065	686 950	-0.6%	

Anmerkungen: Berücksichtigt werden nur Personen, die mindestens während zwei aufeinander folgender Monate eine Leistung aus dem gleichen Leistungssystem bezogen haben (vgl. Kapitel 4 bzw. Methodenband Kapitel 2.3.2). Der Bestand des Leistungssystems Sozialhilfe ist hochgerechnet und um die Anzahl weiterer erwachsener Personen in der Unterstützungseinheit korrigiert (vgl. Kapitel 4); die mitunterstützten Kinder sind nicht berücksichtigt. Der IAS-Bestand ist unter Berücksichtigung der gewichteten Bestände des Leistungssystems Sozialhilfe hochgerechnet. Die Bestände unterscheiden sich von den offiziellen Statistiken, da sich die Definitionen unterscheiden. So sind die hier ausgewiesenen Bestände des Leistungssystems IV-Rente höher als in der IV-Statistik, da es sich hier um eine Jahresbetrachtung handelt, während die IV-Statistik die Zahl der IV-Rentnerinnen und IV-Rentner im Januar des laufenden Jahres ausweist (2004: 242 067, 2006: 256 300).

Vergleicht man die Entwicklungen der einzelnen Kantone, so zeigen sich grosse Unterschiede (vgl. Abbildung 5-4). Am stärksten sinkt der IAS-Bestand in den Kantonen Zürich, Jura, Wallis, Zug, etwas weniger stark in den Kantonen Sankt Gallen, Luzern, Uri und Thurgau. Wie in der Schweiz insgesamt stagniert der Bestand mehr oder weniger in den Kantonen Aargau, Freiburg, Nidwalden, Waadt, Schwyz, Obwalden, Basel-Stadt und Basel-Landschaft.

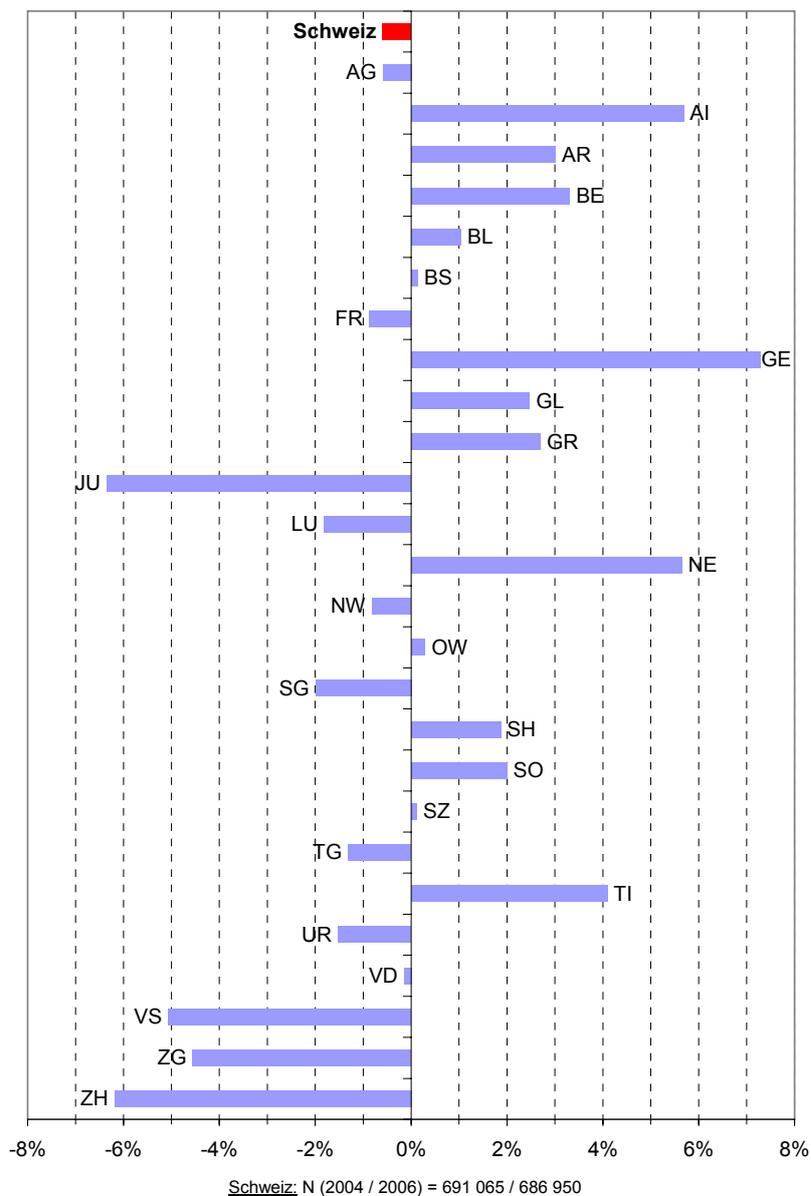
⁵⁵ IV-Statistik des BSV, Arbeitslosenstatistik des SECO und Sozialhilfestatistik des BFS

⁵⁶ Vergleich Januar zu Januar

⁵⁷ Vergleich Januar zu Januar; ohne Einmonatsbezüge, die bei IV-Taggeld besonders häufig sind.

⁵⁸ Vergleich der monatlichen Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt

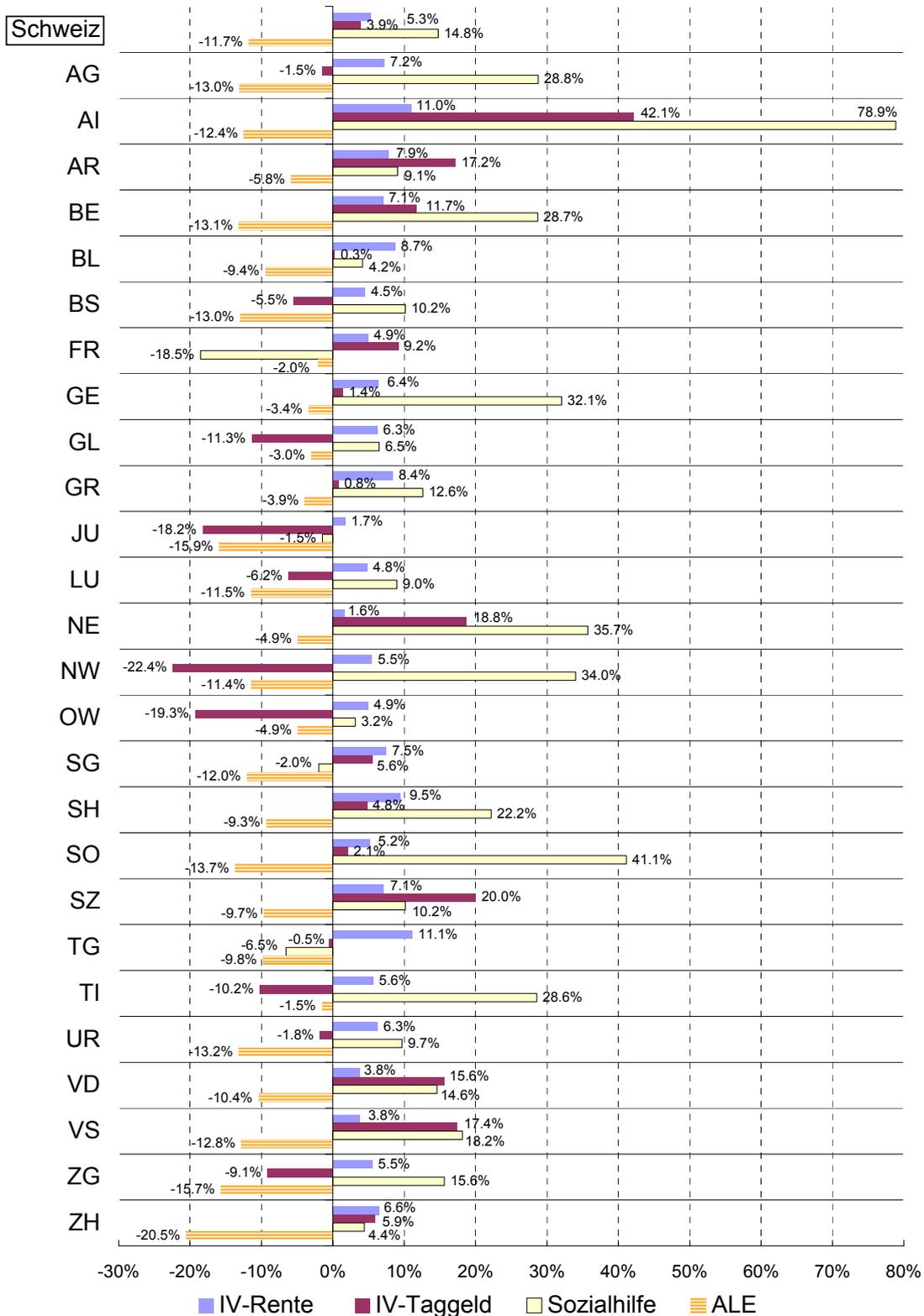
⁵⁹ Ohne Einmal- und Einmonatsbezüge, die bei der Sozialhilfe relevant sind.

Abbildung 5-4: Veränderungsrate des IAS-Bestands nach Kantonen (2004 bis 2006)

Anmerkung: Sozialhilfe-Anteil am IAS-System ist gewichtet (vgl. Kapitel 4).

Demgegenüber nimmt der IAS-Bestand in den Kantonen Genf, Appenzell Innerrhoden, Neuenburg, Tessin, Bern sowie Appenzell Ausserrhoden während der Untersuchungsperiode um mehr als 3 % zu. Etwas weniger stark, aber doch um mehr als 2 %, hat der IAS-Bestand in den Kantonen Graubünden, Glarus, Solothurn und Schaffhausen zugenommen. Während der Bestand des Leistungssystems ALE in allen Kantonen abnimmt und derjenige des Leistungssystems IV-Rente in allen Kantonen zunimmt, zeigt sich bei der Sozialhilfe ein sehr unterschiedliches Bild (vgl. Abbildung 5-5): Deutlich nimmt der Sozialhilfebestand zu in den Kantonen Genf, Neuenburg, Tessin, Solothurn, Schaffhausen, Bern, Nidwalden, Appenzell Innerrhoden und Aargau. In den Kantonen Zürich, Obwalden und Basel-Landschaft steigt der Bestand nur noch wenig, während dieser in den Kantonen Freiburg und Thurgau deutlich abnimmt.

Abbildung 5-5: Veränderungsrate der Bestände der Leistungssysteme IV-Rente, IV-Taggeld, ALE und Sozialhilfe nach Kantonen (2004 bis 2006)



Schweiz: N (IVR: 2004 / 2006) = 251 122 / 264 366; N (IVT: 2004 / 2006) = 14 675 / 15 248;
 N (SH: 2004 / 2006) = 117 448 / 134 786; N (ALE: 2004 / 2006) = 313 988 / 277 130

Anmerkung: Die Daten für die Sozialhilfe sind hochgerechnet (vgl. Kapitel 4).

5.3 Systemzugänge und Systemabgänge

In diesem Kapitel wird gezeigt, über welches Leistungssystem eine Person während der Untersuchungsperiode ins IAS-System eintritt (erstmaliger Leistungsbezug = Systemzugang) bzw. aus welchem Leistungssystem sie aus dem IAS-System austritt (kein weiterer Leistungsbezug = Systemabgang), d. h., diese Personen kommen im Laufe der Beobachtungsperiode neu ins IAS-System oder verlassen dieses vor Ende 2006 wieder. Diese Indikatoren beschreiben die externe Dynamik der Beanspruchung der untersuchten Leistungen: Gibt es Leistungssysteme, die besonders häufig Systemzugänge und -abgänge verzeichnen und die stark von der externen Dynamik und somit von Kontextfaktoren abhängig sind?

Tabelle 5-4: Systemzugänge zum IAS-System nach Leistungssystem (2004 bis 2006)

Leistungssystem	Systemzugänge 2004 bis 2006	Anteil an allen Systemzugängen
IV-Rente	37 641	8.2%
IV-Taggeld	15 217	3.3%
ALE	342 656	74.5%
Sozialhilfe	64 542	14.0%
IAS-System	460 056	100.0%

Anmerkung: Die Zahl der Systemzugänge ist aufgrund der unvollständigen Sozialhilfedaten hochgerechnet. Berücksichtigt ist nur der Systemzugang zum jeweils relevanten Leistungssystem.

Tabelle 5-4 weist die Zahl der Systemzugänge zu den vier Leistungssystemen aus sowie deren Anteil an der Gesamtzahl der Systemzugänge (Struktur der Zugänge). Dabei sind bei den Sozialhilfedaten Korrekturen (Gewichtung bzw. Hochrechnung) vorgenommen worden.⁶⁰ Systemzugänge bzw. -abgänge können nur ausgewiesen werden, wenn sie während der dreijährigen Untersuchungsperiode stattgefunden haben.⁶¹ Es ist zu vermuten, dass sich bei einer längeren Untersuchungsperiode herausstellen würde, dass ein Teil der Systemzugänge bzw. -abgänge effektiv Übergänge in ein anderes Leistungssystem sind. Die Systemzugänge und -abgänge sind daher eher überschätzt und die Übergänge zwischen den Leistungssystemen unterschätzt. Betrifft ein erstmaliger Bezug zwei oder mehrere Leistungssysteme gleichzeitig, so wird dieser dem als relevant identifizierten Leistungssystem zugewiesen (vgl. Kapitel 4 bzw. Methodenband Kapitel 2.3.3).

Insgesamt lassen sich während der Untersuchungsperiode 460 056 Systemzugänge beobachten. Vom gesamten IAS-Bestand der Untersuchungsperiode (vgl. Tabelle 5-1) sind somit etwa die Hälfte Neuzugänge. Dreiviertel davon (74.5 %) sind Systemzugänge zum Leistungssystem ALE, 14 % zum

⁶⁰ Z. B. Kantone mit einer Stichprobenerhebung, Kantone mit Datenlieferungen nur für das zweite Halbjahr 2004, Dossiers ohne eindeutig identifizierbare AHV-Nummern, keine Identifizierung von weiteren erwachsenen Personen in der Unterstützungseinheit usw. (vgl. Kapitel 4)

⁶¹ Personen, die vor dem 1. Januar 2004 eine Leistung bezogen haben, jedoch am 1. Januar 2004 keine Leistung beziehen, werden als Systemzugänge registriert, wenn sie nach Januar 2004 wieder eine Leistung beziehen. Dasselbe gilt für das Ende der Untersuchungsperiode: Personen, die im Dezember 2006 keine Leistung beziehen, werden als Systemabgänge registriert (und figurieren nicht im Schlussbestand), auch wenn sie Anfang 2007 wieder Leistungen beziehen. Daher wird die Zahl der Systemzugänge bzw. -abgänge eher überschätzt.

Leistungssystem Sozialhilfe. Relativ gering sind die Anteile der Zugänge zu den Leistungssystemen IV-Rente (8.2 %) und IV-Taggeld (3.3 %). Die Systemzugänge während der Untersuchungsperiode erfolgen also in erster Linie über das Leistungssystem ALE und in viel geringerer Masse über die Leistungssysteme Sozialhilfe, IV-Rente und IV-Taggeld. Der geringe Anteil der Systemzugänge des Leistungssystems IV-Rente ist darauf zurückzuführen, dass Rentenbezüge meistens mehrere Jahre dauern und die Fluktuation innerhalb von drei Jahren daher eher gering ist (d. h., die Mehrheit der Personen ist sowohl im Anfang- wie im Schlussbestand enthalten). Umgekehrt ist der Bezug von ALE befristet und die Häufigkeit des Bezugs eng mit dem Konjunkturverlauf gekoppelt.

Analog zu den Systemzugängen weist die Tabelle 5-5 die Struktur der Systemabgänge aus dem IAS-System aus. Die Zahl der Systemabgänge beträgt 459 574 und liegt damit praktisch auf dem gleichen Niveau wie die der Systemzugänge.⁶²

Tabelle 5-5: Systemabgänge aus dem IAS-System nach Leistungssystem (2004 bis 2006)

Leistungssystem	Systemabgänge 2004 bis 2006	Anteil an allen Systemabgängen
IV-Rente	36 740	8.0%
IV-Taggeld	10 309	2.2%
ALE	357 848	77.9%
Sozialhilfe	54 677	11.9%
IAS-System	459 574	100.0%

Anmerkung: Die Zahl der Systemzugänge ist aufgrund der unvollständigen Sozialhilfedaten hochgerechnet. Berücksichtigt ist nur der Systemabgang aus dem jeweils relevanten Leistungssystem.

Der weitaus grösste Teil der Systemabgänge weist das Leistungssystem ALE auf (77.9 %). Die Systemabgänge aus dem Leistungssystem Sozialhilfe machen 11.9 % aus, jene aus den Leistungssystemen IV-Rente und IV-Taggeld zusammen 10.2 %.

Die Entwicklung des Leistungssystems ALE wird stark durch die systemexterne Dynamik (Konjunkturverlauf) geprägt: Die Systemabgänge sind aufgrund der sich verbessernden wirtschaftlichen Situation von 2004 bis 2006 deutlich höher als die Systemzugänge. Beim Leistungssystem IV-Rente überwiegen die Systemzugänge leicht, was der Zunahme des IV-Rentenbestands entspricht. Die Systemabgänge aus dem Leistungssystem IV-Rente lassen sich wie folgt aufgliedern: 62.5 % Erreichen des AHV-Rentenrentenalters, 8.1 % Wegzug ins Ausland, 21.0 % Todesfall und 8.4 % andere Gründe. Von den knapp 37 000 Personen, die keine IV-Rente mehr beziehen, erhalten somit 23 000 eine AHV-Rente und rund 7700 sind verstorben. Bei den Leistungssystemen IV-Taggeld und Sozialhilfe sind die Systemzugänge deutlich höher als die Systemabgänge, was sich an der Zunahme der betreffenden Bestände von 2004 bis 2006 zeigt. Die Zunahme beim Leistungssystem IV-Taggeld könnte eine beabsichtigte Wirkung der 4. IVG-Revision sein (Eingliederung vor Rente). Die Sozialhilfe reagiert kaum beziehungsweise stark verzögert auf die verbesserte Konjunkturlage. Dies

⁶² Es muss berücksichtigt werden, dass in Tabelle 5-2 die Veränderung der Jahresbestände 2004 und 2006 ausgewiesen wird; bei den Zu- und Abgängen in Tabelle 5-4 bzw. 5-5 wird jedoch die gesamte Periode von Januar 2004 bis Dezember 2006 betrachtet.

bestätigt die Beobachtungen, dass die Sozialhilfe in den letzten drei Jahrzehnten zunehmend strukturelle (Lebens)Risiken abdeckt, für die kein Sozial(ver)sicherungssystem zuständig ist (vgl. auch Ferroni/Knöpfel 1999). Dies führt dazu, dass die Zahl der Sozialhilfe Beziehenden in der Tendenz kontinuierlich steigt und der Rückgang wegen guter Arbeitsmarktlage jeweils eher gering ausfällt, sodass das Ausgangsniveau vor dem letzten Konjunkturabschwung nicht mehr erreicht wird (stufenweiser Anstieg der Sozialhilfezahlen im Zeitablauf).

5.4 Übergänge

In diesem Abschnitt werden die Personenflüsse zwischen den Leistungssystemen anhand von Indikatoren quantifiziert. Neben der absoluten Zahl der Übergänge wird die Struktur der Zugänge und Abgänge der jeweiligen Leistungssysteme dargestellt. Im Weiteren wird für alle Personenflüsse der Anteil der Personen, die in ein anderes Leistungssystem wechseln, am Bestand des Abgangssystems ausgewiesen (Abgangsquote). Schliesslich wird am Schluss dieses Kapitels die Zahl der Übergänge pro Person und die Dauer des Übergangs präsentiert.

5.4.1 Überblick

Die Transformationsmatrix (Tabelle 5-6) gibt einen ersten Überblick über die Zahl der Übergänge für alle zwölf Typen von Übergängen. Anhand dieser Matrix können alle möglichen Personenflüsse im IAS-System dargestellt werden. Der Bestand eines Leistungssystems am Schluss der Untersuchungsperiode lässt sich wie folgt berechnen: Ausgehend vom Anfangsbestand im Januar 2004 werden alle Abgänge (Übergänge zu einem anderen Leistungssystem oder Systemabgänge) abgezählt und alle Zugänge (Übergänge von einem anderen Leistungssystem oder Systemzugänge) addiert. Z. B. lässt sich der Schlussbestand von IV-Rente wie folgt berechnen: Ausgehend vom Anfangsbestand (227 849) werden alle Übergänge zu den anderen drei Leistungssystemen (zu IV-Taggeld 437, zu ALE 337, zu Sozialhilfe 548) sowie die Systemabgänge (36 740) abgezählt. Danach werden alle Übergänge von den andern Leistungssystemen zu IV-Rente (von IV-Taggeld 2851, von ALE 4064, von Sozialhilfe 11 993) sowie die Systemzugänge (37 641) dazugezählt. Als Ergebnis erhält man den Schlussbestand (246 336).

Insgesamt können während der Untersuchungsperiode 85 081 Übergänge identifiziert werden (Summe der Zellen innerhalb der Matrix in Tabelle 5-6). Eine Person kann während der Untersuchungsperiode an mehreren Übergängen beteiligt sein. Von allen Personen, die während der Untersuchungsperiode eine Leistung aus dem IAS-System bezogen haben, wechseln gut 8 % bzw. rund 75 000 Personen mindestens einmal von einem Leistungssystem in ein anderes und sind somit an mindestens einem Übergang beteiligt. In den meisten Fällen wird pro Person nur ein Übergang nachgewiesen. Etwa 11 % der Personen mit mindestens einem Übergang – was rund 8200 Personen bzw. 0.9 % des IAS-Bestands entspricht – sind an weiteren Übergängen beteiligt (vgl. Kapitel 5.4.7). Weitaus am häufigsten sind die Übergänge von ALE zu Sozialhilfe (38 307) und umgekehrt (17 347) sowie von Sozialhilfe zu IV-Rente (11 993). Eine Häufigkeit zwischen 2000 und 4000 Personen weisen die Übergänge auf von IV-Taggeld zu ALE, von ALE zu IV-Rente und IV-Taggeld sowie von IV-Taggeld zu IV-Rente. Übergänge von Sozialhilfe zu IV-Taggeld und umgekehrt kommen bei rund 1200 bzw. 1100 Personen vor. Übergänge vom Leistungssystem IV-Rente zu einem anderen Leistungssystem sind selten.

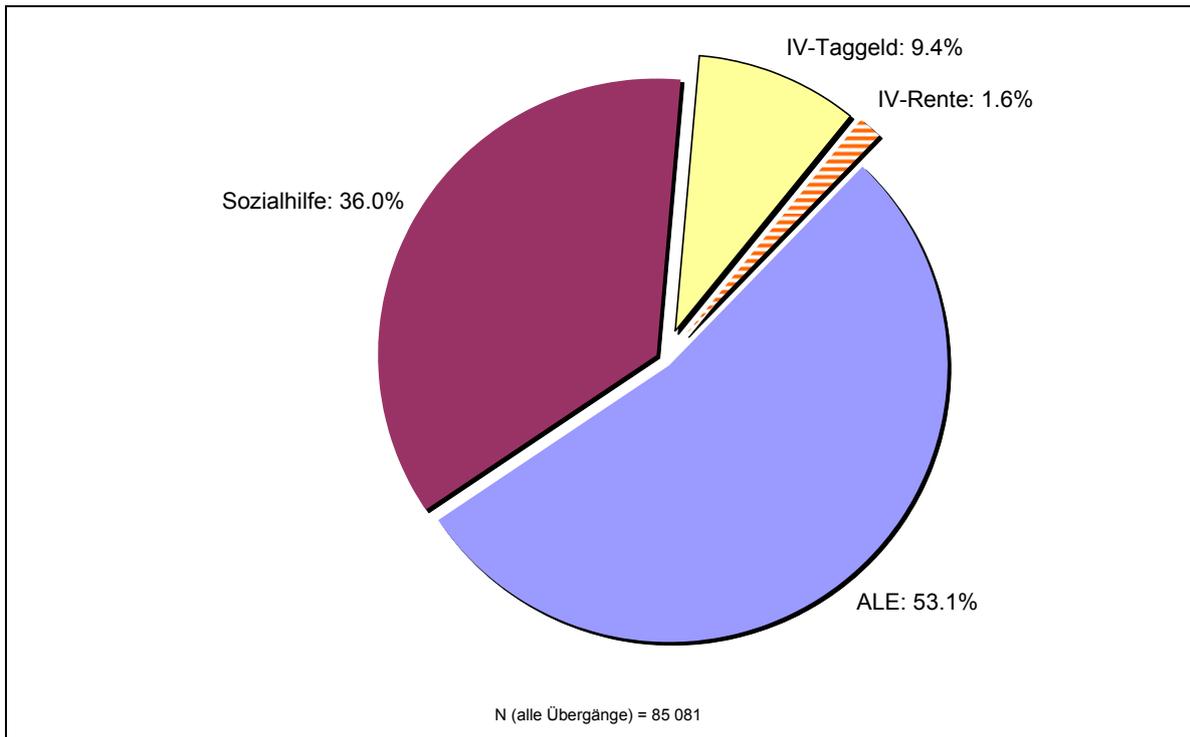
Tabelle 5-6: Transformationsmatrix der Übergänge zwischen den Leistungssystemen (Januar 2004 bis Dezember 2006)

Übergänge von	Anfangsbestand (Januar 2004)	Übergänge zu				Systemabgänge	Schlussbestand (Dezember 2006)
		IV-Rente	IV-Taggeld	ALE	Sozialhilfe		
IV-Rente	227 849	Leistung ganze Periode	437	337	548	36 740	246 336
IV-Taggeld	6 270	2 851	Leistung ganze Periode	3 989	1 139	10 309	7 706
ALE	142 566	4 064	2 818	Leistung ganze Periode	38 307	357 848	103 858
Sozialhilfe	70 435	11 993	1 252	17 347	Leistung ganze Periode	54 677	89 702
Systemzu- gänge	434 715	37 641	15 217	342 656	64 542		434 233

Anmerkungen: Ein Beispiel, wie aus dem Anfangs- der Schlussbestand berechnet werden kann, findet sich am Anfang des Kapitels 5.4.1. Die Anfangsbestände beziehen sich auf Januar 2004 und die Schlussbestände auf Dezember 2006. Die Übergänge zum und vom Leistungssystem Sozialhilfe sind aufgrund der unvollständigen Dossiers korrigiert und mittels Gewichtung entsprechend angepasst. Zusätzlich sind die Sozialhilfezahlen aufgrund der Anzahl weiterer erwachsener Personen in der Unterstützungseinheit hochgerechnet, da diese Personen aufgrund fehlender AHV-Nummern nicht identifiziert werden können, jedoch mit dem Beginn bzw. Ende eines Leistungsbezugs einen Übergang auslösen können (vgl. Kapitel 4). Die Anfangs- und Schlussbestände der einzelnen Leistungssysteme enthalten nur die Leistungsbeziehenden, wenn es sich um das als relevant definierte Leistungssystem handelt (Definitionen vgl. Kapitel 4 bzw. Methodenband Kapitel 2.3.3). Deshalb sind die hier ausgewiesenen Anfangsbestände des Leistungssystems IV-Rente tiefer als die Zahl der IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger im Januar 2004 gemäss IV-Statistik (242 067) und auch der Anfangsbestand des Leistungssystems ALE ist tiefer als die im Januar 2004 registrierten Arbeitslosen (168 163). Weiter können die Bestände nicht direkt mit den Beständen aus Kapitel 5.1 bzw. 5.2 verglichen werden, da es sich dort um Jahresbestände resp. um Bestände der gesamten Untersuchungsperiode handelt.

5.4.2 Übergänge nach Abgangssystem

Abbildung 5-6 zeigt die Übergänge (ohne Systemabgänge) aus der Sicht des Abgangssystems. Aufgeführt ist die Verteilung der Übergänge nach Typ des Abgangssystems. Mehr als die Hälfte aller Übergänge sind Übergänge von ALE zu einem anderen Leistungssystem (53 %). 36 % sind Übergänge von Sozialhilfe und gut 9 % solche von IV-Taggeld zu einem anderen Leistungssystem. Übergänge vom Leistungssystem IV-Rente zu einem anderen Leistungssystem sind sehr selten (1.6 %).

Abbildung 5-6: Anteil der Übergänge nach Abgangssystem (2004 bis 2006)

Anmerkung: Die Daten der Sozialhilfe sind gewichtet (vgl. Kapitel 4)

Werden die Anteile der Übergänge (ohne Systemabgänge) der einzelnen Leistungssysteme mit den Anteilen der Leistungssysteme am IAS-Bestand (vgl. Tabelle 5-1) verglichen, fällt auf, dass der Anteil des Leistungssystems IV-Rente an den Übergängen markant tiefer ist als dessen Anteil von rund 30 % am IAS-Bestand. Die IV-Rente hat die Funktion, bei einer andauernden Erwerbsunfähigkeit die Existenz zu sichern und ist daher auf Dauer angelegt. Hingegen ist der Anteil des Leistungssystems IV-Taggeld viel höher als dessen Anteil am IAS-Bestand (3.0 %): IV-Taggeld ist nicht auf eine längerfristige Existenzsicherung ausgerichtet, sondern hat die Eingliederung resp. die Abklärung der Auswirkungen eines Gesundheitsschadens auf die Erwerbsfähigkeit zum Ziel. Auch der Anteil der Übergänge des Leistungssystems Sozialhilfe ist höher als dessen Anteil am IAS-Bestand (30 %), was ebenfalls auf eine relativ starke Fluktuation im Bestand hinweist.

5.4.3 Struktur der Abgänge

In Tabelle 5-7 sind alle Abgänge (Übergänge und Systemabgänge) von den vier Leistungssystemen nach der Art des nachfolgenden Leistungsbezugs (Typ des Systemübergangs oder Systemabgang) aufgeführt. Hier interessiert die Frage, ob nach einer abgeschlossenen Bezugsperiode in einem Leistungssystem ein Bezug aus einem anderen Leistungssystem folgt und welches dies ist. Betrachtet man die Struktur der Abgänge der einzelnen Leistungssysteme, so zeigt sich, dass bei allen die Systemabgänge weitaus häufiger sind als die Übergänge.

Tabelle 5-7: Abgänge nach Typ des Übergangs (2004 bis 2006)

Abgangssystem	Typ des Übergangs	Anzahl Übergänge /Systemabgänge	Anteil an allen Abgängen
IV-Rente			
	IVR → IVT	437	1.1%
	IVR → ALE	337	0.9%
	IVR → SH	548	1.4%
Systemabgänge		36 740	96.5%
Total Abgänge		38 062	100%
IV-Taggeld			
	IVT → IVR	2 851	15.6%
	IVT → ALE	3 989	21.8%
	IVT → SH	1 139	6.2%
Systemabgänge		10 309	56.4%
Total Abgänge		18 288	100%
ALE			
	ALE → IVR	4 064	1.0%
	ALE → IVT	2 818	0.7%
	ALE → SH	38 307	9.5%
Systemabgänge		357 848	88.8%
Total Abgänge		403 037	100%
Sozialhilfe			
	SH → IVR	11 993	14.1%
	SH → IVT	1 252	1.5%
	SH → ALE	17 347	20.3%
Systemabgänge		54 677	64.1%
Total Abgänge		85 269	100%
Total Abgänge von allen Leistungssystemen		544 656	100%
Davon Übergänge zu einem anderen Leistungssystem		85 081	15.6%
Davon Systemabgänge		459 575	84.4%

Am häufigsten sind Übergänge vom Leistungssystem IV-Taggeld zu den anderen Leistungssystemen (v. a. zu ALE und zu IV-Rente). Das betrifft rund 7900 Personen bei insgesamt gut 18 000 Abgängen vom Leistungssystem IV-Taggeld. Bei IV-Taggeld sind denn auch die Systemabgänge mit rund 56 % am tiefsten. Beim Leistungssystem Sozialhilfe betragen die Systemabgänge gut 64 % bzw. die Übergänge knapp 36 % oder rund 30 000 Personen. 20 % der Personen, die einen Sozialhilfebezug abschliessen, beziehen später ALE und 14 % eine IV-Rente. Beim Leistungssystem ALE machen die Systemabgänge 90 % aus, die Übergänge gut 10 % – dies entspricht gut 45 000 Personen. 9.5 % beziehen später Leistungen der Sozialhilfe und nur wenige Personen Leistungen der IV. Diese Übergänge sind nicht direkt mit den Ergebnissen vergleichbar, die Aeppli et al. (vgl. auch Kapitel 3.4.1) in ihren verschiedenen Studien veröffentlicht haben, da in der vorliegenden Untersuchung alle Abgänge aus dem Leistungssystem ALE enthalten sind und nicht nur die Ausgesteuerten.⁶³ Zudem ist unsere Untersuchungsperiode je nach Datum des Abgangs relativ kurz.⁶⁴ Im Leistungssystem IV-Rente sind die Systemabgänge mit einem Anteil von mehr als 96 % an allen Abgängen sehr hoch – es gibt nur sehr wenige Übergänge zu einem anderen Leistungssystem (rund 1300 Übergänge bei total rund 38 000 Abgängen).

Insgesamt zeigt sich, dass die Übergänge zwischen Sozialhilfe und ALE (in beide Richtungen) dominieren, gefolgt vom Übergang von Sozialhilfe zu IV-Rente.

5.4.4 Übergänge nach Zugangssystem

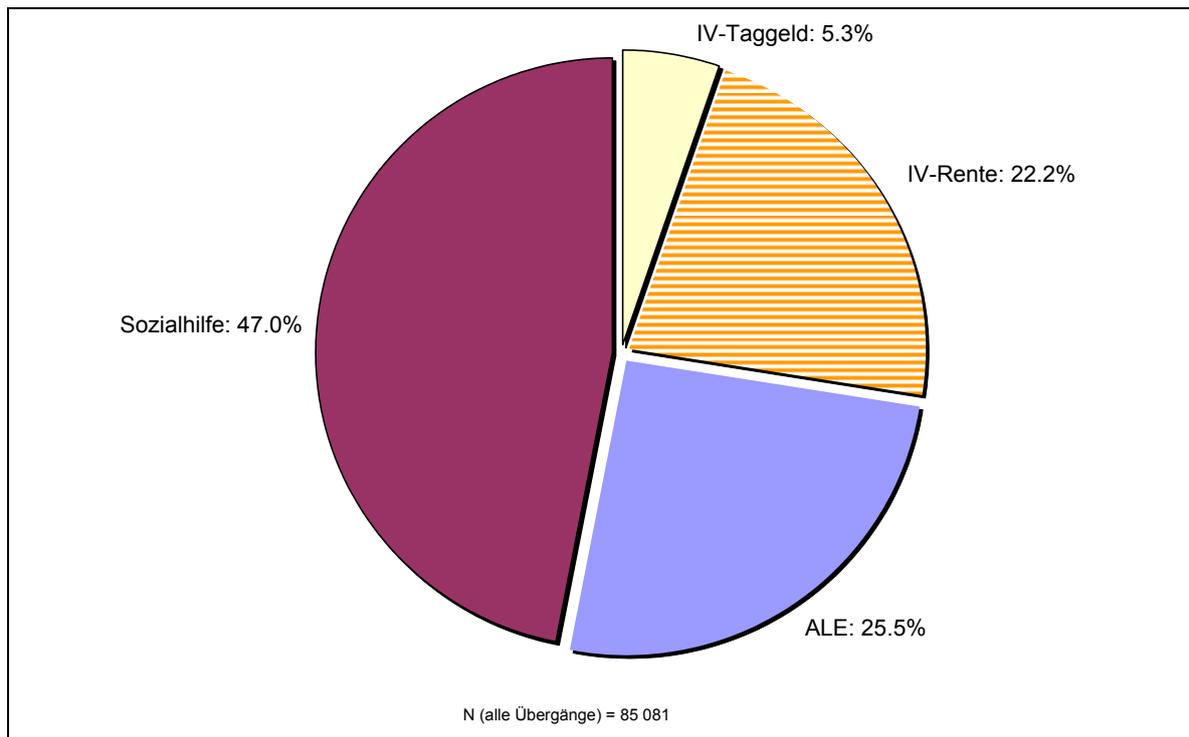
Eine andere Sichtweise präsentiert der Fokus auf das Zugangssystem. Hier werden die Übergänge nach dem Leistungssystem klassifiziert, zu dem die Übergänge erfolgen.

Fast die Hälfte der Übergänge sind – aus Sicht des Zugangssystems – Übergänge zum Leistungssystem Sozialhilfe (47 %). Dies zeigt die Bedeutung der subsidiären Funktion der Sozialhilfe: Diese kommt dann zum Tragen, wenn die Anspruchsberechtigung für (Versicherungs)Leistungen der anderen Leistungssysteme ausgeschöpft oder nicht (mehr) gegeben ist.

Gut 22 % sind Übergänge zu IV-Rente und gut 25 % Übergänge zu ALE. Beim Leistungssystem ALE sind die Systemzugänge weitaus am häufigsten (vgl. Kap. 5.3); dennoch ist der Anteil der Übergänge zu diesem Leistungssystem erheblich. Gemessen an allen Zugängen zu diesem Leistungssystem sind dies jedoch nur etwa 6 % (vgl. Tabelle 5.8). Die Zugänge zu IV-Taggeld machen einen relativ kleinen Anteil an den Übergängen aus (5 %).

⁶³ Gemäss Angaben des SECO (2008) wurden in den Jahren 2004 bis 2006 106 000 Personen ausgesteuert, was 26 % aller Abgänge aus dem Leistungssystem ALE entspricht. Für eine Vergleichbarkeit mit den Resultaten von Aeppli et al. müssten die Ausgesteuerten bei den Abgängen identifiziert werden können.

⁶⁴ Bei einem Abgang aus dem Leistungssystem ALE im zweiten Halbjahr 2006 beträgt die Untersuchungsperiode nur ein bis fünf Monate, bei einem Abgang im ersten Halbjahr 2004 aber rund 30 Monate. Für eine Vergleichbarkeit mit den Resultaten von Aeppli et al. müsste somit die Untersuchung auf die Abgänge im ersten Halbjahr 2004 eingeschränkt werden.

Abbildung 5-7: Anteil der Übergänge nach Zugangssystem (2004 bis 2006)

Anmerkung: Die Daten der Sozialhilfe sind gewichtet (vgl. Kapitel 4).

5.4.5 Struktur der Zugänge

Bei den Zugängen zu den einzelnen Leistungssystemen stellt sich die Frage, ob es sich um Personen handelt, die zum ersten Mal eine Leistung aus dem IAS-System beziehen oder ob sie von einem anderen Leistungssystem kommen (Systemzugang oder Übergang). Wenn sie an einem Übergang beteiligt sind, ist von Interesse, welche Leistung sie vorher bezogen haben. Die Beschränkung der Untersuchungsperiode auf drei Jahren bedeutet, dass alle Bezüge, die vor (oder nach) der Untersuchungsperiode liegen, nicht identifiziert werden können. Wie gross die Ungenauigkeit aufgrund dieser Beschränkung ist, müsste mit zusätzlichen Analysen (z. B. mit einer Jahres- bzw. Zweijahresperiode) oder nach Vorliegen von Daten über einen längeren Zeitraum untersucht werden.

Aus Tabelle 5-8 wird die Struktur der Zugänge sichtbar. Während der Untersuchungsperiode haben knapp 40 % oder rund 40 000 Personen, die neu Sozialhilfe beziehen, vorgängig eine andere Leistung aus dem IAS-System bezogen (= Übergänge): die überwiegende Mehrheit ALE,⁶⁵ 1.1 % IV-Taggeld und lediglich 0.5 % eine IV-Rente.

Von den Zugängen zum Leistungssystem ALE haben nur ca. 6 % vorgängig eine andere Leistung bezogen; dies entspricht rund 22 000 Personen. Weitaus die meisten hatten vorher einmal einen Leistungsbezug von Sozialhilfe (4.8 % der Zugänge) und ein kleiner Teil einen solchen von IV-Taggeld (1.1 %), während Personen, die vorgängig eine IV-Rente bezogen haben, äusserst selten sind.

⁶⁵ 36.6 % der Personen, die neu Sozialhilfe beziehen, haben früher ALE bezogen. Dies entspricht etwa den Ergebnissen von Brosi et al. (2001) für den Kanton Wallis: Gemäss dieser Studie haben 34 % der neu Sozialhilfe beziehenden Personen bis eindreiviertel Jahre vorher ALE bezogen (vgl. auch Kapitel 3.4.1).

Tabelle 5-8: Zugänge nach Typ des Übergangs (2004 bis 2006)

Zugangssystem	Typ des Übergangs	Anzahl Übergänge /Systemzugänge	Anteil an allen Zugängen
IV-Rente			
	IVT → IVR	2 851	5.0%
	ALE → IVR	4 064	7.2%
	SH → IVR	11 993	21.2%
Systemzugänge		37 641	66.6%
Total Zugänge		56 549	100%
IV-Taggeld			
	IVR → IVT	437	2.2%
	ALE → IVT	2 818	14.3%
	SH → IVT	1 252	6.3%
Systemzugänge		15 217	77.2%
Total Zugänge		19 724	100%
ALE			
	IVR → ALE	337	0.1%
	IVT → ALE	3 989	1.1%
	SH → ALE	17 347	4.8%
Systemzugänge		342 656	94.1%
Total Zugänge		364 329	100%
Sozialhilfe			
	IVR → SH	548	0.5%
	IVT → SH	1 139	1.1%
	ALE → SH	38 307	36.6%
Systemzugänge		64 542	61.7%
Total Zugänge		104 536	100%
Total Zugänge zu allen Leistungssystemen		545 138	100%
Davon Übergänge aus einem anderen Leistungssystem		85 081	15.6%
Davon Systemzugänge		460 057	84.4%

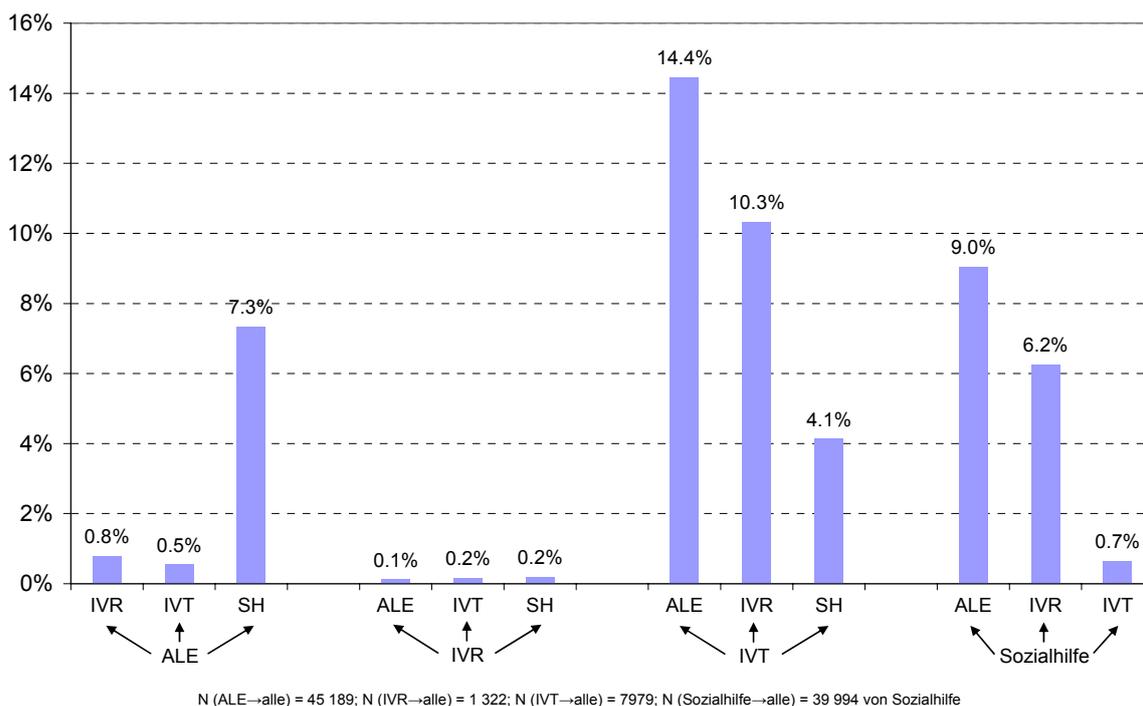
An dritter Stelle der Zugangssysteme steht das Leistungssystem IV-Rente mit einem Anteil von 22 % an allen Übergängen. Ein Drittel der Zugänge oder rund 19 000 Personen haben vorgängig eine Leistung aus einem anderen Leistungssystem bezogen: 63 % Sozialhilfe und 21 % ALE.

Aufgrund der geringeren Zahl von Personen, die IV-Taggeld beziehen, sind in diesem Leistungssystem die Übergänge von den anderen Leistungssystemen mit rund 4500 Personen vergleichsweise niedrig: Sie kommen etwa zu zwei Dritteln vom Leistungssystem ALE und zu einem Drittel von der Sozialhilfe, haben aber nur sehr selten früher eine IV-Rente bezogen.

5.4.6 Abgangsquoten

Als dritte Perspektive sind in Abbildung 5-8 die Abgangsquoten dargestellt. Bei den Abgangsquoten wird die Zahl der Abgänge (Systemabgänge und Übergänge) nach Abgangstyp als Anteil am gesamten Bestand des entsprechenden Leistungssystems ausgewiesen. Referenzgrösse ist der Bestand des Abgangssystems. Die Abgangsquote kann als Risiko oder Wahrscheinlichkeit interpretiert werden, dass eine Person im Laufe der Untersuchungsperiode von einem Leistungssystem in ein anderes wechselt.

Abbildung 5-8: Abgangsquoten nach Typ des Übergangs



Anmerkung: Die Daten der Sozialhilfe sind gewichtet (vgl. Kapitel 4).

Die Abgangsquote für den Übergang von IV-Taggeld zu ALE ist am höchsten: Hier besteht eine Wahrscheinlichkeit von gut 14 %, dass eine Person, die IV-Taggeld bezieht, später ALE beziehen wird. Dies deutet darauf hin, dass sich die Arbeitsmarktintegration nach erfolgter IV-Eingliederungsmassnahme zum Teil als relativ schwierig erweist. Erwartungsgemäss ist die Abgangsquote von IV-Taggeld zu IV-Rente ebenfalls hoch (10.3 %). Die Abgangsquote von IV-Taggeld zu Sozialhilfe ist mit 4.1% im Vergleich zu den beiden anderen Quoten eher tief, aber dennoch nicht zu vernachlässigen. Die Abgangsquote von ALE zu Sozialhilfe ist erheblich: 7.3 % der Bezügerinnen

und Bezüger von ALE beziehen später Sozialhilfe. Umgekehrt ist die Abgangsquote von Sozialhilfe zu ALE mit 9 % ebenfalls recht hoch. Die Abgangsquote von Sozialhilfe zu IV-Rente beträgt 6.2 %, diejenige zu IV-Taggeld nur 0.7 %. Bei allen anderen Übergängen liegen die Abgangsquoten unter 1 %, d. h., die Wahrscheinlichkeit oder das Risiko eines Übergangs zu einem anderen Leistungssystem ist sehr gering.

5.4.7 Zahl der Übergänge pro Person

Gut 8 % der Personen, die Leistungen aus dem IAS-System beziehen (mit Hochrechnung), sind im Laufe der Untersuchungsperiode an Übergängen beteiligt, insgesamt betrifft dies rund 75 000 Personen (bei rund 85 000 Übergängen). Tabelle 5-9 weist die Zahl der Übergänge ohne Korrektur (Gewichtung) bei den Sozialhilfedaten aus.⁶⁶ Deshalb ist die in dieser Tabelle ausgewiesene Zahl der Übergänge tiefer als die Zahl der Übergänge in den Tabellen 5-5 bis 5-8 (67 763 gegenüber hochgerechnet 85 081). Von diesen sind rund 11 % an mehr als einem Übergang beteiligt. Diese rund 8200 Personen (hochgerechnet bzw. 6600 nicht hochgerechnet) haben demzufolge mindestens von zwei verschiedenen Leistungssystemen Leistungen bezogen. Ihr Anteil an der Gesamtheit aller Personen mit Leistungen aus dem IAS-System beträgt 0.9 %, d. h., sie kommen in einer dreijährigen Periode eher selten vor. Es ist anzunehmen, dass viele dieser Personen zwischen den Leistungssystemen «oszillieren» oder infolge eines fortschreitenden Desintegrationsprozesses von einem Leistungssystem in ein anderes «abgeschoben» werden («Drehtüreffekt»).

Tabelle 5-9: Zahl der Übergänge pro Person

Anzahl Übergänge pro Person	Anzahl Übergänge	Anzahl Personen	Anteil der Personen	Anteil an allen Personen mit IAS-Bezug
Ohne Übergang				93.2%
1 Übergang	53 798	53 798	89.0%	6.0%
2 Übergänge	11 924	5 962	9.9%	0.7%
3 Übergänge	1 809	603	1.0%	0.1%
4 und mehr	232	56	0.1%	0.0%
Total	67 763	60 419	100%	100%

Anmerkung: ohne Gewichtung der Sozialhilfefälle. Die Zahl der Übergänge unterscheidet sich deshalb von der in den Kapiteln 5.1 bis 5.4 ausgewiesenen Zahlen sowie von den im oberen Abschnitt erwähnten Zahlen.

Zu erwähnen ist, dass bei der Identifizierung der Übergänge nur Personen berücksichtigt werden, die in ein anderes Leistungssystem wechseln, nicht aber diejenigen, die mit Unterbrüchen mehrmals Leistungen aus demselben Leistungssystem beziehen (= Leistungsunterbrüche, vgl. Kapitel 5.6). Es ist anzunehmen, dass sich bei einer Verlängerung der Untersuchungsperiode die Zahl der Übergänge erhöht, insbesondere diejenige von ALE zu Sozialhilfe, da zwischen (wiederholten) Bezugsperi-

⁶⁶ Eine Gewichtung wäre mit erheblichem Aufwand verbunden: Für jede Übergangshäufigkeit (ein, zwei, drei, vier und mehr Übergänge) müsste jeweils der Anteil derjenigen Übergänge eruiert werden, an denen die Sozialhilfe beteiligt ist; dieser Anteil müsste hochgerechnet und zur Summe addiert werden.

den von ALE und dem Bezug von Sozialhilfe Phasen der privaten Existenzsicherung liegen können. Die Wahrscheinlichkeit ist gross, dass ein allfälliger späterer Übergang ins Leistungssystem IV-Rente ausserhalb der Untersuchungsperiode von drei Jahren liegt (vgl. Kapitel 3.2).

5.4.8 Dauer der Übergänge

Aus Sicht des Abgangssystems können zwei Typen von Übergängen unterschieden werden: systeminduzierte oder individuell induzierte Übergänge (vgl. Kap. 2.2). Bei systeminduzierten Übergängen erfolgt der Übergang – bedingt durch die Subsidiarität – direkt, bei individuell induzierten Übergängen kann zwischen den Bezugsperioden eine längere Phase ohne Leistungsbezug liegen. Die Übergänge vom Leistungssystem Sozialhilfe sind systeminduziert, wenn während des Sozialhilfebezugs die Voraussetzungen für den Bezug von Leistungen aus einem anderen Leistungssystem erfüllt sind. Alle anderen Übergänge sind individuell induziert, d. h., die betroffenen Personen können – bei erfüllten Voraussetzungen – die entsprechenden Leistungen beantragen, müssen aber nicht.

Die Dauer des Übergangs bemisst sich an der Zahl der Monate zwischen dem letzten Leistungsbezug im Abgangssystem und dem ersten Leistungsbezug im Zugangssystem. Tabelle 5-10 zeigt die Verteilung der Dauer des Übergangs für alle Übergangsarten. Zusätzlich ist in Abbildung 5-9 die durchschnittliche Dauer der Übergänge dargestellt.

Tabelle 5-10: Typ des Übergangs nach Dauer des Übergangs

Übergang	Dauer in Monaten			Total	N
	0 bis 2	3 bis 6	> 6		
IVR→IVT	93.4%	3.0%	3.7%	100%	437
IVR→ALE	61.1%	16.6%	22.3%	100%	337
IVR→SH	65.7%	15.9%	18.5%	100%	460
IVT→IVR	44.4%	34.2%	21.4%	100%	2 851
IVT→ALE	78.4%	11.3%	10.3%	100%	3 989
IVT→SH	66.2%	18.8%	15.0%	100%	914
ALE→IVR	53.1%	13.4%	33.6%	100%	4 064
ALE→IVT	69.1%	12.5%	18.4%	100%	2 818
ALE→SH	64.6%	15.0%	20.4%	100%	30 770
SH→IVR	87.5%	6.8%	5.7%	100%	8 302
SH→IVT	75.5%	10.8%	13.7%	100%	868
SH→ALE	57.9%	13.6%	28.5%	100%	12 026
Alle Übergänge	66.0%	14.1%	19.9%	100%	67 836

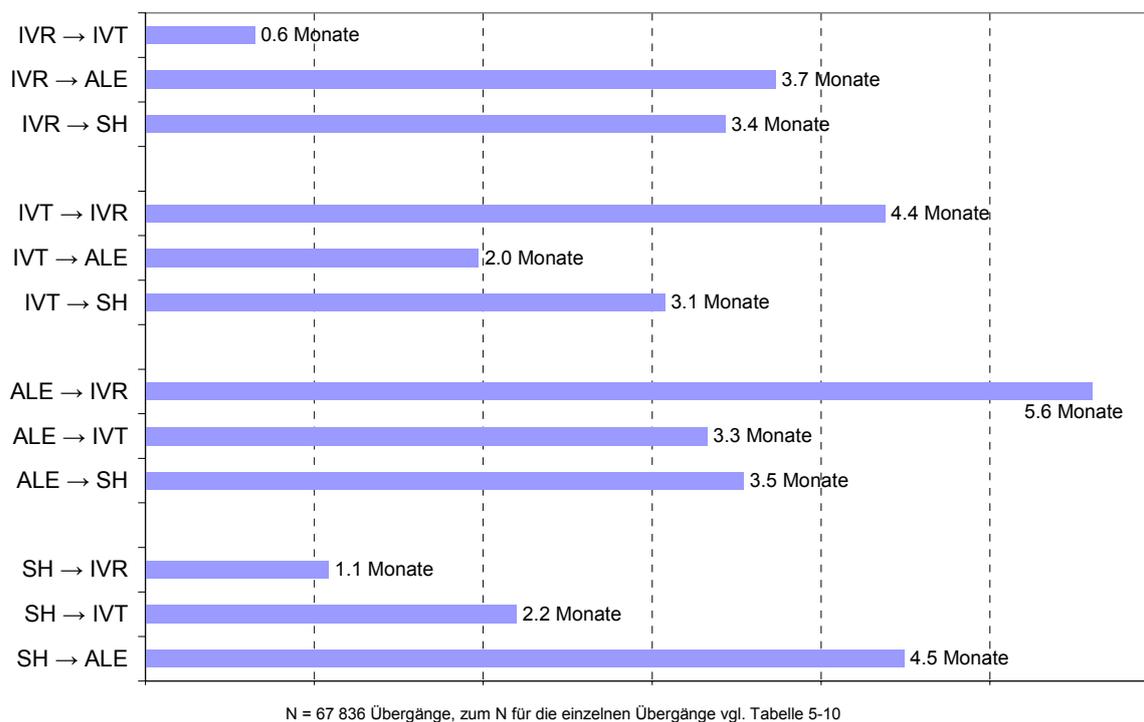
Anmerkung: ohne Gewichtung der Sozialhilfefälle

Zwei Drittel aller Übergänge erfolgt mehr oder weniger direkt und nur bei knapp 20 % beträgt die Dauer mehr als ein halbes Jahr. Im Durchschnitt aller Übergänge kommt es bei einem Drittel zu einem Unterbruch des Leistungsbezugs (Übergang dauert länger als zwei Monate).

Bei den Übergängen aus der Sozialhilfe, die weniger als zwei Monate dauern und somit systeminduziert sein können, zeigt sich, dass der Anteil der direkten Übergänge zu den Leistungssystemen der IV hoch ist (IV-Rente 87.5 %, IV-Taggeld 75.5 %). Beim Übergang von Sozialhilfe zu ALE erfolgen rund 60 % der Übergänge innerhalb von zwei Monaten, d. h., es sind systeminduzierte Übergänge. In den meisten Fällen handelt es sich hier wohl um Überbrückungen wegen einer Verzögerung der Auszahlung von ALE (z. B., weil die Feststellung der Anspruchsberechtigung länger dauert oder weil der Anspruch nicht rechtzeitig geltend gemacht wird). Dieser Anteil liegt leicht unter dem Durchschnitt und entspricht nicht unbedingt den Erwartungen. Ein relativ grosser Anteil (fast 30 %) dieser Übergänge dauert länger als sechs Monate (und ist daher individuell induziert). Es ist anzunehmen, dass viele der betroffenen Personen den Sozialhilfebezug zwar durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit beenden können, ihre Arbeitsmarktintegration aber prekär ist.

Entgegen der in Kapitel 3.1.3 formulierten Hypothese ist der Anteil der direkten Übergänge bei den individuell induzierten Übergängen sehr hoch: So dauern beim Übergang von ALE zu Sozialhilfe fast Zweidrittel aller Übergänge höchstens zwei Monate. Allerdings muss hier in Betracht gezogen werden, dass der Anteil dieser Übergänge an allen Abgängen (Systemabgänge und Übergänge) aus dem Leistungssystem ALE nur 9.5 % beträgt (vgl. Tabelle 5-7). Mit einer durchschnittlichen Dauer von lediglich 3.5 Monaten ist der Übergang von ALE zu Sozialhilfe erstaunlich kurz (vgl. Abbildung 5-9). Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass die (sehr) lang dauernden Übergänge von ALE zu Sozialhilfe wegen der Beschränkung der Untersuchungsperiode auf drei Jahre unterrepräsentiert sind.

Wie bereits aus anderen Untersuchungen bekannt ist (z. B. Guggisberg et al., 2004, vgl. Kapitel 3.5.1), ist die Dauer des Übergangs von ALE zu IV-Rente in vielen Fällen ebenfalls sehr lang: Ein Drittel dieser Übergänge dauert länger als sechs Monate, die durchschnittliche Dauer ist die längste und beträgt 5.6 Monate (vgl. Abbildung 5-9).

Abbildung 5-9: Durchschnittliche Dauer des Übergangs

Anmerkung: ohne Gewichtung der Sozialhilfefälle

5.5 Kombiniertes Leistungsbezug

Wie häufig werden Leistungen aus zwei oder mehreren Leistungssystemen gleichzeitig bezogen (kombinierter Leistungsbezug)? Wegen der Unschärfen in den Daten (teilweise administrativ bedingt, vgl. Kapitel 4) werden nur kombinierte Leistungsbezüge ausgewiesen, die mindestens zwei Monate dauern. Gründe für einen gleichzeitigen Leistungsbezug liegen u. a. dann vor, wenn die Höhe einer Sozialversicherungsleistung das Existenzminimum nicht abdeckt und deshalb ergänzende Leistungen der Sozialhilfe nötig sind (z. B. bei einer IV-Teilrente oder bei einer niedrigen ALE aufgrund einer Teilzeitbeschäftigung oder eines tiefen Lohnes vor Eintritt der Arbeitslosigkeit, vgl. die Ausführungen in Kapitel 3 zu den kombinierten Leistungszügen) oder wenn Personen mit einer IV-(Teil)Rente nach einem Verlust der Arbeit ALE beziehen. Insgesamt weisen rund 9.3 % der Personen mit Leistungen aus dem IAS-System einen kombinierten Leistungsbezug auf. Dabei dürfte es sich oft um Personen mit relativ komplexen Problemlagen handeln.

In Tabelle 5-11 ist die Zahl der Personen aufgeführt, die während der Untersuchungsperiode gleichzeitig Leistungen aus verschiedenen Leistungssystemen bezogen haben – in den allermeisten Fällen aus zwei Leistungssystemen. Rund 1300 Personen haben Leistungen gleichzeitig aus drei Leistungssystemen bezogen, z. B. niedrige ALE, IV-Teilrente und (falls EL in Abklärung ist oder wenn kein Anspruch auf EL besteht) Sozialhilfe. Lediglich zehn Personen haben gleichzeitig aus allen vier Leistungssystemen Leistungen bezogen – hier dürfte es sich um administrative Überschneidungen bzw. um ungenaue Beginn- bzw. Enddaten eines Bezugs handeln.

Tabelle 5-11: Kombiniertes Leistungsbezug als Anteil am Bestand des jeweiligen Leistungssystems

Leistungssystem 1	Leistungssystem 2	Anzahl Personen	Anteil am Bestand Leistungssystem 1	Anteil am Bestand Leistungssystem 2
IVR	IVT	1 441	0.5%	5.2%
IVR	ALE	10 149	3.5%	1.9%
IVR	SH	21 333	7.4%	9.6%
IVT	ALE	553	2.0%	0.1%
IVT	SH	2 651	9.6%	1.2%
ALE	SH	51 672	9.9%	23.2%
Davon dreifach kombinierter Leistungsbezug		1 330		
Davon Vierfachbezug		10		
Total (Personen nur einmal gezählt)		86 449		
Anteil am IAS-Bestand		9.3 %		

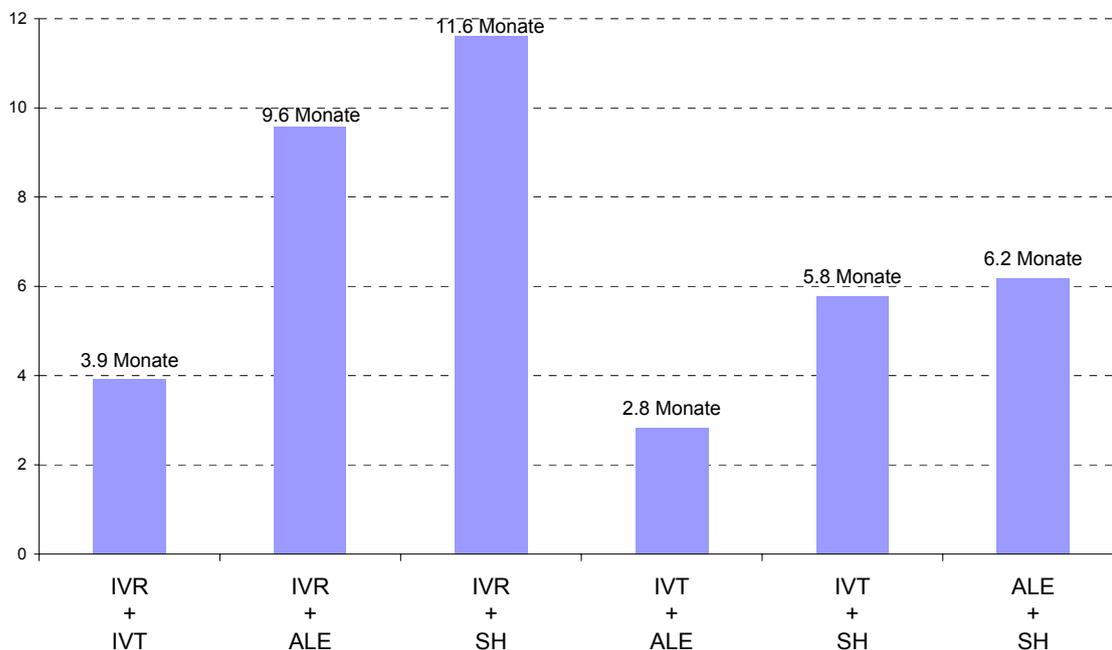
Anmerkung: Die kombinierten Leistungsbezüge mit Beteiligung der Sozialhilfe sind hochgerechnet.

Die Zahl der Personen mit kombiniertem Leistungsbezug wird auf die Zahl der Personen bezogen, die in der Untersuchungsperiode Leistungen aus dem jeweiligen Leistungssystem erhalten haben. So beziehen 9.9 % der Personen mit ALE-Bezug während der Untersuchungsperiode mindestens einmal gleichzeitig Sozialhilfe. Umgekehrt betrachten 23.2 % der Personen mit Sozialhilfebezug während der Untersuchungsperiode mindestens einmal gleichzeitig ALE. 7.4 % der Personen mit IV-Rente beziehen mindestens einmal gleichzeitig Sozialhilfe; bei Personen mit IV-Taggeld sind es 9.6 %. Ein gleichzeitiger Bezug aus zwei Leistungssystemen kommt v. a. in Kombination mit dem Leistungssystem Sozialhilfe vor, was angesichts der subsidiären Funktion dieser Leistung nicht erstaunt. Relativ selten sind kombinierte Leistungsbezüge von ALE und IV-Taggeld, von ALE und IV-Rente und von IV-Rente und IV-Taggeld.

Abbildung 5-10 weist die durchschnittliche Dauer der verschiedenen Arten von kombinierten Leistungsbezügen aus. Diese Dauer wird durch die Untersuchungsperiode begrenzt, da ein kombinierter Leistungsbezug am Anfang der Untersuchungsperiode bereits bestehen oder am Schluss weiter andauern kann. Die durchschnittliche Dauer dürfte deshalb effektiv höher sein. Am längsten dauert der kombinierte Leistungsbezug von IV-Rente und Sozialhilfe mit einem Durchschnitt von fast einem Jahr (11.6 Monate). Dieser kombinierte Leistungsbezug wird in Kapitel 6.3.1 ausführlicher untersucht. Ähnlich lang dauert im Durchschnitt die Kombination ALE und IV-Rente – dieser kombinierte Bezug dauert im Schnitt 9.6 Monate. Hier limitiert die zeitlich beschränkte Bezugsberechtigung von ALE die Dauer des kombinierten Leistungsbezugs. Die Kombinationen Sozialhilfe und ALE bzw.

Sozialhilfe und IV-Taggeld dauern im Schnitt rund ein halbes Jahr. Am kürzesten ist der kombinierte Bezug von IV-Taggeld und ALE (2.8 Monate) und von IV-Taggeld und IV-Rente (3.9 Monate).

Abbildung 5-10: Durchschnittliche Dauer von kombinierten Leistungsbezügen (Monate)



5.6 Leistungsunterbrüche

Auch wenn während der Untersuchungsperiode kein Übergang zu einem anderen Leistungssystem erfolgt und eine Person nur Leistungen aus einem der vier Leistungssysteme bezieht, kann dieser Leistungsbezug mit Unterbrüchen erfolgen. Ein Leistungsunterbruch ist demnach eine Periode ohne Leistungsbezug aus einem der vier Leistungssysteme, wenn vor und nach dem Leistungsunterbruch das gleiche Leistungssystem massgebend ist. Tabelle 5-12 zeigt, dass Leistungsunterbrüche bei der IV-Rente praktisch nicht vorkommen. Weitaus am häufigsten sind Leistungsunterbrüche bei der ALE: Hier kommt es während der Untersuchungsperiode in fast 23 % der Fälle zu einem Leistungsunterbruch. Verschiedene Perioden von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit können sich abwechseln, wobei die Untersuchungsperiode von drei Jahren die Identifikation von Leistungsunterbrüchen ebenfalls einschränkt. Als Gründe für Leistungsunterbrüche bei der ALE sind eine prekäre Integration in den Arbeitsmarkt, Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen, länger dauernde Krankheit oder eine längere Einstellung der Leistungen (Sanktion) in Betracht zu ziehen.

Im Schnitt weisen 5.2 % der Personen mit IV-Taggeld und 5.8 % der Personen mit Sozialhilfebezug einen Leistungsunterbruch auf. Die durchschnittliche Dauer des Leistungsunterbruchs unterscheidet sich ebenfalls zwischen den Leistungssystemen: Bei ALE und Sozialhilfe dauert ein Leistungsunterbruch durchschnittlich gut sieben Monaten – bei der IV-Rente sind es mehr als zehn Monate.

Tabelle 5-12: Leistungsunterbrüche zwischen gleichartigen Leistungen

Leistungssystem	Anzahl Personen	Anteil am Total der Personen des jeweiligen Leistungssystems	Durchschnittliche Dauer eines Leistungsunterbruchs
IVR	573	0.2%	10.9 Monate
IVT	1 447	5.2%	5.0 Monate
ALE	119 622	22.9%	7.3 Monate
Sozialhilfe	12 827	5.8%	7.7 Monate

Anmerkung: Die Anzahl Personen der Sozialhilfe sind hochgerechnet.

6 Analysen nach soziodemografischen Gruppen

Im Folgenden werden ausgewählte Schlüsselindikatoren für einzelne soziodemografische Gruppen ausgewiesen. Dabei interessieren die Unterschiede nach Geschlecht, Alter, Nationalität und Zivilstand. Welche Bevölkerungsgruppen haben ein überdurchschnittlich hohes Risiko, Leistungen aus dem IAS-System zu beziehen und welche sind überdurchschnittlich oder unterdurchschnittlich häufig an den Übergängen zwischen den Leistungssystemen beteiligt? Dies soll Hinweise geben für bestimmte Problemkonstellationen, die häufiger zu einem Bezug von IAS-Leistungen führen. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Bezugsquoten und die Veränderung der Bestände der Leistungssysteme sowie auf die Abgangsquoten als Schlüsselindikator zu den Übergängen.⁶⁷

In Absprache mit dem BSV stehen bei den soziodemografischen Analysen die folgenden Gruppen im Zentrum:

- Nach Geschlecht: Männer, Frauen
- Altersgruppen: 18 Jahre bis 25 Jahre (junge Erwachsene), 26 bis 45 Jahre (mittlere Altersgruppe), 45 bis 64 Jahre (ältere Altersgruppe)
- Nationalitätengruppen: Personen schweizerischer Nationalität (Schweiz), Personen aus EU/EFTA-Ländern⁶⁸ (EU27/EFTA), Personen aus den übrigen europäischen Ländern⁶⁹ (Übriges Europa), Personen aus aussereuropäischen Ländern (Ausserhalb Europa)
- Zivilstandsgruppen: Ledig, Verheiratet (inkl. getrennt Lebend), Geschieden, Verwitwet

6.1 Bezugsquoten

Als Basis für die weiteren Analysen wird als Erstes untersucht, wie stark die einzelnen Gruppen im IAS-System vertreten sind. Als Indikator verwenden wir die Bezugsquote, d. h. den Anteil der Personen mit einem Leistungsbezug während der Untersuchungsperiode (2004 bis 2006) an ihrer entsprechenden Bevölkerungsgruppe.

In der Abbildung 6-1 sind die Bezugsquoten der Männer und Frauen für das IAS-System sowie für die vier Leistungssysteme für die Jahre 2004 bis 2006 dargestellt: Die Bezugsquoten der Männer sind in allen Leistungssystemen höher als jene der Frauen, am höchsten sind sie für die Leistungssysteme IV-Rente und ALE. Bei der ALE gibt es eine Differenz zur offiziellen Arbeitslosenstatistik: Dort ist die Arbeitslosenquote der Frauen höher als jene der Männer.⁷⁰ Im Unterschied zur Arbeitslosenquote, die als Anteil an den Erwerbspersonen gemäss Volkszählung 2000 ausgewiesen wird, beziehen sich die hier ausgewiesenen Bezugsquoten auf alle Personen im erwerbsfähigen

⁶⁷ Weitergehende Untersuchungen zu einzelnen Bevölkerungsgruppen (Haushaltsform, Ausbildung und berufliche Qualifikation usw.) sind nicht Gegenstand der vorliegenden Studie.

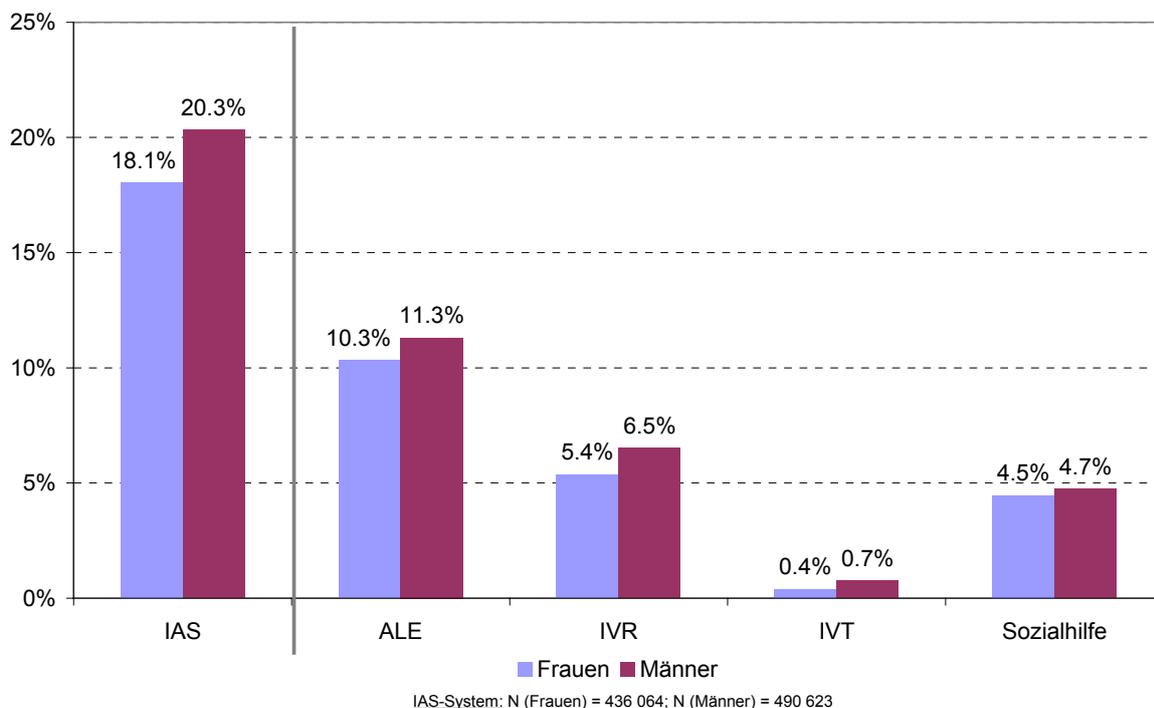
⁶⁸ Die Zuteilung der einzelnen Länder in die Nationalitätengruppen berücksichtigt für den EU-Raum die Zusammensetzung der EU von 2008 (27 Mitgliedsstaaten), d. h. Rumänien und Bulgarien werden – obwohl während der Untersuchungsperiode noch nicht EU-Mitglieder – zum EU-Raum gezählt.

⁶⁹ Länder des ehemaligen Jugoslawien, Russland, Weissrussland usw.

⁷⁰ Im Juni 2006 z. B. betrug die Arbeitslosenquote der Männer 2.8 %, jene der Frauen 3.5 % (SECO 2006).

Alter.⁷¹ Auch im Leistungssystem IV-Rente sind die Frauen weniger stark vertreten als die Männer. Hier stimmen die Verhältnisse ziemlich genau mit der jährlichen Betrachtung der IV-Statistik überein.⁷² Am grössten sind die geschlechtsspezifischen Unterschiede im Leistungssystem IV-Taggeld, wo Frauen nur etwas mehr als ein Drittel ausmachen.

Abbildung 6-1: Bezugsquoten nach Leistungssystem und Geschlecht (2004 bis 2006)



Anmerkung: Quelle der Referenzgrösse: BFS, ESPOP 2006, Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Sozialhilfedaten und Anteil der Sozialhilfe am IAS sind gewichtet (siehe Kapitel 4)

Insgesamt beziehen 20.3 % der Männer, jedoch nur 18.1 % der Frauen in erwerbsfähigen Alter Leistungen aus dem IAS-System. Dieser Unterschied lässt sich dadurch erklären, dass die Erwerbsquote der Frauen niedriger ist als die der Männer;⁷³ der Anteil der Frauen, der Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen hat, die mit der Erwerbstätigkeit verbunden sind (ALE und teilweise IV-Leistungen), ist dementsprechend niedriger.

Abbildung 6-2 zeigt die Bezugsquoten nach Altersgruppen. Beim IAS-Bestand ergeben sich nur geringe Unterschiede zwischen den drei Altersgruppen; einzig die Altersgruppe der 46- bis 64-Jährigen weist eine leicht höhere Bezugsquote auf. Die Betrachtung der einzelnen Leistungssysteme ergibt ein anderes Bild: In den Leistungssystemen ALE, IV-Taggeld und Sozialhilfe sind die jungen Erwachsenen und die mittlere Altersgruppe stärker vertreten als die Gruppe der 46- und 64-Jährigen. Dies entspricht den altersspezifischen Unterschieden bei der offiziellen Arbeitslosenquote (SECO

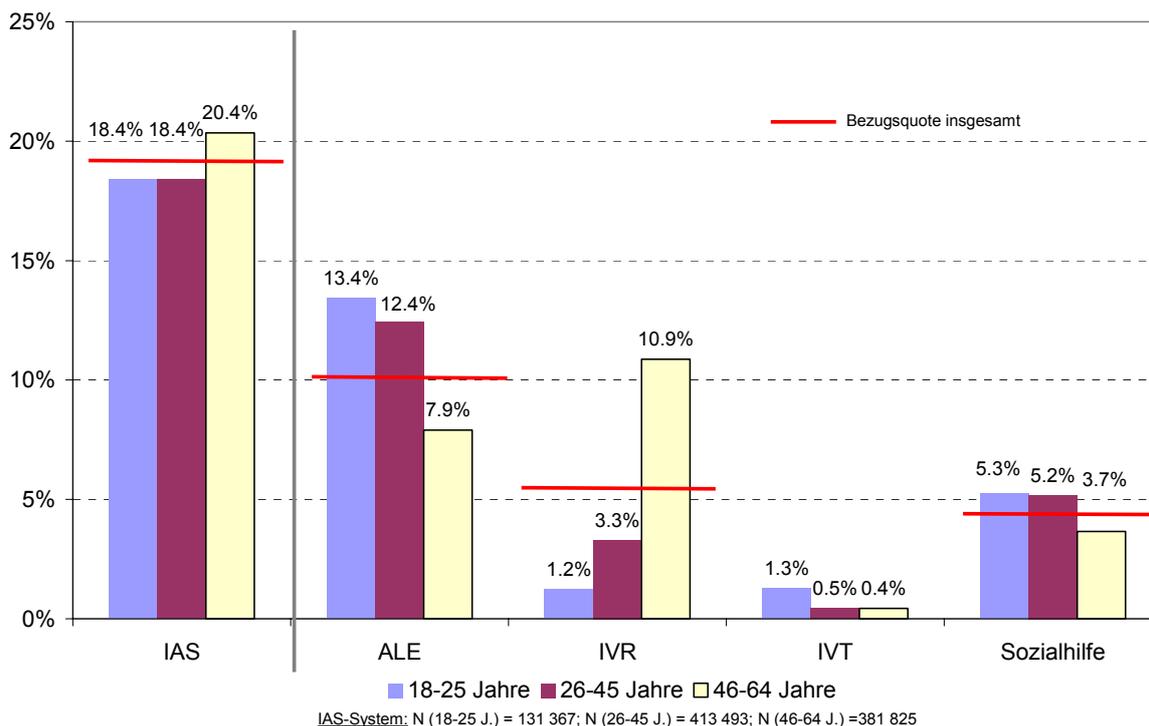
⁷¹ Zudem liegt der Arbeitslosenquote eine Monatsbetrachtung zugrunde, während hier eine Dreijahresperiode betrachtet wird.

⁷² Der Anteil der Frauen beträgt im Bestand 2004 bis 2006 45.2 %, während in der IV-Statistik 2006 ein Frauenanteil von 45.8 % ausgewiesen wird. Auch bei den IV-Eingliederungsmassnahmen sind Männer deutlich stärker vertreten als Frauen (BSV 2006a).

⁷³ Gemäss BFS betrug 2006 die Nettoerwerbsquote der Männer 87.4 %, jene der Frauen 74.7 %.

2008) und der Sozialhilfequote (BFS 2008: 10). Gemäss IV-Statistik (BSV 2006a: 14) steigt die Wahrscheinlichkeit, eine IV-Rente zu beziehen, für Personen ab 40 Jahren markant an – die Resultate der vorliegenden Studie bestätigen dies (vgl. Abbildung 6-2). Die Leistungssysteme ALE und Sozialhilfe werden stärker von jüngeren Personen beansprucht, während ältere Personen eher eine IV-Rente beziehen. Die markant höhere Bezugsquote der ältesten Gruppe beim Leistungssystem IV-Rente führt insgesamt zu einer überdurchschnittlichen Vertretung der Altersgruppe der 46- bis 64-Jährigen im IAS-System.

Abbildung 6-2: Bezugsquoten nach Leistungssystem und Alter (2004 bis 2006)



Anmerkung: Quelle der Referenzgrösse: BFS, ESPOP 2006, Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Sozialhilfedaten und Anteil der Sozialhilfe am IAS sind gewichtet (siehe Kapitel 4).

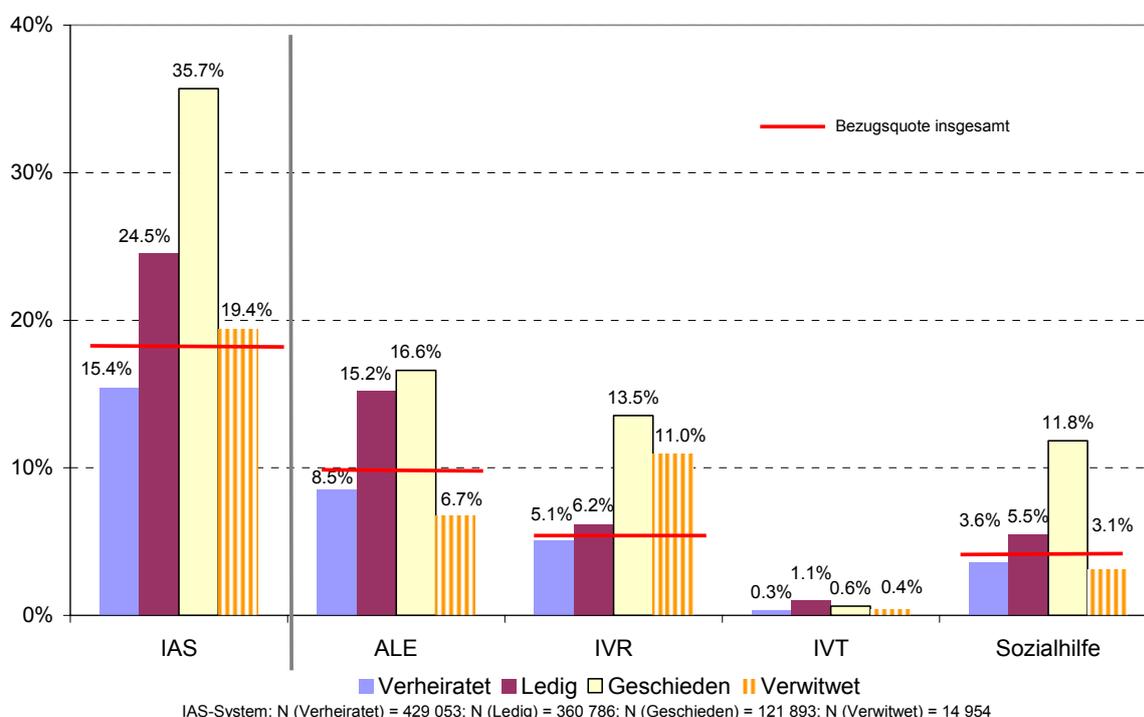
Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person Leistungen aus dem IAS-System bezieht, hängt in hohem Masse von ihrer persönlichen Situation, v. a. von der Familiensituation (Haushaltsstruktur), ab. Da Angaben zum Haushalt jedoch nur in der Sozialhilfestatistik vorliegen, werden die Informationen zum Zivilstand als Indiz für die Familiensituation herangezogen: Von allen Personen, die Leistungen aus dem IAS-System beziehen, sind 46 % verheiratet, 39 % ledig, 13 % geschieden und weniger als 2 % verwitwet. Damit sind Geschiedene und Ledige im Vergleich zur Bevölkerung deutlich überrepräsentiert: In der Gesamtbevölkerung beträgt der Anteil der Ledigen 31 % und derjenige der Geschiedenen lediglich 7 % (VZ 2000, 18- bis 64-jährige Personen). Der Anteil der Verheirateten im IAS-System ist mit 46 % kleiner als in der Gesamtbevölkerung (60 %), während sich beim Anteil der Verwitweteten keine Unterschiede zeigen (1.7 %).

Zwischen den Zivilstandsgruppen zeigen sich somit bei der Häufigkeit der Leistungsbezüge klare Unterschiede, die bei allen vier Leistungssystemen ähnlich sind (vgl. Abbildung 6-3). Die höchsten Bezugsquoten weisen geschiedene Personen auf, wobei sie insbesondere in den Leistungssystemen Sozialhilfe und IV-Rente markant übervertreten sind. Geschiedene Personen sind oft einer ho-

hen Belastung ausgesetzt: Aufgrund von Erziehungs- und Betreuungspflichten sind die Möglichkeiten einer Erwerbstätigkeit – meistens der Mütter – eingeschränkt, was längerfristig ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt beeinträchtigen kann. Zudem steigen bei diesen Personen die Lebenshaltungskosten, da das bisherige Einkommen für zwei Haushalte sowie für Unterhaltszahlungen für die Kinder ausreichen muss. Zudem kann eine Scheidung zu psychischen Belastungen führen und als Folge davon die Erwerbsfähigkeit einschränken.

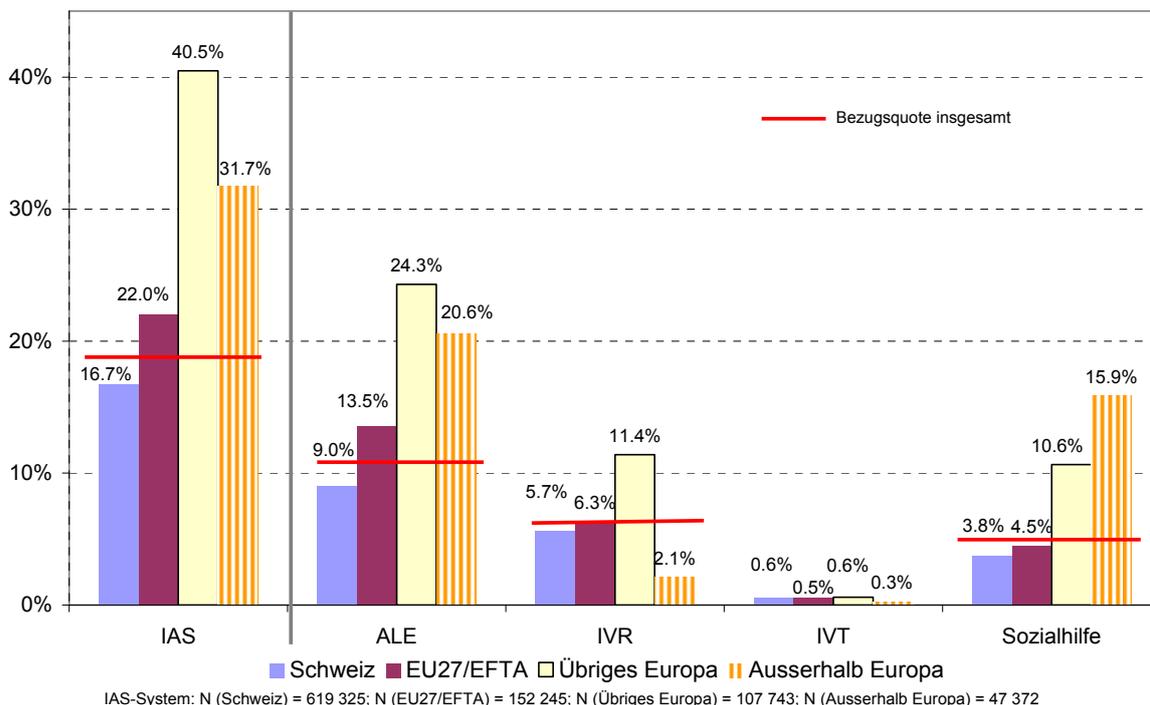
Umgekehrt fallen bei allen Leistungssystemen (Ausnahme IV-Rente) die tiefen Bezugsquoten bei den verwitweten Personen auf. Die Einkommensrisiken von verwitweten Personen werden offenbar durch die Leistungen von AHV und 2. Säule abgedeckt. Schliesslich zeigt sich deutlich, dass verheiratete Personen im Vergleich zu ledigen Personen weniger oft Leistungen des IAS-Systems beziehen: Das Risiko des Einkommensverlustes ist bei Verheirateten auf zwei Personen verteilt und damit kleiner. Umgekehrt sind alleinstehende Personen beim Verlust des Arbeitsplatzes oder bei einer Einschränkung der Erwerbsfähigkeit eher auf Sozialleistungen angewiesen.

Abbildung 6-3: Bezugsquoten nach Leistungssystem und Zivilstand (2004 bis 2006)



Anmerkung: Quelle der Referenzgrösse: BFS, Volkszählung 2000, Gesamtbevölkerung der 18- bis 64-Jährigen. Sozialhilfedaten und Anteil der Sozialhilfe am IAS sind gewichtet (siehe Kapitel 4).

Erwartungsgemäss unterscheiden sich die sozialen Risiken zwischen Personen schweizerischer und ausländischer Nationalität erheblich. Dabei spielen die Arbeitsmarktchancen sowie die beruflichen Qualifikationen, aber auch die Familiensituation und die Bezugsvoraussetzungen für die Leistungen des IAS-Systems – insbesondere der Sozialversicherungen – eine wichtige Rolle. Die Nationalitäten der Personen, die Leistungen aus dem IAS-System beziehen, verteilen sich wie folgt: Schweiz 67 %, Länder der EU27/EFTA 16 %, europäische Länder ausserhalb der EU27/EFTA knapp 12 %, aussereuropäische Länder 5 %.

Abbildung 6-4: Bezugsquoten nach Leistungssystem und Nationalität (2004 bis 2006)

Anmerkung: Quelle der Referenzgrösse zur ausländischen erwerbstätigen Bevölkerung: BFS, PETRA, Statistik der ausländischen Wohnbevölkerung, Einschränkung auf die erwerbstätige Bevölkerung auf der Basis der Volkszählung 2000. Sozialhilfedaten und Anteil der Sozialhilfe am IAS sind gewichtet (siehe Kapitel 4).

Abbildung 6-4 zeigt, dass sich die Bezugsquoten – also der Anteil der Leistungsbeziehenden an ihrer entsprechenden Bevölkerungsgruppe – stark nach Nationalitätengruppen unterscheiden. Personen schweizerischer Nationalität sind im IAS-System untervertreten (Bezugsquote von 16.7 % im Vergleich zum Durchschnitt von 19.2 % [Querlinien in der Grafik]). In allen vier Leistungssystemen stark übervertreten sind dagegen Personen aus europäischen Ländern ausserhalb des EU27/EFTA-Raums. Dies gilt bei Sozialhilfe und ALE auch für Personen aus aussereuropäischen Ländern, wobei beim Leistungssystem ALE die Bezugsquote der Personen aus europäischen Ländern ausserhalb des EU27/EFTA-Raums leicht höher ist als jene der Personen aussereuropäischer Herkunft. Dies dürfte mit dem unterschiedlichen Arbeitsmarktstatus (keine permanente Aufenthaltsbewilligung, keine Anspruchsberechtigung aufgrund zu kurzer Beitragszeit usw.) zusammenhängen. Beim Leistungssystem IV-Rente fällt auf, dass die Bezugsquote der Personen aus Ländern des übrigen Europa deutlich höher ist als jene der anderen Nationalitätengruppen. Gleichzeitig ist die Bezugsquote von IV-Rente der Personen aus aussereuropäischen Ländern sehr tief, während diese Personengruppe im Leistungssystem Sozialhilfe die höchste Bezugsquote aufweist. Bei der Interpretation dieser Bezugsquoten ist zu beachten, dass Personen, die eine Leistung beziehen und nicht in der Schweiz leben, aus konzeptionellen Gründen in der vorliegenden Untersuchung nicht berücksichtigt sind. Grundsätzlich haben nur Personen mit Wohnsitz in der Schweiz Anspruch auf ALE⁷⁴ oder Sozialhilfe, dies im Gegensatz zu Personen, die eine IV-Rente beziehen: Diese können ihren Wohnsitz

⁷⁴ Grenzgängerinnen und Grenzgänger müssen ihren Antrag auf Arbeitslosenentschädigung im Wohnsitzstaat stellen, können aber die Dienstleistungen der RAV in Anspruch nehmen.

im Ausland haben.⁷⁵ Die Darstellung der Verteilung nach Nationalitätengruppen in Abbildung 9-4 ist daher im Fall der IV-Rente nicht vollständig.⁷⁶

Ein Grund für die niedrige Bezugsquote von IV-Rente der Personen aussereuropäischer Herkunft könnte darin liegen, dass ein Teil dieser Personen wegen einer kurzen Aufenthaltsdauer die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllen. Weiter zeigt sich, dass das Sozialhilferisiko stark von der Nationalität abhängig ist.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es bei allen vier betrachteten soziodemografischen Gruppen bestimmte Teilgruppen gibt, die ein erhöhtes Risiko haben, Leistungen aus dem IAS-System zu beziehen. Am deutlichsten trifft dies auf Personen mit Zivilstand «geschieden» und auf Ausländerinnen und Ausländer aus Ländern ausserhalb des EU27/EFTA-Raums.

6.2 Entwicklungen

Weisen bestimmte soziodemografische Gruppen zwischen 2004 und 2006 eine über- oder unterdurchschnittliche Zu- oder Abnahme beim Leistungsbezug auf? Eine überdurchschnittliche Zunahme kann auf neu entstehende Problemlagen bzw. auf eine verschärfte Problemsituation für eine bestimmte Personengruppe hinweisen. Gruppenspezifische Veränderungen können somit als Frühindikatoren interpretiert werden. Um Veränderungen sichtbar zu machen, werden die Bestände der Jahre 2004 und 2006 (Jahresbestände) verglichen.

Tabelle 6-1: Veränderungen der Bestände 2004 bis 2006 nach Geschlecht

Leistungssystem	Zu-/Abnahme 2006 gegenüber 2004		
	Frauen	Männer	Gesamt
ALE	-4.7%	-17.5%	-11.7%
IV-Rente	5.9%	4.7%	5.3%
IV-Taggeld	9.8%	1.1%	3.9%
Sozialhilfe	14.7%	14.8%	14.8%
IAS-System	3.0%	-3.6%	-0.6%
N (IAS-Bestand 2004)	314 456	376 609	691 065

Anmerkung: Anteile der Sozialhilfe am IAS-System sind gewichtet. Die Daten der Sozialhilfe sind nur aufgrund der fehlenden Dossiers gewichtet; die Gewichtung aufgrund der übrigen erwachsenen Personen wird nicht angewendet (siehe Kapitel 4).

Die geschlechtsspezifische Betrachtung zeigt, dass die Zahl der Leistungsbezüger abgenommen, die der Leistungsbezügerinnen jedoch zugenommen hat. Mit Ausnahme der Sozialhilfe hat die Zahl der Leistungsbezüger unterdurchschnittlich und jene der Leistungsbezügerinnen entsprechend überdurchschnittlich zugenommen bzw. jene der Männer hat stärker abgenommen als jene der

⁷⁵ Dabei spielen die Sozialversicherungsabkommen mit anderen Ländern und die Dynamik der Migration eine Rolle.

⁷⁶ Die IV-Statistik weist daher die Nationalität nur bei den Neurentnerinnen und -rentnern aus, nicht jedoch beim Bestand. Von den Neurentnerinnen und -rentnern im Jahr 2006 haben 14.5 % ihren Wohnsitz im Ausland: 1 % der Schweizerinnen und Schweizer, 13.5 % der Ausländerinnen und Ausländer (BSV 2007a: 19).

Frauen. So nimmt die Zahl der Männer mit ALE-Bezug wesentlich stärker ab als jene der Frauen. Dies entspricht der Entwicklung der Arbeitslosenquote: Diese sank bei den Männern von 2004 bis 2006 ebenfalls stärker (von 3.8 % auf 3.1 %) als bei den Frauen (von 4.0 % auf 3.6 %). Weiter ist die Zunahme in den Leistungssystemen IV-Rente und IV-Taggeld bei den Frauen höher. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ab 1. Januar 2005 das AHV-Alter der Frauen auf 64 Jahre erhöht worden ist und die Frauen somit ein Jahr länger eine IV-Rente beziehen. Die sehr starke Zunahme der Frauen im Leistungssystem IV-Taggeld könnte eine Folge der Zunahme der Frauenerwerbsquote während der letzten Jahre sein.⁷⁷

Bei den Bezugsquoten sind die Männer in allen Leistungssystemen übervertreten (vgl. Abbildung 6-1). Die höhere Zunahme resp. geringere Abnahme der Zahl der Frauen im IAS-System könnte auf einen Trend in Richtung einer Angleichung der Bezugsquoten zwischen Frauen und Männern hinweisen.

Vergleicht man die Entwicklung bei den Altersgruppen⁷⁸ (vgl. Tabelle 6-2), so zeigen sich deutliche Unterschiede – einerseits zwischen den Altersgruppen und andererseits zwischen den vier Leistungssystemen. Auffällig ist die Zunahme bei den über 45-Jährigen, während bei den beiden anderen Altersgruppen die Zahl der Personen, die Leistungen bezieht, insgesamt abnimmt. Im Leistungssystem ALE ist insgesamt eine deutliche Abnahme zu verzeichnen, wobei diese bei den jungen Erwachsenen sowie bei der mittleren Altersgruppe markant höher ausfällt als bei den über 45-Jährigen, d. h., die jüngeren Altersgruppen haben mehr von der guten Konjunkturlage profitieren können als die Älteren.

Im Leistungssystem IV-Rente hat die Zahl der jungen Erwachsenen leicht abgenommen, bei der mittleren Altersgruppe fällt der Rückgang noch etwas ausgeprägter aus. Dagegen ist bei den über 45-Jährigen eine deutliche Zunahme zu verzeichnen, was u. a. mit der Erhöhung des Rentenalters der Frauen (2005) zu erklären ist.⁷⁹ Im Leistungssystem IV-Taggeld steigt die Zahl der über 45-Jährigen markant an, die jungen Erwachsenen verzeichnen ebenfalls eine Zunahme, während bei der mittleren Altersgruppe ein Rückgang zu verzeichnen ist.

⁷⁷ Gemäss BFS sank die Erwerbsquote zwischen 1991 und 2007 bei den Männern um 5,1 Prozentpunkte, bei den Frauen stieg sie dagegen um 3,1 Prozentpunkte.

⁷⁸ Für Tabelle 6-2 wird das effektive Alter aller Personen im Jahr 2004 und im Jahr 2006 berücksichtigt. Bei den anderen Auswertungen basieren die soziodemografischen Angaben grundsätzlich auf der Situation im Jahre 2006, dies auch für die Bestimmung des Alters. Das hat zu Folge, dass Personen, die 2006 18 Jahre alt sind, im Jahr 2004 erst 16 Jahre alt waren und damit noch nicht – ausgenommen von ganz wenigen Spezialfällen – zu den anspruchsberechtigten Altersgruppen der untersuchten Leistungssysteme gehören. Sinngemäss gelten diese Überlegungen auch für die 64- bis 66-jährigen Personen. Wenn die Entwicklung die Bestände von 2004 bis 2006 nach Altersgruppen dargestellt wird, führt die Abstimmung auf das soziodemografische Referenzjahr 2006 zu massiven Verzerrungen. Für die Studie insgesamt ist eine breite Definition sinnvoll, da möglichst alle Personen im erwerbsfähigen Alter mit möglichen Leistungsbezügen während der drei Jahre erfasst werden sollen. Dies ist nur bei der Darstellung der Entwicklung der Bestände nach Altersgruppen wirklich problematisch, da bei den übrigen Auswertungen die beiden zusätzlichen Jahrgänge am unteren und oberen Rand bezogen auf die 46 anderen Jahrgänge kaum ins Gewicht fallen. Eine enge, einschränkende Definition bei den Altersgruppen für alle Untersuchungen würde umgekehrt Leistungsbezüge ausschliessen, die Personen im erwerbsfähigen Alter in den drei Jahren auch tatsächlich gehabt haben.

⁷⁹ Ab 2005 verbleibt – gegenüber 2004 – ein Jahrgang mehr im Leistungssystem IV-Rente.

Tabelle 6-2: Veränderungen der Bestände 2004 bis 2006 nach Altersgruppen

Leistungssystem	Zu-/Abnahme 2006 gegenüber 2004			
	18 bis 25	26 bis 45	46 bis 64	Gesamt
ALE	-16.0%	-14.5%	-2.7%	-11.7%
IV-Rente	-1.4%	-2.9%	5.2%	5.3%
IV-Taggeld	3.9%	-5.9%	24.0%	3.9%
Sozialhilfe	15.6%	10.2%	25.1%	14.8%
IAS-System	-1.1%	-2.3%	5.3%	-1.0% ⁸⁰
N (IAS-Bestand 2004 mit tatsächlichem Alter)	89 987	295 381	280 367	665 735

Anmerkung: Anteile der Sozialhilfe am IAS-System sind gewichtet aufgrund der fehlenden Dossiers; die Gewichtung aufgrund der übrigen erwachsenen Personen wird nicht angewendet (siehe Kapitel 4). Bei dieser Tabelle wird – in Abweichung zu den übrigen Auswertungen, welche generell auf den soziodemografischen Merkmalen der Personen im Jahr 2006 basieren – das tatsächliche Alter der Personen im Jahr 2004 und im Jahr 2006 berücksichtigt, um Verzerrungen zu vermeiden.

Im Gegensatz zum Leistungssystem ALE, wo die verbesserte Arbeitsmarktlage zu einem deutlichen Rückgang geführt hat, nimmt der Bestand des Leistungssystems Sozialhilfe stark zu. Bei der letzten ALV-Revision im Jahre 2003 wurde u. a. die minimale Beitragsfrist von sechs auf zwölf Monate heraufgesetzt. Das hat zur Folge, dass Personen in prekären Beschäftigungsverhältnissen (Temporärarbeit, Arbeit auf Abruf usw.) bei Arbeitslosigkeit oft keinen Anspruch auf ALE haben, weil sie innerhalb der Rahmenfrist (zwei Jahre) nicht mindestens zwölf Monate eine beitragspflichtige Tätigkeit ausübten. Bei der Altersgruppe der jungen Erwachsenen ist die Zunahme überdurchschnittlich: Diese Altersgruppe wird in der Sozialhilfe schon seit einiger Zeit als neue Risikogruppe thematisiert und die Städte und Gemeinden haben spezielle, auf die jungen Erwachsenen ausgerichtete Massnahmen getroffen. Die Zahl der über 45-Jährigen, die Sozialhilfe bezieht, hat in nur drei Jahren um ein Viertel zugenommen. Dies ist ein markanter Anstieg, auch wenn zu berücksichtigen ist, dass die Bezugsquote dieser Altersgruppe unter jener der anderen Altersgruppen liegt (vgl. Abbildung 6-2).

Bei den Zivilstandsgruppen (Tabelle 6-3) fällt auf, dass einzig die Teilgruppe der Geschiedenen im IAS-System insgesamt eine Zunahme zu verzeichnen hat: Bei dieser Teilgruppe ist insbesondere die Abnahme im Leistungssystem ALE unterdurchschnittlich. Obwohl die Zunahme dieser Zivilstandsgruppe in den anderen Leistungssystemen unterdurchschnittlich ist, resultiert insgesamt noch die leichte Zunahme. Stark über dem Durchschnitt liegt die Entwicklung der Teilgruppen der Ledigen und Verwitweten⁸¹ beim Leistungssystem IV-Taggeld. Bei der Sozialhilfe verzeichnet v. a. die Teilgruppe der Ledigen und – etwas abgeschwächt – die der Verheirateten eine überdurchschnittliche Zunahme.

⁸⁰ Die hier ausgewiesene Abnahme des IAS-Bestands von 1 % ist leicht höher als bei den übrigen Tabellen und Auswertungen (-0.6 %), da hier eine andere Definition der Altersgruppe verwendet wird (vgl. Fussnote 78). Die Abweichung ist jedoch statistisch nicht signifikant. Die Angabe der Anzahl Beobachtungen (N) unterscheidet sich deshalb ebenfalls leicht.

⁸¹ Es handelt sich hier nur um eine sehr kleine Zahl von Beobachtungen (Zunahme von 96 auf 135).

Tabelle 6-3: Veränderungen der Bestände 2004 bis 2006 nach Zivilstand

Leistungssystem	Zu-/Abnahme 2006 gegenüber 2004				
	Verheiratet	Ledig	Geschieden	Verwitwet	Gesamt
ALE	-10.9%	-13.6%	-9.7%	-4.5%	-11.8%
IV-Rente	5.7%	5.7%	4.7%	-3.1%	5.3%
IV-Taggeld	-2.7%	7.4%	1.0%	39.2%	3.9%
Sozialhilfe	15.6%	18.5%	7.0%	1.4%	14.8%
IAS-System	-0.1%	-1.4%	0.2%	-2.7%	-0.6%
N (IAS-Bestand 2004)	321 244	257 147	100 438	12 235	691 065

Anmerkung: Anteile der Sozialhilfe am IAS-System sind gewichtet. Die Daten der Sozialhilfe sind nur aufgrund der fehlenden Dossiers gewichtet; die Gewichtung aufgrund der übrigen erwachsenen Personen wird nicht angewendet (siehe Kapitel 4).

Schliesslich ist in Tabelle 6-4 die Entwicklung nach Nationalitätengruppen dargestellt. Auffallend ist, dass v. a. Personen aussereuropäischer Herkunft – ausser bei ALE – eine deutliche Zunahme aufweisen, während die Zahl der Personen schweizerischer Nationalität insgesamt leicht rückläufig ist. Zum einen hat im Leistungssystem ALE die Zahl der Personen aus EU27/EFTA-Ländern sowie aus Ländern ausserhalb Europas weniger stark abgenommen als der Durchschnitt. Zum anderen nimmt die Zahl der Personen aus Ländern ausserhalb der EU27/EFTA im Leistungssystem IV-Rente stark zu – sowohl aus Ländern des übrigen Europa wie aus aussereuropäischen Ländern.

Tabelle 6-4: Veränderungen der Bestände 2004-2006 nach Nationalitätengruppen

Leistungssystem	Zu-/Abnahme 2006 gegenüber 2004				
	Schweiz	EU27/ EFTA	Übriges Europa	Ausserhalb Europa	Gesamt
ALE	-13.1%	-5.5%	-15.2%	-8.6%	-11.7%
IV-Rente	5.2%	0.1%	12.2%	20.5%	5.3%
IV-Taggeld	4.8%	-3.7%	5.5%	25.6%	3.9%
Sozialhilfe	11.5%	19.5%	19.1%	23.1%	14.8%
IAS-System	-1.2%	-0.1%	-0.4%	5.7%	-0.6%
N (IAS-Bestand 2004)	463 101	110 549	83 172	34 243	691 065

Anmerkung: Anteile der Sozialhilfe am IAS-System sind gewichtet. Die Daten der Sozialhilfe sind nur aufgrund der fehlenden Dossiers gewichtet; die Gewichtung aufgrund der übrigen erwachsenen Personen wird nicht angewendet (siehe Kapitel 4).

Die starke Zunahme von Personen aus aussereuropäischen Ländern im Leistungssystem IV-Taggeld betrifft nur eine kleine Gruppe (Zunahme von 208 auf 268 Personen). Bei der Sozialhilfe haben alle Nationalitätengruppen ausser der Gruppe mit schweizerischer Nationalität deutlich überdurchschnittlich zugenommen. Auch hier zeigt sich, dass sich die Problemlagen von vielen Auslän-

derinnen und Ausländern verschärft haben, am ausgeprägtesten bei jenen aussereuropäischer Herkunft.

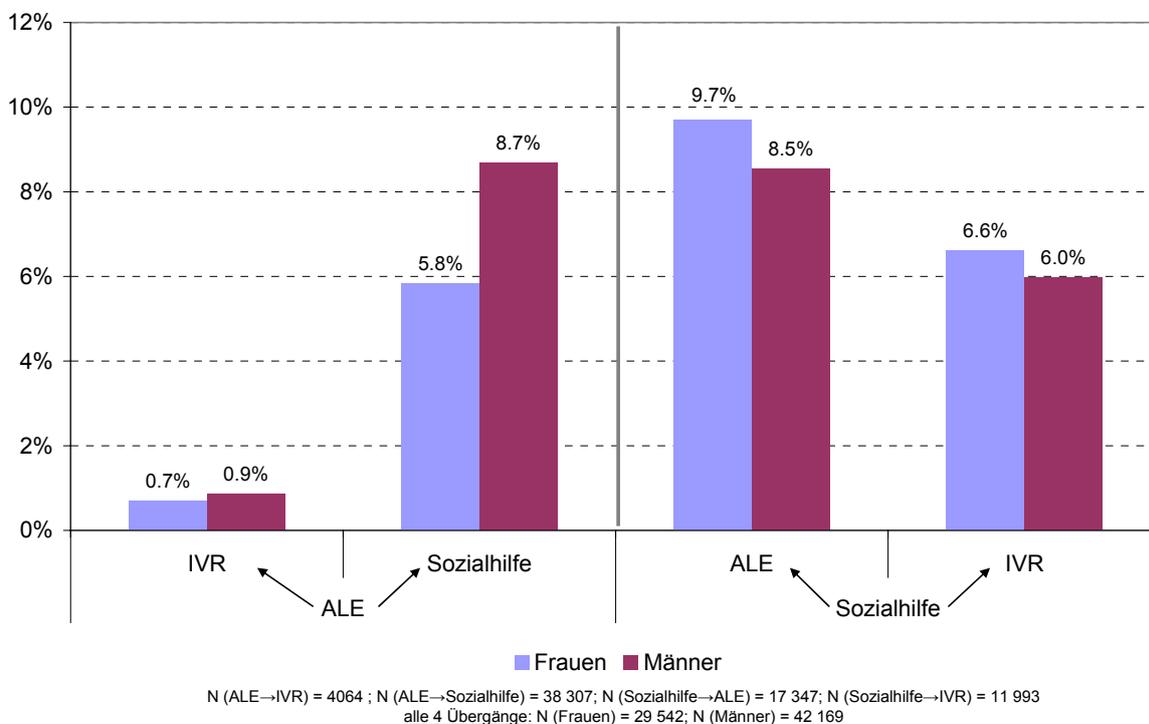
Bei der Analyse der Entwicklungen kann festgestellt werden, dass die Zahl der geschiedenen Personen, der Personen ausländischer – v. a. aussereuropäischer – Herkunft und teilweise der Frauen in einigen Leistungszweigen stärker zugenommen hat als andere soziodemografischen Gruppen. Dies können Hinweise sein auf eine Verschärfung von Problemlagen oder neue Problemlagen bei diesen Gruppen.

6.3 Übergänge

Bei den Übergängen stellt sich die Frage, ob ein Zusammenhang besteht zwischen den soziodemografischen Merkmalen und der Häufigkeit bestimmter Übergänge. Die Untersuchung beschränkt sich auf die vier häufigsten Übergänge und zwar auf jene von ALE zu Sozialhilfe, von ALE zu IV-Rente, von Sozialhilfe zu ALE und von Sozialhilfe zu IV-Rente. Zur Charakterisierung der Übergänge wird die Abgangsquote ausgewiesen, die als Wahrscheinlichkeit oder Risiko eines Übergangs einer Person von einem Leistungssystem in ein anderes interpretiert werden kann.

Die geschlechtsspezifische Betrachtungsweise (Abbildung 6-5) zeigt, dass bei den Abgängen aus der Sozialhilfe die Frauen eine höhere Wahrscheinlichkeit bzw. ein höheres Risiko als Männer haben, später Leistungen aus den Leistungssystemen ALE oder IV-Rente zu beziehen. Umgekehrt sind bei den Männern die Abgangsquoten vom Leistungssystem ALE zu den Leistungssystemen Sozialhilfe und IV-Rente höher.

Abbildung 6-5: Abgangsquoten nach Geschlecht



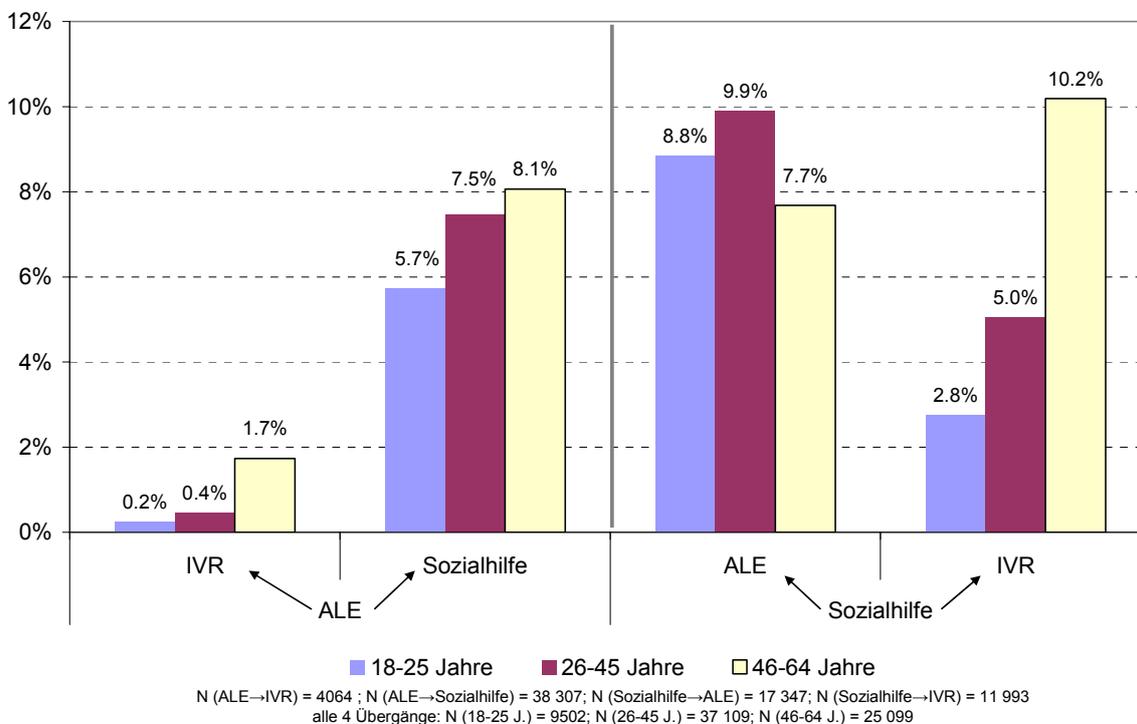
Anmerkung: Referenzgrösse sind die Bestände der Leistungssysteme. Die Übergänge mit Sozialhilfebeteiligung sind gewichtet (siehe Kapitel 4).

Am grössten sind die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei der Übergangswahrscheinlichkeit von ALE zu Sozialhilfe, gefolgt von der Übergangswahrscheinlichkeit von Sozialhilfe zu ALE. Aus dem Leistungssystem ALE wechseln während der Untersuchungsperiode 8.7 % der Männer, aber nur 5.8 % der Frauen ins Leistungssystem Sozialhilfe.

Bei der Unterscheidung nach Altersgruppen (vgl. Abbildung 6-6) zeigt sich deutlich, dass mit dem Alter die Wahrscheinlichkeit eines Verbleibens im IAS-System – insbesondere in den Leistungssystemen IV-Rente und Sozialhilfe – markant ansteigt: Für alle vier hier betrachteten Übergänge nehmen die Abgangsquoten in andere Leistungssysteme mit dem Alter zu. Ganz deutlich zeigt sich dies bei den Übergängen ins Leistungssystem IV-Rente. So wechseln von den jungen Erwachsenen knapp 3 % vom Leistungssystem Sozialhilfe ins Leistungssystem IV-Rente, bei der Altersgruppe der 46- bis 64-Jährigen sind es mehr als 10 %. Allerdings ist die Bezugsquote dieser Altersgruppe in der Sozialhilfe (noch) kleiner als jene der anderen Altersgruppen.

Auch bei den Abgängen aus dem Leistungssystem ALE nimmt mit dem Alter das Risiko eines Übergangs ins Leistungssystem IV-Rente zu, wobei diese Abgangsquoten generell viel tiefer sind. Ebenso steigt mit dem Alter die Wahrscheinlichkeit eines Übergangs aus dem Leistungssystem ALE ins Leistungssystem Sozialhilfe. Hingegen ist die Abgangsquote aus dem Leistungssystem Sozialhilfe ins Leistungssystem ALE bei den 46- bis 64-Jährigen niedriger als diejenige der beiden anderen Altersgruppen. Dies lässt den Schluss zu, dass ältere Personen, die Leistungen aus dem Leistungssystem Sozialhilfe beziehen, häufiger von gesundheitlichen Problemen betroffen sind und darum auch häufiger ins Leistungssystem IV-Rente übertreten.

Abbildung 6-6: Abgangsquoten nach Altersgruppen



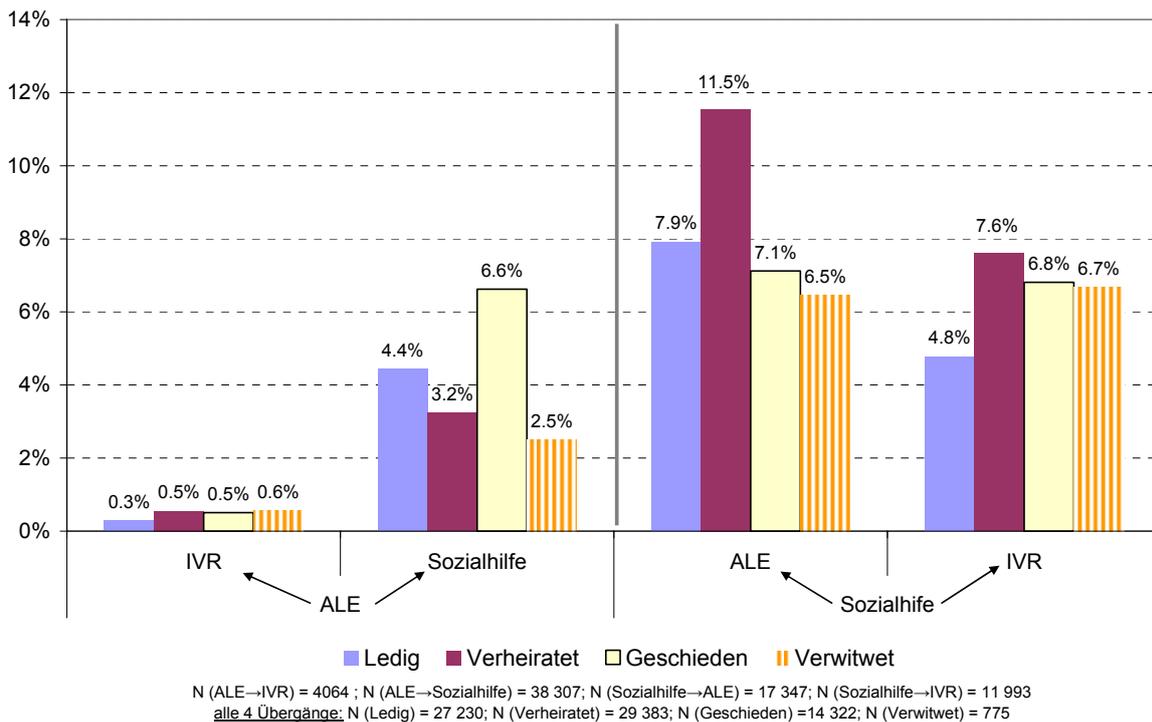
Anmerkung: Referenzgrösse sind die Bestände der Leistungssysteme. Die Übergänge mit Sozialhilfebeteiligung sind gewichtet (vgl. Kapitel 4).

Aufgrund der obigen Ausführungen kann geschlossen werden, dass ältere Personen, die Leistungen aus dem IAS-System beziehen, ein deutlich höheres Risiko (gegenüber jüngeren Personen) haben, längerfristig auf solche Leistungen angewiesen zu sein.

Bei den Zivilstandsgruppen stellt sich die Frage, ob sich die Wahrscheinlichkeit eines Übergangs in ähnlicher Weise unterscheidet wie das Bezugsrisiko (vgl. Abbildung 6-3). Abbildung 6-7 zeigt aber, dass bei den Geschiedenen nur die Abgangsquote aus dem Leistungssystem ALE ins Leistungssystem Sozialhilfe deutlich höher ist als bei den anderen Gruppen: Für eine geschiedene arbeitslose Person besteht ein vergleichsweise hohes Risiko, später Sozialhilfeleistungen zu beziehen. Umgekehrt ist bei Abgängen aus dem Leistungssystem Sozialhilfe die Wahrscheinlichkeit eines Übergangs in die Leistungssysteme ALE oder IV-Rente bei verheirateten Personen überdurchschnittlich hoch.

Auffallend ist, dass geschiedene Personen bei allen Übergängen (ausser in das Leistungssystem IV-Taggeld) im Vergleich an ihrem Anteil in der Bevölkerung übervertreten sind. Sie haben zudem im Vergleich zu den übrigen Zivilstandsgruppen eine geringere Chance, das IAS-System zu verlassen, d. h., sie haben ein erhöhtes Risiko, längerfristig Sozialleistungen zu beziehen.

Abbildung 6-7: Abgangsquoten nach Zivilstandsgruppen

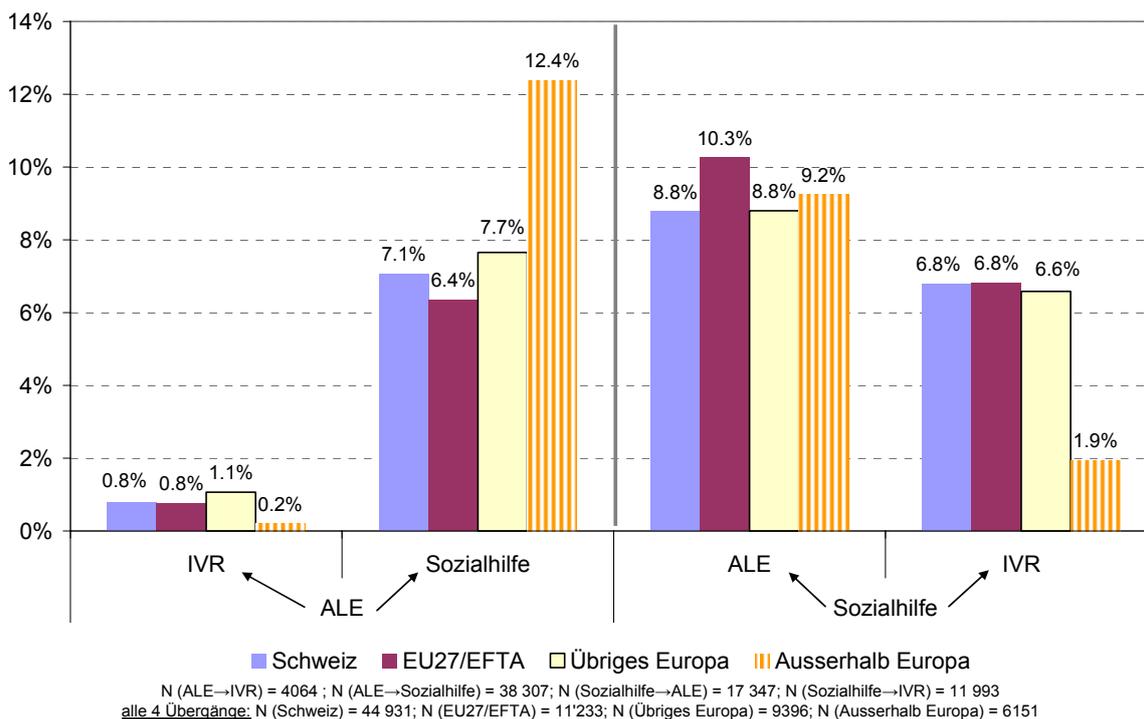


Anmerkung: Referenzgrösse sind die Bestände der Leistungssysteme. Die Übergänge mit Sozialhilfebeteiligung sind gewichtet (vgl. Kapitel 4).

Nach Nationalitätsgruppen betrachtet zeigen die Abgangsquoten (vgl. Abbildung 6-8) ebenfalls ganz andere Resultate als bei den Bezugsquoten (vgl. Abbildung 6-4). Während Personen nicht schweizerischer Nationalität in den meisten Leistungssystemen deutlich übervertreten sind, können bei den Übergängen nur vergleichsweise geringe Unterschiede zwischen den Nationalitätengruppen festgestellt werden. Eine Ausnahme bilden die Personen aussereuropäischer Herkunft: Für diese ist einerseits die Abgangsquote aus dem Leistungssystem ALE ins Leistungssystem Sozialhilfe wesentlich

höher, andererseits ist die Abgangsquote ins Leistungssystem IV-Rente wesentlich geringer als für die anderen Gruppen. Dies könnte damit zusammenhängen, dass Personen aussereuropäische Herkunft nach der Zusprechung einer IV-Rente häufiger in ihr Heimatland zurückkehren als andere Bevölkerungsgruppen.⁸² Ein weiterer Grund liegt darin, dass Personen aussereuropäischer Herkunft aufgrund kürzerer Aufenthaltsdauer häufiger keinen Anspruch haben auf andere Sozialversicherungsleistungen wie z. B. IV-Rente, sodass sie nach einem Bezug von ALE häufiger auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Abbildung 6-8: Abgangsquoten nach Nationalitätengruppen



Anmerkung: Referenzgrösse sind die Bestände der Leistungssysteme. Die Übergänge mit Sozialhilfebeteiligung sind gewichtet (vgl. Kapitel 4).

Insgesamt fällt auf, dass bei Personen mit Herkunft von ausserhalb der EU27/EFTA die Wahrscheinlichkeit eines Systemabgangs geringer ist. Eine Ausnahme ist das Leistungssystem Sozialhilfe, wo Personen aussereuropäischer Herkunft eine leicht höhere Wahrscheinlichkeit für einen Systemabgang haben als die übrigen Personen. Es kann angenommen werden, dass es sich dabei v. a. um Personen handelt, welche die Schweiz verlassen oder verlassen müssen, oder um Personen, die aufgrund ihrer u. U. relativ kurzen Aufenthaltsdauer keinen Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen haben. Es ist somit zu vermuten, dass auch Personen aussereuropäischer Herkunft ein erhöhtes Risiko haben, im IAS-System zu verbleiben, wenn sie in der Schweiz bleiben und Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen haben.

⁸² In der vorliegenden Untersuchung sind nur IV-Rentenbezüge in der Schweiz berücksichtigt.

6.4 Kombierter Leistungsbezug

In diesem Kapitel wird der Frage nachgegangen, warum es bei einigen Leistungssystemen zu unerwartet häufigen kombinierten Leistungsbezügen kommt (vgl. Kapitel 5.5). Gibt es spezifische soziodemografische Gruppen, die häufiger Anspruch auf mehrere Leistungen haben? In Kapitel 5.5 werden die kombinierten Leistungsbezüge als Anteil am Gesamtbestand des jeweiligen Leistungssystems ausgewiesen. Im Folgenden werden diese Indikatoren für die einzelnen soziodemografischen Gruppen dargestellt, d. h., es wird die Wahrscheinlichkeit bzw. das Risiko für die jeweilige Gruppe ausgewiesen, gleichzeitig eine zweite Leistung aus dem IAS-System zu beziehen. Die Analyse beschränkt sich auf die kombinierten Leistungsbezüge von IV-Rente, ALE und Sozialhilfe.

Bei einer geschlechtsspezifischen Betrachtung wird sichtbar, dass anteilmässig etwa gleich viel IV-Rentner wie IV-Rentnerinnen gleichzeitig ALE oder Sozialhilfe beziehen. Betrachtet man das Leistungssystem ALE, so ist der Anteil von Männern und Frauen, der mindestens während zwei Monate gleichzeitig eine IV-Rente bezieht, ebenfalls gleich hoch; beim kombinierten Bezug von Sozialhilfe und ALE sind die Frauen leicht häufiger vertreten. Deutlicher ist der geschlechtsspezifische Unterschied bei Personen mit gleichzeitigem Sozialhilfe- und IV-Rentenbezug: Hier sind die Männer anteilmässig stärker vertreten, was damit zusammenhängen dürfte, dass die Männer generell etwas häufiger als die Frauen eine IV-Rente beziehen (vgl. Abbildung 6-1).

Tabelle 6-5: Quote der kombinierten Leistungsbezüge nach Geschlecht

Kombinierter Bezug	Frauen in % der ersten Leistung, <i>Anzahl</i>	Männer in % der ersten Leistung, <i>Anzahl</i>
IV-Rente und Sozialhilfe	7.4% 9 579	7.5% 11 855
IV-Rente und ALE	3.7% 4 736	3.4% 5 413
ALE und IV-Rente	1.9% 4 736	2.0% 5 413
ALE und Sozialhilfe	10.2% 25 567	9.6% 26 347
Sozialhilfe und IV-Rente	8.9% 9 579	10.3% 11 855
Sozialhilfe und ALE	23.7% 25 567	22.9% 26 347

Anmerkung: Werte in Kombination mit Sozialhilfeleistungen sind gewichtet. Die Prozentangaben beziehen sich auf die erstgenannte Leistung in der Zeile.

Bei der Betrachtung nach Altersgruppen fällt auf, dass beim kombinierten Leistungsbezug IV-Rente und Sozialhilfe die jungen Erwachsenen mit 13.2 % und die mittlere Altersgruppe mit 12.0 % deutlich stärker betroffen sind als die über 45-Jährigen. Ein Grund könnte darin liegen, dass in diesen Gruppen häufiger Ausländerinnen und Ausländer anzutreffen sind, welche die Karenzfrist für die EL (vgl. Kapitel 2.3.2) nicht erfüllen. Ein weiterer Grund könnten IV-Teilrenten sein (vgl. dazu Kap. 6.5).

Auch bei der Gruppe mit gleichzeitigem Bezug von IV-Rente und ALE sind die Jüngeren stärker vertreten, wobei hier die Unterschiede weniger gross sind.

Ausgehend vom ALE-Bezug beziehen die 46- bis 64-Jährigen deutlich häufiger gleichzeitig eine IV-Rente (4.4 % vs. 0.4 % bei den jungen Erwachsenen). Besonders gross sind die altersspezifischen Unterschiede beim kombinierten Leistungsbezug Sozialhilfe – IV-Rente: Bei den 46- bis 64-Jährigen beträgt der Anteil 16.6 %, bei den jungen Erwachsenen nur 3.3 %. Hier dürfte eine Rolle spielen, dass die 46- bis 64-Jährigen wesentlich häufiger eine IV-Rente beziehen als die Jungen Erwachsenen (vgl. Abbildung 6-2). Schliesslich ist bei der Kombination ALE und Sozialhilfe – sowohl aus der Sicht der ALE wie der Sozialhilfe – die mittlere Altersgruppe am stärksten vertreten.

Tabelle 6-6: Quote der kombinierten Leistungsbezüge nach Alter

Kombinierter Bezug	18-25 Jahre in % der ersten Leistung, <i>Anzahl</i>	26-45 Jahre in % der ersten Leistung, <i>Anzahl</i>	46-64 Jahre in % der ersten Leistung, <i>Anzahl</i>
IV-Rente und Sozialhilfe	13.2% 1 158	12.0% 8 949	5.6% 11 328
IV-Rente und ALE	4.4% 387	4.4% 3 303	3.2% 6 459
ALE und IV-Rente	0.4% 387	1.2% 3 303	4.4% 6 459
ALE und Sozialhilfe	9.1% 8 734	10.8% 30 073	8.8% 13 111
Sozialhilfe und IV-Rente	3.1% 1 158	7.7% 8 949	16.5% 11 328
Sozialhilfe und ALE	23.2% 8 734	25.8% 30 073	19.1% 13 111

Anmerkung: Werte in Kombination mit Sozialhilfeleistungen sind gewichtet.

Bei den Zivilstandsgruppen (Tabelle 6-7) zeigt sich, dass v. a. die Geschiedenen deutlich häufiger an kombinierten Leistungsbezügen mit IV-Rente beteiligt sind als die übrigen Zivilstandsgruppen. Demgegenüber ist der kombinierte Leistungsbezug IV-Rente – Sozialhilfe bei den Verwitweten und den Verheirateten weniger häufig.

Tabelle 6-7: Quote der kombinierten Leistungsbezüge nach Zivilstand

Kombinierter Bezug	Verheiratet in % der 1. Leistung, Anzahl	Ledig in % der 1. Leistung, Anzahl	Geschieden in % der 1. Leistung, Anzahl	Verwitwet in % der 1. Leistung, Anzahl
IV-Rente und Sozialhilfe	6.5% 9 098	8.0% 7 280	10.2% 4 708	3.5% 298
IV-Rente und ALE	3.8% 5 364	2.9% 2 672	4.1% 1 912	2.3% 195
ALE und IV-Rente	2.3% 5 364	2.2% 2 672	3.9% 1 912	4.1% 195
ALE und Sozialhilfe	10.3% 24 457	7.9% 17 627	16.4% 9 266	8.1% 417
Sozialhilfe und IV-Rente	9.2% 9 098	9.1% 7 280	11.7% 4 708	12.4% 298
Sozialhilfe und ALE	24.6% 24 457	22.0% 17 627	23.0% 9 266	17.4% 417

Anmerkung: Werte in Kombination mit Sozialhilfeleistungen sind gewichtet.

Untersucht man die Quoten der Nationalitätengruppen (Tabelle 6-8), so fällt auf, dass diese bei fast allen Kombinationen bei Personen mit aussereuropäischer Herkunft hoch sind, mit Ausnahme der Kombinationen ALE – IV-Rente und Sozialhilfe – IV-Rente. Der Grund dafür ist, dass diese Teilgruppe weniger häufig IV-Renten bezieht (vgl. Abbildung 6-4). Bei der Kombination IV-Rente – Sozialhilfe liegt auch die Quote für Personen aus den übrigen europäischen Ländern über dem Durchschnitt. Zu beachten ist, dass die meisten Personen mit dieser Leistungskombination Schweizerinnen und Schweizer sind. In Kapitel 6.5 wird dieser kombinierte Leistungsbezug vertieft analysiert.

Generell zeigt sich, dass Personengruppen, die ein erhöhtes Risiko für einen Leistungsbezug haben, auch die höchste Wahrscheinlichkeit für einen kombinierten Bezug aufweisen (Geschiedene, junge Erwachsene, Personen nicht schweizerischer Herkunft, insbesondere aus den übrigen europäischen Ländern). Diese Gruppen dürften häufig von komplexen Problemlagen betroffen sein und in prekären finanziellen Verhältnissen leben. Auffallend ist, dass bei der Kombination IV-Rente – Sozialhilfe Geschiedene, Personen unter 45 Jahre und Personen aus nichteuropäischen Staaten überdurchschnittlich vertreten sind. Ein ähnliches Bild zeigt sich beim kombinierten Bezug von IV-Rente und ALE.

Bei der Kombination ALE – Sozialhilfe sind Personen aussereuropäischer Herkunft und Geschiedene besonders häufig; bei der Kombination ALE – IV-Rente sind es eher die Älteren und Personen schweizerischer Herkunft. Aus Sicht der Sozialhilfe sind bei der Kombination Sozialhilfe – IV-Rente hingegen junge Erwachsene klar unterdurchschnittlich vertreten, die Gruppe der 46- bis 64-Jährigen dagegen deutlich überdurchschnittlich.

Tabelle 6-8: Quote der Kombinierte Leistungsbezüge nach Nationalitätengruppen

Kombinierter Bezug	Schweiz in % der 1. Leistung, <i>Anzahl</i>	EU27/EFTA in % der 1. Leistung, <i>Anzahl</i>	Übriges Europa in % der 1. Leistung, <i>Anzahl</i>	Ausserhalb Europa in % der 1. Leistung, <i>Anzahl</i>
IV-Rente und Sozialhilfe	6.9% 14 169	6.3% 2 684	10.7% 3 190	28.6% 900
IV-Rente und ALE	3.5% 6 955	4.4% 1 850	2.7% 780	5.5% 170
ALE und IV-Rente	2.2% 6 955	2.1% 1 850	1.3% 780	0.6% 170
ALE und Sozialhilfe	9.4% 30 756	8.1% 7 390	10.3% 6 548	20.3% 6 157
Sozialhilfe und IV-Rente	10.4% 14 169	8.9% 2 684	11.5% 3 190	4.0% 900
Sozialhilfe und ALE	22.5% 30 756	24.2% 7 390	23.6% 6 548	26.5% 6 157

Anmerkung: Werte in Kombination mit Sozialhilfeleistungen sind gewichtet.

In den folgenden beiden Kapiteln werden die Kombinationen IV-Rente – Sozialhilfe und IV-Rente – ALE vertiefter analysiert. Eigentlich sollten IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit EL den Existenzbedarf decken können, deshalb ist ein zusätzlicher Sozialhilfebezug grundsätzlich erklärungsbedürftig. Anders ist die Situation bei der Kombination IV-Rente – ALE: Die ALE ist eine Versicherungsleistung, auf die arbeitslos gewordene Personen – auch IV-Rentnerinnen und IV-Rentner – Anspruch haben, wenn sie die Voraussetzungen der ALV erfüllen.

6.5 Kombiniertes Leistungsbezug IV-Rente – Sozialhilfe: vertiefte Analysen

Die Zahl der kombinierten Leistungsbezüge IV-Rente – Sozialhilfe (Tabelle 5-11) ist erstaunlich hoch. Im Leistungssystem IV-Rente sind es 7.4 %, im Leistungssystem Sozialhilfe 9.6 % aller Leistungsbeziehenden.⁸³ Eine Erklärung für das häufige Vorkommen dieses kombinierten Leistungsbezugs sind (administrative) Übergangszeiten bis zur Gewährung von EL, Karenzfristen der EL sowie der Bezug einer IV-Teilrente ohne entsprechende Erwerbstätigkeit oder ALE-Bezug. Im Folgenden wird geprüft, ob den kombinierten Leistungsbezügen entsprechende Konstellationen zugrunde liegen.

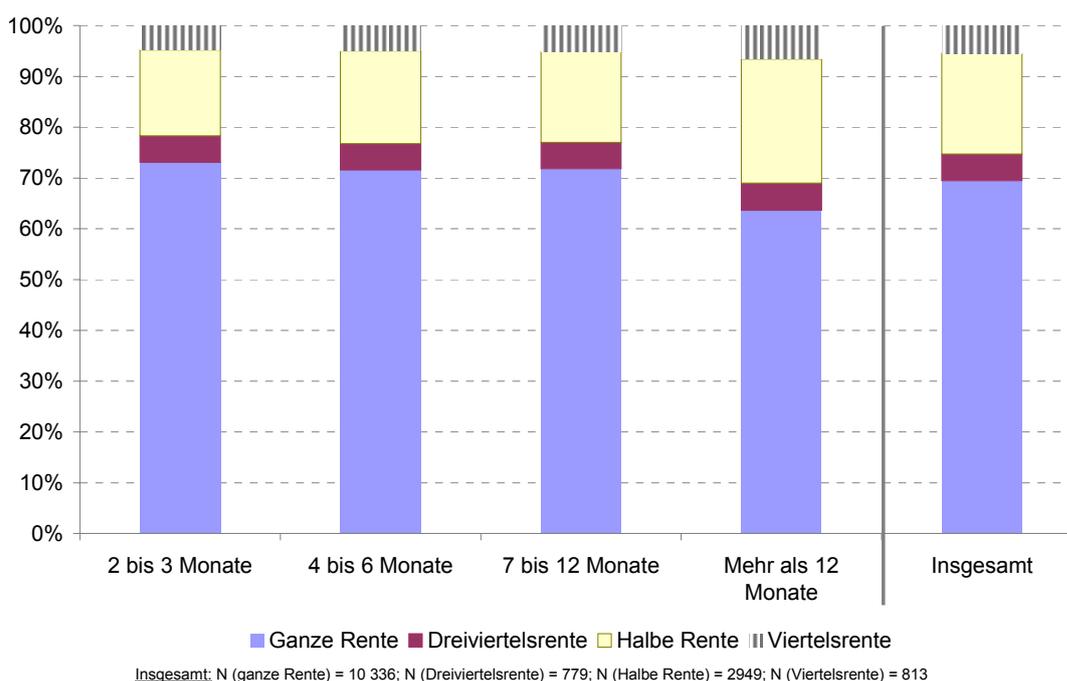
Für die Höhe einer IV-Rente sind grundsätzlich die Beitragsdauer und das durchschnittliche Erwerbseinkommen vor Eintritt der Behinderung massgebend. Der Invaliditätsgrad wird von der IV-Stelle ermittelt und hängt von der Höhe der Erwerbseinkünfte ab. Je nach Invaliditätsgrad wird eine Teilrente oder eine ganze Rente zugesprochen. Wenn die IV-Rente sowie allfällige weitere Einkommen (Lohn,⁸⁴ weitere [Ersatz]Einkommen, Vermögensertrag) nicht ausreichen, um den Exis-

⁸³ Für diese Berechnungen sind die Sozialhilfebezüge hochgerechnet.

⁸⁴ Nach Auskunft des BSV erzielt rund die Hälfte der IV-Rentnerinnen und IV-Rentner ein AHV-pflichtiges Einkommen.

tenzbedarf zu decken, besteht ein Anspruch auf EL. Diese gleichen den Fehlbetrag zwischen dem tatsächlichen Einkommen und einer bestimmten Einkommensgrenze, dem Existenzbedarf, aus. Bei IV-Teilrenten wird – bei Personen ohne Erwerbseinkommen resp. ALE – ein hypothetisch erzielbares Einkommen in die Berechnung der EL einbezogen. Weiter gelten für bestimmte Personengruppen Karenzfristen (vgl. Kapitel 2.3.2). Reichen IV-Rente, EL und allfällige weitere Einkommen für die Existenzsicherung nicht aus, so kann es zu einem Sozialhilfebezug kommen.

Abbildung 6-9: Kombiniertes Leistungsbezug Sozialhilfe – IV-Rente nach Rentenart und Bezugsdauer (Monate)



Anmerkung: Die Sozialhilfedaten sind nicht hochgerechnet.

Abbildung 6-9 zeigt, dass bei einem kombinierten Leistungsbezug IV-Rente – Sozialhilfe 70 % aller Renten ganze Renten sind. Der Anteil der ganzen Renten nimmt mit zunehmender Dauer des kombinierten Bezugs nur marginal ab und beträgt bei einer Bezugsdauer von mehr als einem Jahr über 60 %. Die grosse Zahl der kombinierten Leistungsbezüge IV-Rente – Sozialhilfe lassen sich somit nicht durch Teilrenten begründen.

Mehr als 30 % der kombinierten Leistungsbezüge dauern länger als ein Jahr (Tabelle 6-9), 20 % vier bis sechs Monate und rund 20 % zwei bis drei Monate. Zwischen den Rentenarten zeigen sich nur geringe Unterschiede: Bei einer ganzen Rente dauern 39.4 % der kombinierten Leistungsbezüge maximal sechs Monate – bei einer Viertelsrente sind es 33.9 %.

Gemäss Informationen von Experten und Expertinnen (vgl. Methodenband Kapitel 3) kann es vom Zeitpunkt des Antrags auf EL rund vier Monate bis zur Auszahlung dauern. Wenn dies und die Ungenauigkeit bei der Erfassung von Beginn und Ende des Sozialhilfebezugs in Betracht gezogen werden, können knapp 40 % der kombinierten Leistungsbezüge mit den administrativen Abläufen erklärt werden, d. h. jene, die weniger als ein halbes Jahr dauern. Dennoch verbleiben rund 60 %

bzw. 9230 kombinierte Leistungsbezüge, die länger als sechs Monate dauern: Hochgerechnet beziehen gut 13 000 Personen neben einer IV-Rente Leistungen der Sozialhilfe.

Tabelle 6-9: Kombiniertes Leistungsbezug Sozialhilfe – IV-Rente: Dauer

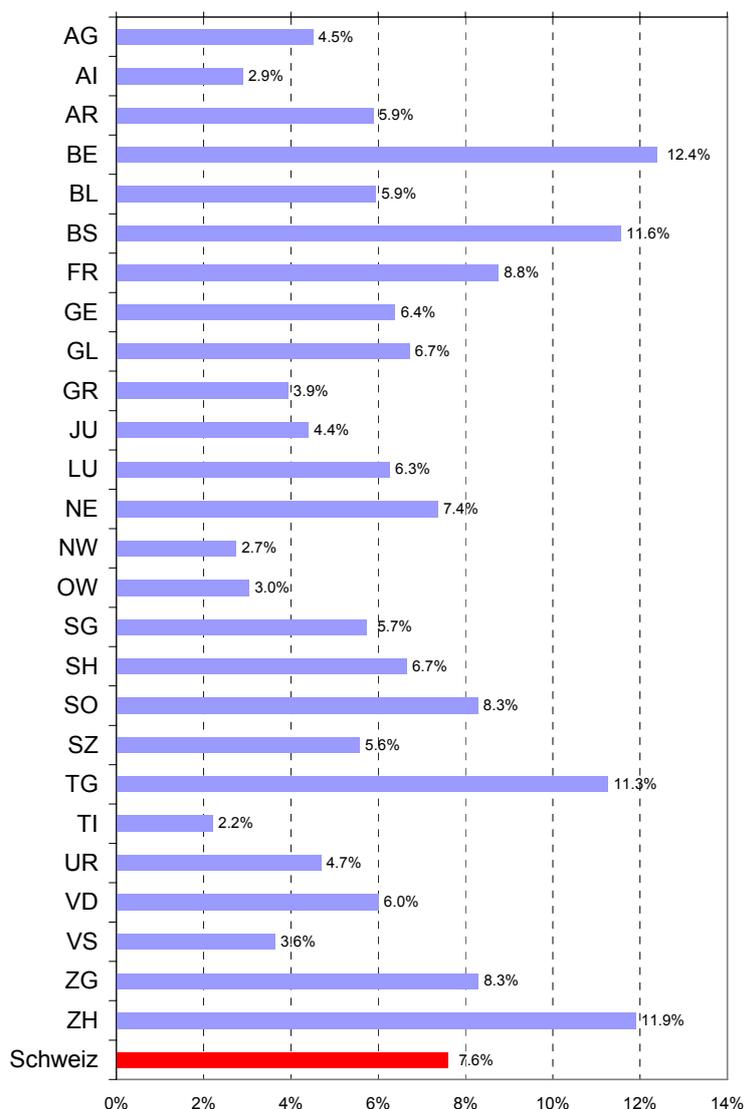
Dauer in Monaten	Ganze Rente		Dreiviertelsrente		Halbe Rente		Viertelsrente		Insgesamt	
	N	Anteil	N	Anteil	N	Anteil	N	Anteil	N	Anteil
2 bis 3	2008	19.4%	144	18.5%	464	15.7%	132	16.2%	2748	18.5%
4 bis 6	2070	20.0%	150	19.3%	528	17.9%	144	17.7%	2892	19.4%
7 bis 12	3322	32.1%	239	30.7%	829	28.1%	234	28.8%	4624	31.1%
> 12	2936	28.4%	246	31.6%	1128	38.3%	303	37.3%	4613	31.0%
	10336	100.0%	779	100.0%	2949	100.0 %	813	100.0%	14877	100.0%

Anmerkung: Die Sozialhilfedaten sind nicht hochgerechnet. Die 14 877 kombinierten Leistungsbezüge entsprechen hochgerechnet 21 399 Bezügen.

Erstaunlich ist, dass sich die Anteile der verschiedenen Rentenarten nicht gross unterscheiden: Die Dauer des kombinierten Bezugs ist bei einer ganzen Rente in 28.4 % der Fälle länger als ein Jahr, bei einer halben Rente sind es 38.3 % und bei einer Viertelsrente 37.3 %.

Können bei der Häufigkeit dieses kombinierten Leistungsbezugs Unterschiede zwischen den Kantonen festgestellt werden? Wie Abbildung 6-10 zeigt, sind die Unterschiede sehr gross: In den Kantonen Zürich, Thurgau, Basel Stadt und Bern beziehen mehr 10 % der IV-Rentnerinnen und IV-Rentner gleichzeitig Sozialhilfe, gesamtschweizerisch sind es knapp 8 %. Womit diese grossen Unterschiede zusammenhängen, kann mit den vorhandenen Daten nicht schlüssig erklärt werden. Die unterschiedliche institutionelle Ausstattung der Kantone dürfte einen grossen Einfluss haben. So ist es relevant, ob die kantonale Sozialgesetzgebung so ausgestaltet ist, dass Personen mit einer (ganzen) IV-Rente den Existenzbedarf ohne zusätzlichen Sozialhilfebezug decken können, insbesondere, wenn sie in einem Heim leben.

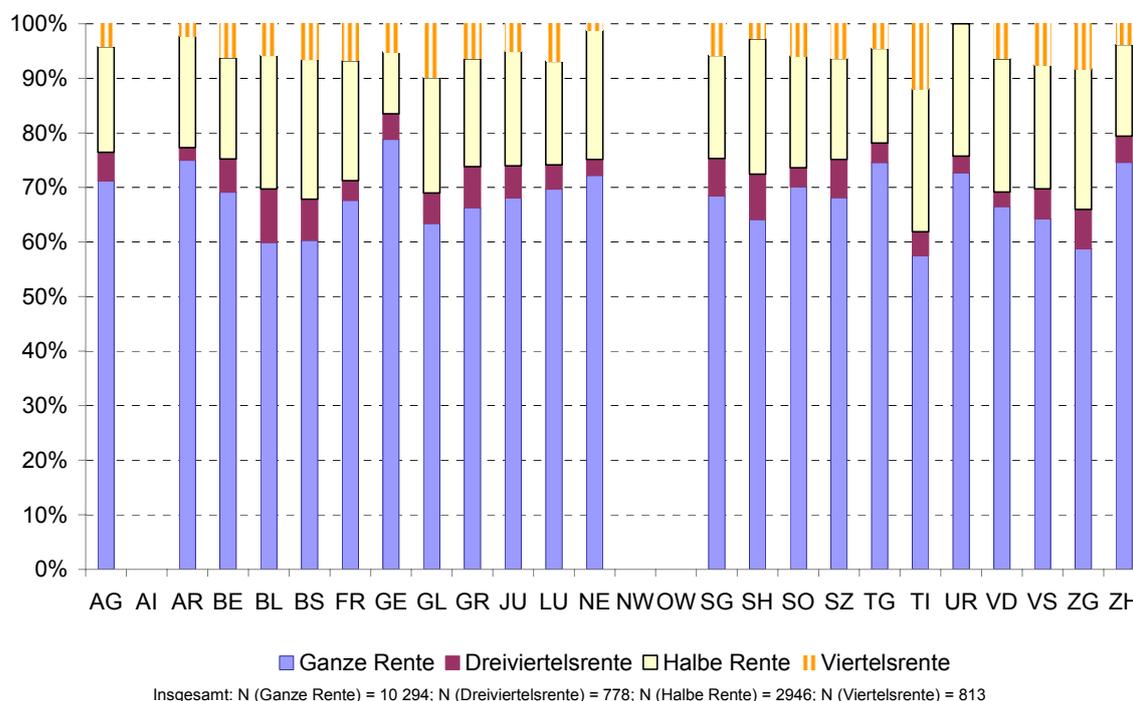
Abbildung 6-10: Anteil des kombinierten Leistungsbezugs Sozialhilfe – IV-Rente am IV-Rentenbestand nach Kantonen



Anmerkung: Die Daten sind gewichtet.

Wie Abbildung 6-11 zeigt, ist der Anteil der Personen, die eine ganze Rente beziehen, beim kombinierten Leistungsbezug in allen Kantonen hoch: Er schwankt zwischen 58 % im Kanton Tessin und fast 79 % im Kanton Genf. Bei den Personen mit einer halben Rente schwankt dieser Anteil zwischen 11.3 % im Kanton Genf und 26 % im Kanton Tessin: In diesem Kanton ist der Anteil der Personen mit einer ganzen Rente am tiefsten, derjenige mit einer halben Rente dagegen am höchsten. Offenbar spielen Teilrenten beim kombinierten Leistungsbezug keine grosse Rolle; nur im Kanton Tessin liegt der Anteil der Personen mit einer Viertelsrente über 10 %. Diese Auswertung kann also die kantonalen Unterschiede (vgl. Abbildung 6-10) ebenfalls nicht schlüssig erklären.

Abbildung 6-11: Kombiniertes Leistungsbezug Sozialhilfe – IV-Rente: Rentenart nach Kantonen



Anmerkung: Die Sozialhilfedaten sind nicht hochgerechnet. Für 46 Personen mit kombiniertem Leistungsbezug fehlten die Kantonsangaben. In den Kantonen Appenzell Innerrhoden sowie Nid- und Obwalden sind die Fallzahlen sehr klein, sodass die Anteile nicht aussagekräftig sind (N < 30).

In der IV-Statistik wird neben der Rentenart die Art des gesundheitlichen Schadens, der zur Invalidität und damit zur Zusprechung einer IV-Rente führt, erfasst (Gebrechenscode).

Tabelle 6-10 zeigt, dass insgesamt 62 % der kombinierten Leistungsbezüge Sozialhilfe – IV-Rente länger als sechs Monate dauern; bei den Gebrechensart «Geburtsgebrehen» sind es mehr als drei Viertel, wobei der Anteil der Personen mit ganzer Rente hier mit fast 90 % besonders hoch ist.

Bei Personen mit der Gebrechensart «Unfall» ist der Anteil der kombinierten Leistungsbezüge, die länger als sechs Monate dauern, mit fast 62 % zwar immer noch hoch, jedoch signifikant tiefer als bei Personen mit der Gebrechensart «Geburtsgebrehen». Personen mit der Gebrechensart «Nervenkrankheiten» beziehen sehr oft eine ganze Rente (80 %); dies ist bei denjenigen mit der Gebrechensart «Krankheiten der Knochen oder der Bewegungsorgane» bedeutend weniger oft der Fall (knapp 37 %).

Tabelle 6-10: Kombiniertes Leistungsbezug Sozialhilfe – IV-Rente: Gebrechensart, Dauer und Anteil bei ganzer Rente

Gebrechensart	Dauer > 6 Monate		Kombinierte Bezüge	
	Anzahl	Anteil an allen kombinierten Bezügen	Total	Anteil ganze Rente am Total
Geburtsgebrechen	590	76.2%	774	88.5%
Krankheiten	8 184	61.3%	13 342	67.2%
<i>Psychische Krankheiten</i>	5 502			74.7%
<i>Nervensystem</i>	295			80.4%
<i>Knochen und Bew.organe</i>	540			36.6%
<i>Andere Krankheiten</i>	550			65.4%
Unfall	440	61.5%	715	50.0%
Total	9 214	62.1%	14 831	67.7%

Anmerkung: Die Sozialhilfedaten sind nicht hochgerechnet.

Kann die Häufigkeit dieses kombinierten Leistungsbezugs damit erklärt werden, dass Personen, die in einem Heim leben, die Kosten mit der IV-Rente und der EL nicht decken können und daher zusätzlich Sozialhilfe beziehen? Die Sozialhilfestatistik weist die Wohnsituation der unterstützten Personen aus: Es wird u. a. erhoben, ob sie in einem Heim oder in einer begleiteten Wohngruppe leben. Anhand der Daten für das Jahr 2006 kann ermittelt werden, wie viele der 14 831 Personen mit dem kombinierten Leistungsbezug IV – Sozialhilfe in einem Heim oder einer begleiteten Wohngruppe wohnen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass sich die Zahl der kombinierten Leistungsbezüge auf eine Dreijahresperiode und nicht nur auf das Jahr 2006 bezieht. Einige dieser kombinierten Bezüge sind 2006 bereits abgeschlossen. In einer zusätzlichen Auswertung könnte eruiert werden, welche dieser rund 15 000 kombinierten Leistungsbezüge noch 2006 andauern; damit könnten die folgenden Resultate etwas präzisiert werden.

Gemäss Sozialhilfestatistik 2006 leben knapp 14 % der Personen mit einem kombiniertem Leistungsbezug Sozialhilfe – IV-Rente in einem Heim oder in einer begleiteten Wohngruppe, knapp 73 % gehören zur Kategorie der Mieter resp. Mieterinnen. Auch wenn in Betracht gezogen wird, dass sich die Zahl der kombinierten Leistungsbezüge über drei Jahre erstreckt, kann dennoch festgehalten werden, dass eine erhebliche Mehrheit der Personen mit einem kombinierten Leistungsbezug nicht in einem Heim lebt. Von den 14 % oder knapp 2000 Personen, die in einem Heim oder einer begleiteten Wohngruppe leben, sind 95 % alleinstehend. Knapp 68 % der Personen mit einem kombiniertem Leistungsbezug Sozialhilfe – IV-Rente sind alleinlebend (rund 9900 Personen); bei 7 % (gut 1000 Personen) wird angegeben, dass sie zwar als Einzelperson unterstützt werden, je-

doch nicht allein leben,⁸⁵ je rund 9 % (je rund 1300 Personen) sind Paare ohne Kinder, Alleinerziehende oder Paare mit Kindern.

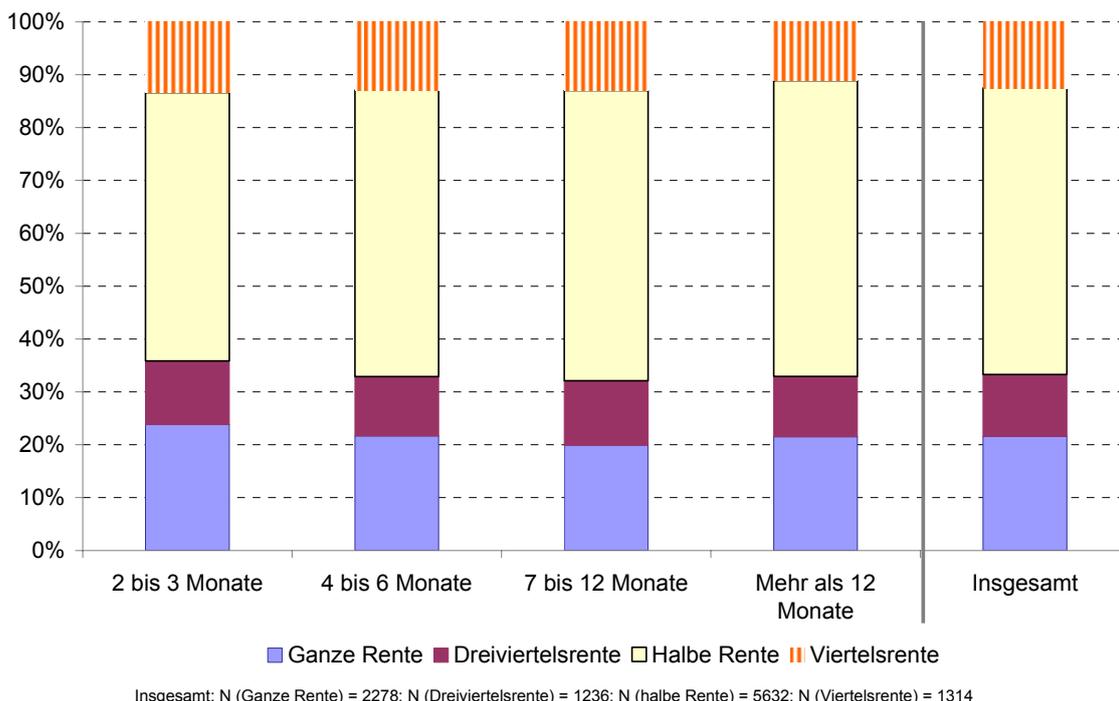
Die Resultate der bisherigen Untersuchungen können den kombinierten Leistungsbezug von Sozialhilfe und IV-Rente nicht abschliessend erklären – sie müssten mit zusätzlichen Auswertungen ergänzt werden.

6.6 Kombiniertes Leistungsbezug IV-Rente – ALE: vertiefte Analysen

Wie aus Tabelle 5-11 (Kapitel 5.5) ersichtlich ist, gibt es gut 10 000 Personen, die gleichzeitig ALE und IV-Rente beziehen (2.0 % aller Bezügerinnen und Bezüger von ALE bzw. 3.5 % von IV-Rente).

Abbildung 6-12 zeigt, dass die häufigste Kombination ALE und eine halbe IV-Rente ist, rund 20 % betrifft die Kombination ALE und ganze IV-Rente (gut 2200 Personen). Ein Gesundheitsschaden, der zu voller oder teilweiser Erwerbsunfähigkeit führt, ist eine Voraussetzung für die Zusprechung einer IV-Rente. Aber nicht der Gesundheitsschaden als solcher bestimmt den Invaliditätsgrad, sondern die vom Gesundheitsschaden bewirkte Erwerbseinbusse. Und so kann es durchaus vorkommen, dass Personen mit einer ganzen IV-Rente einer Erwerbstätigkeit nachgehen und dann im Falle von Arbeitslosigkeit ALE beziehen können.

Abbildung 6-12: Kombiniertes Leistungsbezug ALE und IV-Rente: Rentenart und Dauer



Wie Tabelle 6-11 zeigt, ist auch dieser kombinierte Leistungsbezug nicht von kurzer Dauer – fast 60 % dieser Bezüge dauern länger als sechs Monate.

⁸⁵ Diese Personen leben z. B. als Erwachsene bei ihren Eltern oder in begleiteten Wohngruppen oder zusammen mit anderen Personen (Wohngemeinschaften).

Tabelle 6-11: Kombiniertes Leistungsbezug ALE – IV-Rente: Dauer

Dauer in Monaten	Ganze Rente		Dreiviertelsrente		Halbe Rente		Viertelsrente		Insgesamt	
	N	Anteil	N	Anteil	N	Anteil	N	Anteil	N	Anteil
2-3	501	22.7%	254	21.2%	1068	19.3%	282	22.0%	2105	20.6%
4-6	487	22.1%	253	21.1%	1218	22.0%	291	22.7%	2249	22.0%
7-12	573	26.0%	350	29.2%	1578	28.5%	374	29.2%	2875	28.1%
> 12	644	29.2%	342	28.5%	1674	30.2%	333	26.0%	2993	29.3%
	2 205	100.0%	1199	100.0%	5538	100.0%	1280	100.0%	10222	100.0%

Anmerkung: Die Sozialhilfedaten sind nicht hochgerechnet.

Die Analyse der Gebrechensart (Tabelle 6-12) zeigt, dass bei der Gebrechensart «Krankheiten» am häufigsten der kombinierte Leistungsbezug ALE – IV-Rente zu beobachten ist, der länger als sechs Monate dauert. Immerhin 20 % der Betroffenen beziehen eine ganze Rente. Bei der Gebrechensart «Geburtsgebrechen» ist der Anteil der Personen mit ganzer Rente, die während mehr als sechs Monaten einen kombinierten Leistungsbezug aufweisen, mit fast 40 % sehr hoch (insgesamt handelt es sich jedoch um nicht sehr viele Personen).

Tabelle 6-12: Kombiniertes Leistungsbezug ALE – IV-Rente: Gebrechensart, Dauer und Anteil bei ganzer Rente

Gebrechensart	Dauer > 6 Monate		Kombinierte Bezüge	
	Anzahl	Anteil an allen kombinierten Bezügen	Total	Anteil ganze Rente am Total
Geburtsgebrechen	302	45.6%	662	39.4%
Krankheiten	4 919	58.7%	8 386	20.0%
<i>Psychische Krankheiten</i>	1 735		3 314	24.1%
<i>Nervensystem</i>	281		478	38.1%
<i>Knochen und Bew.organe</i>	2 052		3 348	14.2%
<i>Andere Krankheiten</i>	851		1 446	20.0%
Unfall	620	56.3%	1 101	17.7%
Total	5 841	57.6%	10 149	20.8%

Anmerkung: Die Sozialhilfedaten sind nicht hochgerechnet.

7 Raumbezogene Analysen

In Kapitel 5 werden einzelne Kennzahlen (Bezugsquoten und Entwicklungen) auf kantonaler Ebene dargestellt, die erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen erkennen lassen. Im vorliegenden Kapitel werden diese Ergebnisse ergänzt durch einige Auswertungen auf regionaler Ebene (Grossregionen). Nach den Resultaten zu den Bezugsquoten und den Entwicklungen wird anschliessend die Abgangsquote als Schlüsselindikator für die Übergänge auf kantonaler Ebene und für die Grossregionen ausgewiesen. Für die Erklärung der z. T. sehr unterschiedlichen regionalen Muster wären zusätzliche und vertiefte raumbezogene Analysen erforderlich. So liessen sich mit Auswertungen nach weiteren Raumdimensionen – wie z. B. nach verschiedenen Raumtypen (Städte, Agglomerationsgemeinden, ländlichen Gebiete) – weitere Erkenntnisse und Erklärungen für die regionalen Belastungsmuster gewinnen.

7.1 Bezugsquoten nach Grossregionen

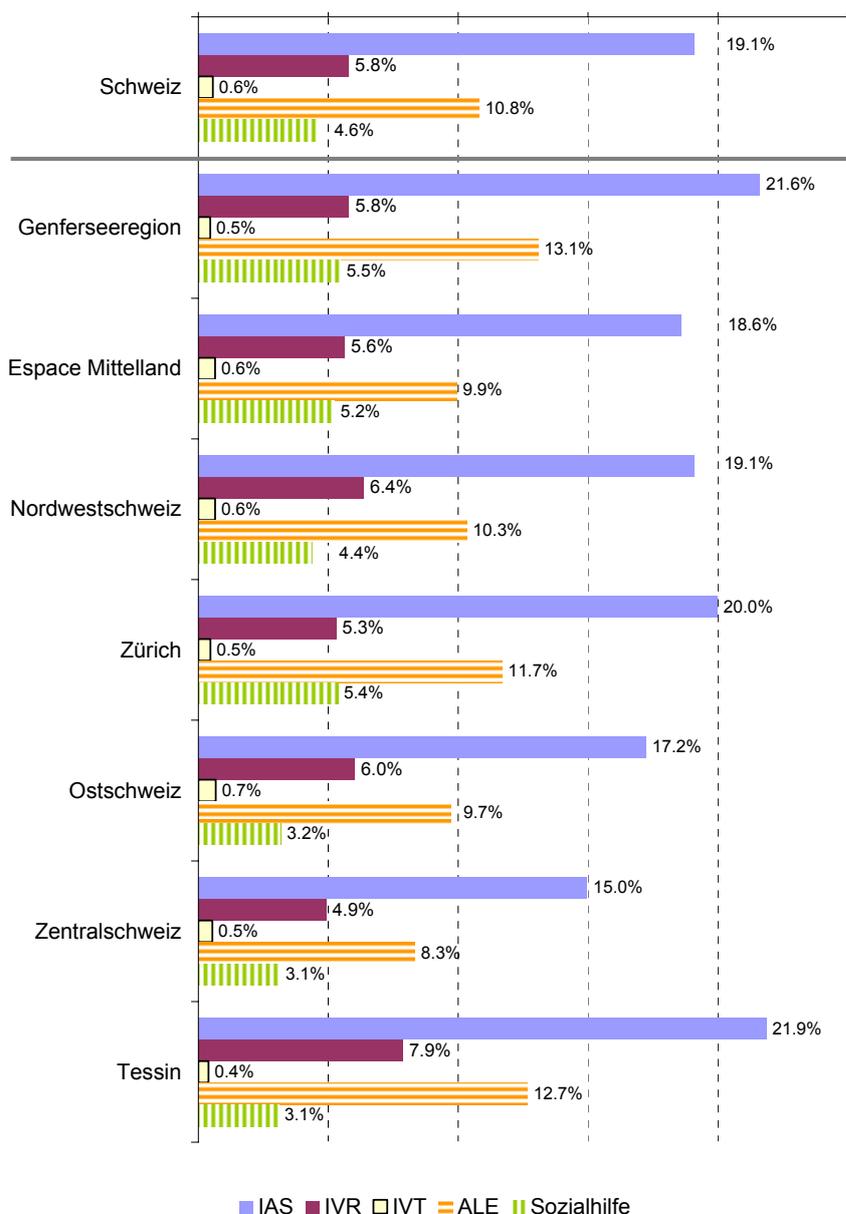
In den Abbildungen 5-2 und 5-3 (Kapitel 5) sind die IAS-Quoten der Kantone und die kantonalen Abweichungen von den durchschnittlichen Quoten ausgewiesen. Im Folgenden wird der Fokus v. a. auf die Grossregionen gelegt. Abbildung 7-1 zeigt die Quoten aller Leistungssysteme auf der Ebene der Grossregionen und gibt damit einen Überblick über die regionalen Differenzen.

Deutlich über dem Durchschnitt liegen die IAS-Bezugsquoten der Grossregionen Genferseeregion, Tessin und Zürich. Die Grossregionen Nordwestschweiz und Espace Mittelland liegen nahe beim Durchschnitt, während die IAS-Bezugsquoten der Grossregionen Ostschweiz und v. a. Zentralschweiz deutlich unter dem Durchschnitt liegen. Die Bezugsquoten der einzelnen Leistungssysteme weichen in gewissen Grossregionen von diesem generellen Muster ab.

Beim Leistungssystem IV-Rente weisen die Grossregionen Tessin und Nordwestschweiz die höchsten Bezugsquoten auf; deutlich unter dem Durchschnitt liegt einzig die Grossregion Zentralschweiz. Demgegenüber hat beim Leistungssystem IV-Taggeld das Tessin die tiefsten und die Ostschweiz die höchsten Bezugsquoten.

Hoch ist die ALE-Bezugsquote in der Genferseeregion, im Tessin und in Zürich, während diese in der Zentral- und Ostschweiz unter dem Durchschnitt liegt. Ähnlich sind die Unterschiede bei der Sozialhilfe, wobei der Kanton Tessin eine Ausnahme bildet. Damit bestätigt sich der enge Zusammenhang zwischen ALE und Sozialhilfe auch auf regionaler Ebene. Die höchsten Bezugsquoten von Sozialhilfe haben die Grossregionen Genferseeregion und Zürich, während diese in den Grossregionen Zentralschweiz, Ostschweiz und Tessin deutlich unter dem Durchschnitt liegen. Bei den Bezugsquoten der Sozialhilfe ist zu berücksichtigen, dass einige Kantone vorgelagerte Bedarfsleistungen (Familien- und Wohnbeihilfen) ausrichten (vgl. Dubach et al. 2007). So lässt sich die tiefe Bezugsquote im Tessin damit erklären, dass die in diesem Kanton ausgerichteten Ergänzungsleistungen für Familien die Sozialhilfe entlasten.

Die Muster der Kantone und der Grossregionen decken sich nicht immer: Die Durchschnittszahlen der Grossregionen Espace Mittelland und Nordwestschweiz basieren auf unterschiedlichen kantonalen Verhältnissen, z. B. unterscheiden sich die Ergebnisse der Kantone Basel-Stadt und Aargau oder Bern und Neuenburg stark (vgl. Kapitel 5). Relativ homogen sind die Grossregionen Zentralschweiz, Ostschweiz und Genferseeregion.

Abbildung 7-1: Bezugsquoten 2004 bis 2006 nach Grossregionen und Leistungssystemen

Schweiz: N (IAS) = 926'686; N (IVR) = 287'109; N (IVT) = 27'608; N (ALE) = 523'291; N (Sozialhilfe) = 222'780

Anmerkungen: Der Bestand der Sozialhilfe und der Anteil der Sozialhilfe am IAS-System sind gewichtet (siehe Kapitel 4). Quelle der Referenzdaten für die Berechnung der Bezugsquoten: ESPOP 2006, Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter

7.2 Entwicklungen nach Grossregionen

In Tabelle 7-1 wird die Entwicklung des IAS-Bestands und der Bestände der einzelnen Leistungssysteme nach Grossregionen ausgewiesen; dabei sind stark überdurchschnittliche Zunahmen dunkel und stark unterdurchschnittliche Zunahmen hell unterlegt. Wie in Kapitel 5.2 dargelegt, sind die kantonalen Entwicklungsmuster sehr unterschiedlich. Dasselbe zeigt sich nun auf der Ebene der Grossregionen: Bei gesamthaft gleich bleibendem IAS-Bestand von 2004 bis 2006 nimmt dieser in den Grossregionen Genferseeregion, Espace Mittelland und Tessin zwischen 1.3 % und 4 % zu.

Eine deutliche Abnahme zeigt sich dagegen einzig in der Grossregion Zürich und in der Tendenz für die Zentralschweiz.

Tabelle 7-1: Veränderung der Bestände nach Grossregionen und Leistungssystem (2004 bis 2006)

Grossregion	Zu- oder Abnahme 2006 gegenüber 2004				
	IAS	IVR	IVT	ALE	Sozialhilfe
Genferseeregion	1.3%	4.6%	12.9%	-8.6%	20.8%
Espace Mittelland	2.2%	5.4%	8.7%	-10.8%	24.2%
Nordwestschweiz	0.0%	6.9%	-1.8%	-12.2%	14.3%
Zürich	-6.1%	6.6%	5.9%	-20.5%	4.4%
Ostschweiz	-0.4%	8.5%	3.5%	-9.4%	1.7%
Zentralschweiz	-1.5%	5.4%	-4.0%	-11.7%	10.4%
Tessin	4.1%	5.6%	-10.2%	-1.5%	28.6%
Schweiz	-0.6%	5.3%	3.9%	-11.7%	14.8%

Anmerkung: Basis der obigen Berechnungen sind die Jahresbestände 2004 bzw. 2006 der jeweiligen Leistungssysteme. Berücksichtigt sind nur die relevanten Leistungsbezüge (d.h. Bezüge von länger als einem Monat). Die Sozialhilfebestände sind hochgerechnet (vgl. Kapitel 4).

Die einzelnen Leistungssysteme zeigen ungleiche Entwicklungsmuster, wobei das Leistungssystem Sozialhilfe regional eine ausgesprochen unterschiedliche Dynamik aufweist: Einer sehr starken Zunahme in den Grossregionen Tessin, Espace Mittelland und Genferseeregion steht eine stark unterdurchschnittliche Entwicklung in den Grossregionen Ostschweiz und Zürich gegenüber. Ebenfalls regional sehr unterschiedlich sind die Entwicklungen bei IV-Taggeld: Entgegen dem schweizerischen Trend nehmen die Bestände in den Grossregionen Tessin, Zentralschweiz und Nordwestschweiz ab, während in den Grossregionen Genferseeregion und Espace Mittelland überdurchschnittliche Zuwächse zu verzeichnen sind.

Beim Leistungssystem ALE fällt die starke Abnahme in der Grossregion Zürich und eine vergleichsweise geringen Abnahme im Tessin auf. In der Grossregion Ostschweiz steigt die Zahl der Personen im Leistungssystem IV-Rente stark an, während die Genferseeregion eine unterdurchschnittliche Zunahme aufweist.

Für eine inhaltliche Interpretation dieser stark divergierenden regionalen Entwicklungen müssten zusätzliche Analysen durchgeführt werden. Es ist zu vermuten, dass unterschiedliche regionale konjunkturelle Entwicklung oder Praxisunterschiede bei den IV-Stellen bei der Zusprechung von IV-Taggelder für die divergierenden Entwicklungen verantwortlich sein könnten.

7.3 Übergänge: Abgangsquoten nach Grossregionen und Kantonen

Der folgende Abschnitt gibt erste Anhaltspunkte über mögliche regionale Unterschiede bei den Übergängen. Um die z. T. sehr unterschiedlichen regionalen Muster besser herausarbeiten und erklären zu können, wären vertiefte raumbezogene Analysen notwendig. Tabelle 7-2 zeigt die regiona-

len Unterschiede bei den Übergängen anhand der Abgangsquoten der vier zentralen Übergänge. Die deutlich über dem Durchschnitt liegenden Abgangsquoten sind wiederum dunkel, die unter dem Durchschnitt liegenden hell unterlegt. Zudem geben die Abbildungen 7-2 und 7-3 einen ersten Einblick in die kantonalen Unterschiede.

Tabelle 7-2: Abgangsquoten nach Grossregionen und Leistungssystemen

Grossregion	Abgangsquoten			
	ALE→IVR	ALE→SH	SH→ALE	SH→IVR
Genferseeregion	0.5%	8.4%	11.2%	6.6%
Espace Mittelland	0.7%	7.8%	8.0%	4.4%
Nordwestschweiz	0.8%	7.0%	7.8%	5.9%
Zürich	0.9%	7.1%	7.1%	6.3%
Ostschweiz	1.3%	5.8%	10.0%	8.3%
Zentralschweiz	0.9%	6.2%	9.6%	7.1%
Tessin	0.8%	6.4%	12.0%	10.7%
Schweiz	0.8%	7.3%	9.0%	6.2%

Anmerkung: Basis der obigen Berechnungen sind die Jahresbestände 2004 bzw. 2006 der jeweiligen Leistungssysteme. Berücksichtigt sind nur die relevanten Leistungsbezüge (d.h. Bezüge von länger als einem Monat). Die Sozialhilfebestände sind hochgerechnet (vgl. Kapitel 4).

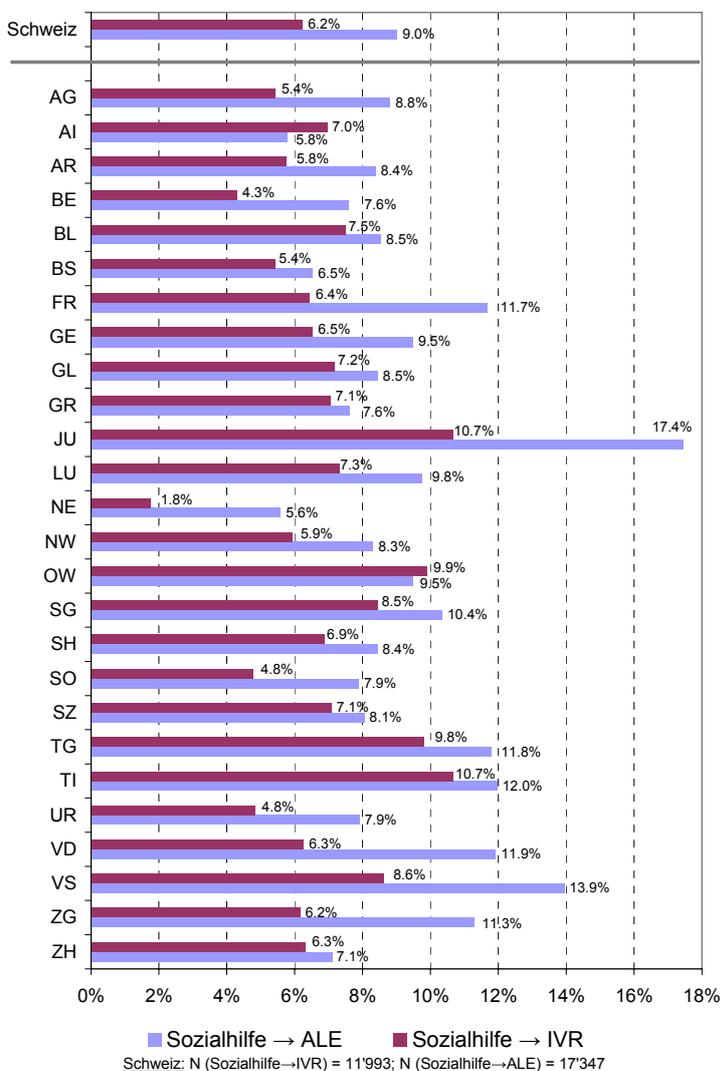
In der Grossregion Ostschweiz sind aus Sicht der Abgangssysteme ALE und Sozialhilfe die Übergänge zum Leistungssystem IV-Rente wahrscheinlicher als im schweizerischen Durchschnitt. Überdurchschnittlich sind weiter die Abgangsquoten von der Sozialhilfe zu ALE und IV-Rente im Tessin, während insbesondere die Übergänge von Sozialhilfe zu IV-Rente in der Grossregion Espace Mittelland unter dem Durchschnitt liegen. Auffallend ist, dass das Tessin mit einer tiefen Sozialhilfequote hohe Abgangsquoten hat und umgekehrt die Grossregion Espace Mittelland mit einer eher hohen Sozialhilfequote tiefe Abgangsquoten aufweist.

Betrachtet man die Übergänge aus Sicht des Leistungssystems Sozialhilfe (vgl. Abbildung 7-2), zeigt sich, dass es Kantone mit überdurchschnittlichen Abgangsquoten sowohl zu den Leistungssystemen ALE wie auch IV-Rente gibt (Wallis, Tessin, Thurgau, Sankt Gallen, Obwalden und Jura). Auf der Ebene der Grossregionen ist dieser Zusammenhang weniger ausgeprägt. Ausnahme ist das Tessin, wo Kanton und Grossregion identisch sind. Stark unter dem Durchschnitt liegen die Abgangsquoten von Sozialhilfe zu ALE und IV-Rente in den Kantonen Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden, Nidwalden, Uri, Solothurn, Neuenburg, Basel-Stadt und Bern: Einige dieser Kantone haben überdurchschnittliche Sozialhilfequoten (Basel-Stadt, Bern), eine Reihe von kleineren Kantonen aber unterdurchschnittliche Sozialhilfequoten (Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden, Nidwalden, Uri). Bei den Grossregionen sind es die Genferseeregion, die Ostschweiz und – wie bereits erwähnt – das Tessin, die überdurchschnittliche Abgangsquoten von Sozialhilfe zu ALE aufweisen (vgl. Tab. 7-2). Unter dem Durchschnitt liegen die Abgangsquoten der Grossregionen Zürich, Nordwestschweiz und Espace Mittelland. Insgesamt zeigt sich also zwischen den beiden Abgangsquoten eine deutlich positive Korrelation ($r = 0.7$). D. h., in Kantonen mit einer überdurchschnittlichen Ab-

gangsquote von Sozialhilfe zu ALE ist auch die Abgangsquote zu IV-Rente tendenziell überdurchschnittlich. Demgegenüber kann bei beiden Übergangsarten eine leicht negative Korrelation mit der Höhe der Bezugsquoten von Sozialhilfe festgestellt werden: Kantone mit hohen Sozialhilfequoten haben eher eine tiefe Abgangsquote.

Bei den Abgangsquoten aus dem Leistungssystem ALE (vgl. Abbildung 7-3) zeigt sich ein weniger ausgeprägter Zusammenhang zwischen den Übergängen zu IV-Rente und Sozialhilfe (statistisch kann eine negative Korrelation nachgewiesen werden). Die Abgangsquoten von ALE zu IV-Rente sind v. a. in den Kantonen Uri, Thurgau, Appenzell Innerrhoden, Schaffhausen und Sankt Gallen überdurchschnittlich hoch, ebenso in der Grossregion Ostschweiz. Unter dem Durchschnitt liegen die Abgangsquoten in den Kantonen Neuenburg und Bern sowie in der Grossregion Genferseeregion. Generell sind hier die Variationen bei den Übergängen zum Leistungssystem IV-Rente geringer als bei den übrigen Übergängen.

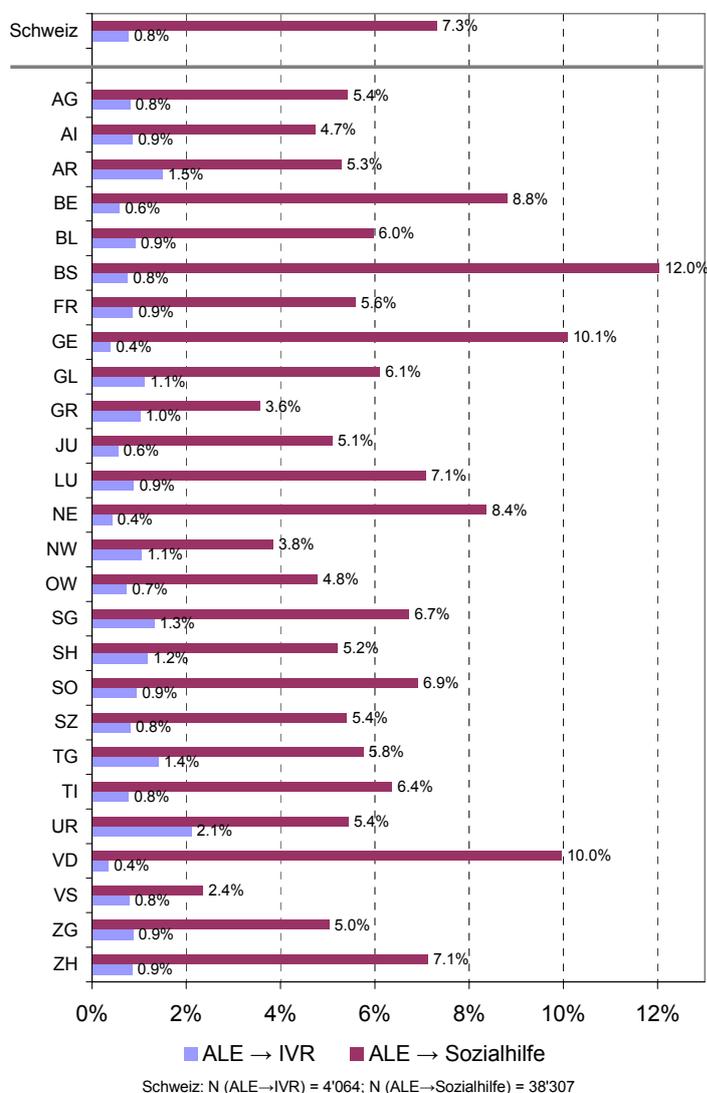
Abbildung 7-2: Abgangsquoten: Übergänge Sozialhilfe → ALE und Sozialhilfe → IVR nach Kantonen



Anmerkung: Referenzdaten sind die Bestände, wie in Kapitel 5 ausgewiesen. Die Übergänge sind pro Kanton gewichtet (siehe Kapitel 4).

Beim Übergang vom Leistungssystem ALE zum Leistungssystem Sozialhilfe sind die Abgangsquoten in den Kantonen Waadt, Neuenburg, Genf, Basel-Stadt und Bern deutlich über dem Durchschnitt; dies sind alle Kantone mit hohen Sozialhilfequoten. Bei der Mehrheit der Kantone liegt die Abgangsquote von ALE zu Sozialhilfe unter dem Durchschnitt (Zug, Uri, Schwyz, Schaffhausen, Ob- und Nidwalden, Jura, Graubünden, Basel-Landschaft, Freiburg, Appenzell Inner- und Ausserrhoden, Aargau); diese Kantone weisen eine relativ tiefe Sozialhilfequote aus. Es kann denn auch eine hohe statistische Korrelation zwischen der Abgangsquote von ALE zu Sozialhilfe und der Sozialhilfequote nachgewiesen werden ($r = 0.9$). Zieht man in Betracht, dass ein erheblicher Teil der neuen Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger vorgängig Leistungen der ALE bezogen hat, erstaunt dieser Zusammenhang nicht. Die Sozialhilfequote ist somit ganz wesentlich durch die Übergänge vom Leistungssystem ALE bestimmt.

Abbildung 7-3: Abgangsquoten: Übergänge ALE → Sozialhilfe und ALE → IV-Rente nach Kantonen



Anmerkung: Referenzdaten sind die Bestände, wie in Kapitel 5 ausgewiesen. Übergänge mit Sozialhilfebeteiligung sind pro Kanton gewichtet (siehe Kapitel 4).

Es zeigt sich somit, dass die Übergänge vom und zum Leistungssystem Sozialhilfe stark von kantonalen Verhältnissen abhängen, bzw. dass die Bezugsquote der Sozialhilfe mit der Dynamik der Übergänge zusammenhängt. Demgegenüber ist die Variation der Übergänge zum Leistungssystem IV-Rente zwischen den Kantonen weniger gross. Inwieweit die kantonalen Divergenzen mit den Gestaltungsspielräumen der einzelnen Vollzugsstellen (RAV, IV-Stellen) resp. unterschiedlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen (bedarfsabhängige Leistungen) oder der regional unterschiedlichen konjunkturellen und strukturellen Situation zusammenhängt, müsste durch weitergehende Analysen untersucht werden.

8 Leistungsbezüge von Personen, denen nach erstmaliger IV-Anmeldung keine Rente zugesprochen wird

Im Zusammenhang mit einer IV-Anmeldung, die nicht zu einer Rente führt, wird oft von «abgelehnten IV-Rentengesuchen» gesprochen. Juristisch ist dies nicht korrekt. Damit eine versicherte Person Leistungen der IV beziehen kann, muss sie sich bei der IV-Stelle ihres Wohnsitzkantons anmelden.¹⁴⁶ Danach werden von der IV-Stelle die allgemeinen versicherungsmässigen Voraussetzungen für den Anspruch auf Leistungen der IV überprüft. Da die IV nicht nur Rentenleistungen, sondern auch andere Leistungen ausrichten kann (medizinische und berufliche Massnahmen, Integrationsmassnahmen, Hilfsmittel, Taggelder usw.), prüft sie, auf welche Leistung im konkreten Fall möglicherweise ein Anspruch besteht. Danach fällt sie einen Vorbescheid, der über den vorgesehenen Entscheid informiert. Die versicherte Person kann sich innerhalb einer Frist von 30 Tagen zum vorgesehenen Entscheid entweder schriftlich oder mündlich äussern. Die IV-Stelle fällt ihren definitiven Entscheid in Form einer Verfügung nach Ablauf der vorgegebenen Frist. Der von der IV-Stelle verfügte Entscheid kann von den beteiligten Parteien, die mit der Verfügung nicht einverstanden sind, innerhalb einer Frist von 30 Tagen schriftlich mittels Beschwerde beim jeweils zuständigen kantonalen Gericht angefochten werden.¹⁴⁷

In diesem Kapitel wird die Fragestellung bearbeitet, ob Personen nach einem ablehnenden IV-Entscheid, der keine Rentenzusprache beinhaltet, IAS-Leistungen (insbesondere ALE oder Sozialhilfe) beziehen. Ebenso ist von Interesse, welche Leistungen diese Personen vor dem ablehnenden IV-Entscheid erhalten haben bzw. ob dieser Entscheid während eines laufenden Bezugs aus einem der vier Leistungssysteme gefällt wird.

Obwohl es nach den vorstehenden Ausführungen die Kategorie der «abgelehnten Rentengesuche» nicht gibt, da eine IV-Anmeldung immer alle möglichen Leistungszusprachen – nicht nur die für eine Rente – offen lässt, wird im Folgenden vereinfachend der Begriff «ablehnender IV-Entscheid» verwendet. Damit wird die Situation umschrieben, in welcher der betroffenen Person nach einer erstmaligen IV-Anmeldung keine Rente zugesprochen wird.

8.1 Vorgehen

So einfach die Frage nach der Anzahl Personen mit Leistungsbezügen aus dem IAS-System zur Zeit des ablehnenden IV-Entscheids erscheint: Die Auswertungen und die Interpretation der Ergebnisse sind im Rahmen der vorliegenden Daten nicht ganz trivial. Aufgrund verschiedener Diskussionen und in Absprache mit den Auftraggebern wurde für die Aufbereitung der Ergebnisse das nachfolgend dargestellte Vorgehen gewählt.

Die in den Verfügungen festgehaltenen ablehnenden IV-Entscheide werden mit unterschiedlichen Codes erfasst. In einem ersten Schritt hat das BSV festgelegt, welche der betreffenden Codes massgebend sind, um einen ablehnenden IV-Entscheid zu identifizieren, der keine Rentenleistung zur Folge hat. Bei der Auswahl dieser Codes wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass es sich

¹⁴⁶ Mit dem amtlichen Formular «Eidgenössische Invalidenversicherung (IV). Anmeldung für Erwachsene: Berufliche Integration/Rente»

¹⁴⁷ Eine ausführliche Beschreibung des IV-Verfahrens findet sich in Bolliger et al. 2007: 5 ff.

dabei um eine erstmalige Anmeldung für IV-Leistungen handelt. Da die IV-Stellen bei der Codierung einen gewissen Spielraum haben, ist diese Aussage mit gewissen Unsicherheiten verbunden.

Folgende Codes werden als Selektionskriterien verwendet:¹⁴⁸

Code 01: Es liegt kein Gesundheitsschaden vor (Art. 4 IVG).

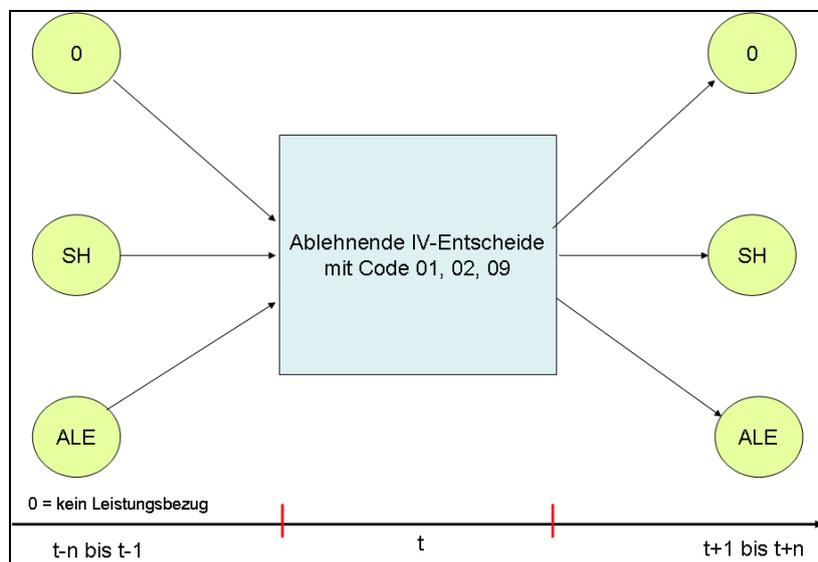
Code 02: Die versicherungsmässigen Voraussetzungen fehlen (Art. 6 IVG).

Code 09: Erstmalige Berentung: Der Invaliditätsgrad liegt unter 40 % (Art. 28 IVG).

Es stellt sich also die Frage, wie viele Personen vor einem ablehnenden IV-Entscheid Sozialhilfe oder ALE bezogen haben. Ebenso interessiert, wie viele Personen nach einem ablehnenden IV-Entscheid Sozialhilfe oder ALE beziehen.

Grundsätzlich wird von folgendem Auswertungsschema ausgegangen:

Abbildung 8-1: Auswertungsschema



In dieser vereinfachten Darstellung (Abbildung 8-1) wird nicht sichtbar, dass auch ablehnende IV-Entscheide gefällt werden, während eine Person ALE oder Sozialhilfe bezieht. Es ist davon auszugehen, dass der Bezug von ALE (zeitlich begrenzt) oder Sozialhilfe nach einem ablehnenden IV-Entscheid weitergeht, während ein positiver Entscheid i. d. R. zu einer Beendigung des Bezugs führt. Dies gilt sowohl in Bezug auf IV-Rente oder IV-Taggeld. Daher ist die Berücksichtigung der IV-Taggeldbezüge ebenfalls relevant.

Die Untersuchungsperiode wird wie folgt aufgeteilt:

- t Monat des ablehnenden IV-Entscheids
- $t-n$ bis $t-1$ Bezüge vor dem ablehnenden IV-Entscheid
- $t+1$ bis $t+n$ Bezüge nach dem ablehnenden IV-Entscheid
- $t-n$ bis $t+n$ ablehnender IV-Entscheid während eines laufenden Bezugs

¹⁴⁸ Dies ist eine Auswahl aus allen gelieferten Informationen (alle gelieferten Codes), vgl. Methodenband Kapitel 4.5.6.

Grundsätzlich wird von den Entscheiden ausgegangen. Da der Fokus bei den Auswertungen auf den erstmaligen IV-Anmeldungen liegt, sollte die Anzahl der Entscheide identisch sein mit der Anzahl betroffener Personen. Eine Auswertung der Daten zeigt denn auch, dass es nur leicht mehr Entscheide als Personen gibt, was mit der schwierigen korrekten Abgrenzung der zu verwendenden Codes zusammenhängt. Die Anzahl Entscheide wird daher im Folgenden vereinfachend gleichgesetzt mit der Anzahl betroffener Personen.

Wie in Kapitel 4 dargelegt, werden in dieser Studie einerseits relevante Bezugsperioden (Bezug dauerte länger als ein Monat) und andererseits (bei einem kombinierten Leistungsbezug) ein relevantes Leistungssystem definiert. Deshalb wird vor, während oder nach einem ablehnenden IV-Entscheid immer nur ein relevanter Bezug (oder kein Bezug) identifiziert. Grundsätzlich wird nur jener Bezug berücksichtigt, der zeitlich am nächsten beim Datum des ablehnenden IV-Entscheids liegt.¹⁴⁹

In einem ersten Schritt wird identifiziert, ob zum Zeitpunkt des ablehnenden IV-Entscheids (d. h. im gleichen Monat) ein laufender Bezug besteht. Bei jenen Fällen, bei denen zu diesem Zeitpunkt kein laufender Bezug vorliegt, wird anschliessend geprüft, ob vor oder nach dem Entscheidungsdatum ein Bezug einer anderen Leistung identifiziert werden kann.

Die Diskussionen mit dem BSV haben ergeben, dass die Daten zu den ablehnenden IV-Entscheiden nicht immer eindeutig sind, d. h., die verwendeten Codes zur Identifizierung von ablehnenden IV-Entscheiden können mit gewissen Fehlern behaftet sein (die IV-Stellen haben einen gewissen Spielraum bei der Wahl der Codes). Weiter kann ein ablehnender IV-Entscheid im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens aufgehoben werden, und es kann zu einem späteren Zeitpunkt eine IV-Rente zugesprochen werden. Um abschätzen zu können, wie hoch diese Ungenauigkeiten sind, werden alle vier Leistungssysteme (also auch das Leistungssystem IV-Rente) in die Analyse einbezogen.

Da die vorliegende Untersuchung nur die Daten für die Periode von Januar 2004 bis Dezember 2006 umfasst, kann für die ablehnenden IV-Entscheide des Jahres 2004 nur begrenzt festgestellt werden, ob vor dem Entscheid ein Bezug von Sozialhilfe oder ALE vorliegt. Ebenso kann für die im Jahr 2006 gefällten ablehnenden IV-Entscheide nur beschränkt festgestellt werden, ob anschliessend ALE oder Sozialhilfe bezogen wird. Die vorliegende Auswertung könnte zu einem späteren Zeitpunkt weiter verfeinert werden, indem z. B. nur die ablehnenden IV-Entscheide des Jahres 2005 betrachtet werden und nach allfälligen Bezugsperioden vorher (2004) und nachher (2006) gesucht wird.

Wie bereits an anderen Stellen erwähnt sind die vorliegenden Daten der Sozialhilfestatistik für die Untersuchungsperiode nicht vollständig. Daher muss für die nachfolgenden Auswertungen davon ausgegangen werden, dass mehr Personen eine andere Leistung aus dem IAS-System vor, während oder nach einem ablehnenden IV-Entscheid erhalten haben als aufgrund der Auswertungen ausgewiesen werden.

¹⁴⁹ Beispiel: Wenn der ablehnende IV-Entscheid 2006 erfolgt und die Person 2004 ALE und ab Mitte 2005 Sozialhilfe bezogen hat, wird nur der Sozialhilfebezug als Leistungsbezug vor dem IV-Entscheid berücksichtigt, nicht aber der Bezug von ALE.

8.2 Grundgesamtheit der ablehnenden IV-Entscheide

In der Untersuchungsperiode von Januar 2004 bis Dezember 2006 sind gesamtschweizerisch von den IV-Stellen 35 041 ablehnende IV-Entscheide gefällt worden, die den Kriterien der vorliegenden Untersuchung entsprechen (Summe der Codes 01, 02, 09).¹⁵⁰ Tabelle 8-1 gibt Auskunft darüber, wie sich diese Entscheide auf die Kantone verteilen. In gut 60 % der Fälle ist der Grund für die Verneinung eines Rentenanspruchs ein Invaliditätsgrad von weniger als 40 %, bei rund 30 % liegt kein relevanter Gesundheitsschaden vor und bei knapp 10 % der Anmeldungen sind die versicherungsmässigen Voraussetzungen (z. B. Nichterfüllen von Karenzfristen oder fehlende Beitragszahlungen) nicht erfüllt.

In Tabelle 8-2 wird die Zahl der ablehnenden IV-Entscheide nach Kantonen in Bezug gesetzt zum Bestand des Leistungssystems IV-Rente für die Untersuchungsperiode 2004 bis 2006. Dies kann nicht als Ablehnungsquote interpretiert werden; dazu müsste der Anteil der ablehnenden IV-Entscheide an allen IV-Anmeldungen berechnet werden. Die in Tabelle 8-2 wiedergegebenen Anteile geben eine relative Häufigkeit der ablehnenden IV-Entscheide im Vergleich zu allen Leistungsbeziehenden an und sind damit ein Hinweis für die Relevanz der Frage auf Kantonsebene. Gemessen am Bestand variieren die ablehnenden IV-Entscheide beträchtlich zwischen den Kantonen: Der Anteil schwankt von 5.8 % im Kanton Appenzell Ausserrhoden bis 17.8 % im Kanton Appenzell Innerrhoden. Auch ohne Berücksichtigung der kleinen Kantone mit sehr geringen Fallzahlen (vgl. Tabelle 8-1) ergibt sich eine grosse Variationsbreite: So beträgt der Anteil im Kanton Basel Stadt 9.1 %, im Kanton Zürich dagegen 16.2 %. Gesamtschweizerisch liegt dieser für die drei Jahre bei rund 12 %.

¹⁵⁰ Zum Vergleich: Die IV-Statistik weist für die Jahre 2004 bis 2006 insgesamt 60 841 Neurentnerinnen und Neurentner in der Schweiz aus (2004: 24 441, 2005: 20 887, 2006: 15 513) (BSV 2007a: 23).

Tabelle 8-1: Berücksichtigte ablehnende IV-Entscheide nach Ablehnungsgründen und nach Kantonen (2004 bis 2006)

Kanton	Kein Gesundheitsschaden	Fehlende Voraussetzungen	Invaliditätsgrad < 40 %	Total
Fehlende Zuordnung	19	4	47	70
AG	536	60	1 282	1 878
AI	34	12	27	73
AR	17	9	93	119
BE	1 421	238	3 391	5 050
BL	227	140	634	1 001
BS	221	134	731	1 086
FR	289	101	773	1 163
GE	865	289	479	1 633
GL	56	44	123	223
GR	125	87	326	538
JU	183	25	275	483
LU	669	140	1 145	1 954
NE	461	57	430	948
NW	31	4	103	138
OW	50	11	95	156
SG	389	216	1 290	1 895
SH	137	65	169	371
SO	348	39	885	1272
SZ	177	55	364	596
TG	240	149	713	1 102
TI	513	81	1 204	1 798
UR	55	10	72	137
VD	944	163	1 531	2 638
VS	183	48	816	1 047
ZG	168	11	201	380
ZH	2 217	948	4 120	7 285
Schweiz	10 576	3 142	21 323	35 041
<i>Anteile</i>	<i>30 %</i>	<i>9 %</i>	<i>61 %</i>	<i>100 %</i>

Tabelle 8-2: Ablehnende IV-Entscheide in Prozent des Bestandes des Leistungssystems IV-Rente (2004 bis 2006)

Kanton	Kein Gesundheitsschaden	Fehlende Voraussetzungen	Invaliditätsgrad < 40 %	Total
AG	2.8%	0.3%	6.7%	9.7%
AI	8.3%	2.9%	6.6%	17.8%
AR	0.8%	0.4%	4.5%	5.8%
BE	4.7%	0.8%	11.2%	16.6%
BL	2.0%	1.2%	5.6%	8.8%
BS	1.9%	1.1%	6.2%	9.1%
FR	2.8%	1.0%	7.5%	11.3%
GE	5.4%	1.8%	3.0%	10.2%
GL	3.7%	2.9%	8.2%	14.8%
GR	2.0%	1.4%	5.1%	8.4%
JU	5.3%	0.7%	8.0%	14.0%
LU	5.2%	1.1%	9.0%	15.3%
NE	6.1%	0.8%	5.7%	12.5%
NW	2.9%	0.4%	9.7%	13.0%
OW	4.8%	1.1%	9.1%	15.0%
SG	2.0%	1.1%	6.7%	9.9%
SH	4.7%	2.2%	5.8%	12.6%
SO	3.7%	0.4%	9.4%	13.5%
SZ	4.7%	1.4%	9.6%	15.7%
TG	2.9%	1.8%	8.5%	13.1%
TI	3.2%	0.5%	7.4%	11.1%
UR	5.3%	1.0%	7.0%	13.3%
VD	3.8%	0.7%	6.2%	10.7%
VS	1.6%	0.4%	7.3%	9.4%
ZG	5.7%	0.4%	6.9%	13.0%
ZH	4.9%	2.1%	9.2%	16.2%
Schweiz	3.7%	1.1%	7.4%	12.2%

8.3 Personen mit einem ablehnenden IV-Entscheid: Leistungsbezug aus dem IAS-System

Für 19 806 Personen wird im Beobachtungszeitraum ein Leistungsbezug aus einem der vier Leistungssysteme vor, während oder nach einem ablehnenden IV-Entscheid festgestellt.

Darunter sind 1078 Personen, die sowohl vor wie nach dem Entscheid – nicht aber in dem Monat, in dem der Entscheid gefällt wird – eine Leistung aus dem IAS-System beziehen. Insgesamt erhalten

gut 53 % der Personen mit einem ablehnenden IV-Entscheid während der Untersuchungsperiode Leistungen aus dem IAS-System.

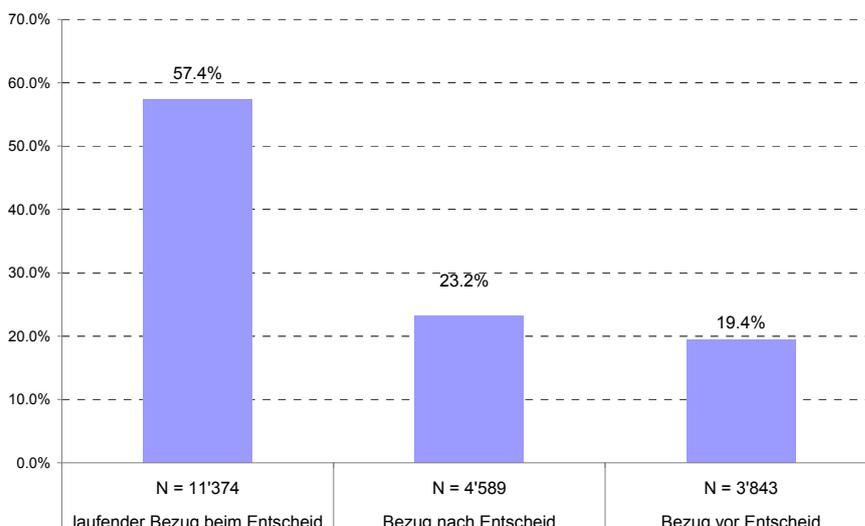
Tabelle 8-3: Leistungsbezug von Personen mit einem ablehnenden IV-Entscheid (2004 bis 2006)

Leistungsbezüge von Personen mit einem ablehnenden IV-Entscheid	19 806		
Davon Personen mit Leistungsbezug vor und nach dem ablehnenden IV-Entscheid	1 078		
Total ablehnende IV-Entscheide für Personen <i>mit</i> Leistungsbezügen (nur 1 x gezählt)		18 728	53.4%
Total ablehnende IV-Entscheide für Personen <i>ohne</i> Leistungsbezüge aus den vier Leistungssystemen		16 313	46.6%
Total ablehnende IV-Entscheide 2004 bis 2006 (gemäss Definition Kapitel 8.1)		35 041	100.0%

Anmerkung: Berücksichtigt sind die ablehnenden IV-Entscheide mit den Codes 01 (kein Gesundheitsschaden), 02 (versicherungsmässige Voraussetzungen fehlen) und 03 (Invaliditätsgrad unter 40 %).

Von allen Personen mit einem Leistungsbezug (19 806) erhalten gut 57 % den ablehnenden IV-Entscheid während eines laufenden Bezugs von IAS-Leistungen. 23 % der Bezüge liegen nach dem ablehnenden IV-Entscheid und fast 20 % davor (vgl. Abbildung 8-2). Bei der Interpretation dieser Anteile muss jedoch daran erinnert werden, dass Entscheide nahe bei Beginn oder Ende der Untersuchungsperiode liegen können und somit frühere oder spätere Leistungsbezüge ausserhalb der Untersuchungsperiode nicht identifiziert werden können. Daher dürfte der Anteil der Personen mit einem Leistungsbezug vor bzw. nach einem ablehnenden IV-Entscheid effektiv höher liegen.

Abbildung 8-2: Leistungsbezug in Relation zum Zeitpunkt des ablehnenden IV-Entscheids



N total = 19 806

8.4 Laufender Leistungsbezug zum Zeitpunkt des ablehnenden IV-Entscheids

Wie Abbildung 8-2 zeigt, erhalten fast 60 % aller Fälle mit einem IAS-Bezug (11 374 Personen) in den Jahren 2004 bis 2006 den ablehnenden IV-Entscheid während eines laufenden Leistungsbezugs – von allen Personen mit einem ablehnenden IV-Entscheid ist das fast ein Drittel.

Von allen Personen mit einem Leistungsbezug zum Zeitpunkt des ablehnenden IV-Entscheids beziehen 56 % oder knapp 6400 Personen Sozialhilfe (Tabelle 8-4): Diese Personen haben bereits vor dem ablehnenden IV-Entscheid Sozialhilfe bezogen und dieser Bezug dauert nach dem Entscheid an (t-n bis t+n, wobei t = Monat des ablehnenden IV-Entscheids ist). Das bedeutet aber nicht zwingend, dass die Anmeldung für IV-Leistungen während des Sozialhilfebezugs erfolgt ist, diese kann bereits davor erfolgt sein. Aufgrund der unvollständigen Sozialhilfedaten (vgl. Kapitel 4) ist davon auszugehen, dass die Zahl der identifizierten Personen, die Sozialhilfe beziehen, in dieser Auswertung rund 30 % zu tief ist.

Tabelle 8-4: Laufender Leistungsbezug zum Zeitpunkt des ablehnenden IV-Entscheids: Grund des ablehnenden IV-Entscheids

Leistungssystem	Kein Gesundheitsschaden	Fehlende Voraussetzung	Invaliditätsgrad < 40 %	Total	Anteile
ALE	1 100	188	2 524	3 812	33.5%
IV-Rente	392	453	112	957	8.4%
IV-Taggeld	31	36	174	241	2.1%
Sozialhilfe	2 577	462	3 325	6 364	56.0%
Total	4 100	1 139	6 135	11 374	100.0%

Bei einem Drittel erfolgt der ablehnende IV-Entscheid während des Bezugs von ALE. Erstaunlich hoch ist mit gut 8 % der Anteil der Personen, die während eines laufenden IV-Rentenbezugs einen ablehnenden IV-Entscheid erhalten – von den rund 35 000 IV-Entscheiden sind dies knapp 3 %. Für knapp die Hälfte davon wird angegeben, dass die versicherungsmässigen Voraussetzungen für eine IV-Leistung fehlen. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass die Angaben (Verwendung der Codes) in den Entscheidungsdaten der IV – wie vermutet – mit einigen Ungenauigkeiten verbunden sind (insbesondere was die exakte Bezugsperiode betrifft). Weiter ist davon auszugehen, dass Personen nach einer erneuten Anmeldung eine Rente zugesprochen erhalten haben. Zudem können Personen darunter sein, die aufgrund einer erfolgreichen Beschwerde eine Rente erhalten. Der Anteil von Personen, die einen ablehnenden IV-Entscheid während eines laufenden Bezugs von IV-Taggeld erhalten, ist mit rund 2 % (vgl. Tabelle 8-4) gering.

Die Gründe für einen ablehnenden IV-Entscheid differieren deutlich zwischen den Teilsystemen: Während des Bezugs von ALE bzw. IV-Taggeld ist der Grund für einen ablehnenden IV-Entscheid in gut zwei Dritteln der Fälle (ALE 66 %, IV-Taggeld 72 %) ein Invaliditätsgrad von weniger als 40 %. Fehlende versicherungsmässige Voraussetzungen sind nur selten ein Ablehnungsgrund während eines Bezugs von ALE und Sozialhilfe. Dagegen ist das Fehlen eines Gesundheitsschadens mit

rund 40 % bei Personen mit Sozialhilfebezug deutlich häufiger als bei den Personen, die ALE oder IV-Taggeld beziehen.

Zusätzlich interessiert die Dauer des Leistungsbezugs. Aus Tabelle 8-5 geht hervor, dass bei mehr als drei Vierteln aller Fälle (77.6 %) die Bezugsdauer länger als ein Jahr ist. Nicht überraschend – da der Leistungsbezug zeitlich befristet ist – am tiefsten ist der Anteil von Personen mit einer Bezugsdauer von mehr als einem Jahr mit je rund 56 % bei IV-Taggeld und bei ALE; bei der Sozialhilfe hingegen ist dieser Anteil mit 88 % wesentlich höher. Auch wenn nicht bekannt ist, wie viele der Bezugsmonate vor bzw. nach dem ablehnenden IV-Entscheid liegen, kann angenommen werden, dass ein Grossteil davon nach diesem Entscheid längere Zeit Sozialhilfe bezieht.

Tabelle 8-5: Ablehnender IV-Entscheid während eines laufenden Bezugs: Bezugsdauer

Leistungssystem	Bezugsdauer in Monaten						Total	
	1 bis 3		4 bis 12		>12		N	Anteil
	N	Anteil	N	Anteil	N	Anteil		
ALE	225	5.9%	1 425	37.4%	2 162	56.7%	3 812	100%
IV-Rente	6	0.6%	42	4.4%	909	95.0%	957	100%
IV-Taggeld	15	6.2%	92	38.2%	134	55.6%	241	100%
Sozialhilfe	46	0.7%	697	11.0%	5 621	88.3%	6 364	100%
Total	292	2.6%	2 256	19.8%	8 826	77.6%	11 374	100%

8.5 Leistungsbezüge vor einem ablehnenden IV-Entscheid

Rund 20 % der Personen (3843) mit einem ablehnenden IV-Entscheid, die während der Untersuchungsperiode IAS-Leistungen beziehen, beziehen diese vor dem ablehnenden IV-Entscheid (Abbildung 8-2). Die meisten beziehen ALE (rund 59 %), gefolgt von IV-Taggeld (21 %) und Sozialhilfe (18 %, vgl. Tabelle 8-6).¹⁵¹

Die Gründe für einen ablehnenden IV-Entscheid sind bei Personen, deren Leistungsbezug vor dem Entscheiddatum endet, ähnlich wie beim Bezug zum Zeitpunkt des Entscheids (vgl. Tabelle 8-4). Wie Tabelle 8-6 zeigt, liegt ein zu geringer Invaliditätsgrad vor bei 84 % der Personen mit früherem Bezug von IV-Taggeld, bei 63 % der Personen mit früherem ALE-Bezug und bei 51 % Personen mit früherem Sozialhilfebezug. Bei rund einem Drittel der Personen, die vor dem Entscheid ALE bezogen haben, liegt kein Gesundheitsschaden vor – bei den ehemaligen Sozialhilfe Beziehenden beträgt dieser Anteil 43 %.

¹⁵¹ Für diese Auswertung muss der Leistungsbezug vor dem Monat, in dem der ablehnende IV-Entscheid gefällt wird, beendet sein.

Tabelle 8-6: Leistungsbezüge vor einem ablehnenden IV-Entscheid: Gründe

Leistungssystem	Kein Gesundheitsschaden	Fehlende Voraussetzung	Invaliditätsgrad < 40 %	Total	Anteile
ALE	759	89	1 428	2 276	59.2%
IV-Rente	16	11	30	57	1.5%
IV-Taggeld	101	25	685	811	21.1%
Sozialhilfe	299	46	354	699	18.2%
Total	1 175	171	2 497	3 843	100.0%

Anmerkung: Kein Leistungsbezug zum Zeitpunkt des ablehnenden IV-Entscheids heisst, dass der Leistungsbezug vor dem Entscheidmonat beendet wurde.

In Tabelle 8-7 wird die Dauer zwischen dem Ende eines früheren Leistungsbezugs und dem Datum des ablehnenden IV-Entscheides ausgewiesen. Aufgrund der auf drei Jahre beschränkten Beobachtungsperiode und der Bedingung, dass der Bezug beendet sein muss (bis max. t-1), ist es nicht überraschend, dass die Enddaten eines vorangegangenen Leistungsbezugs häufig weniger als ein Jahr vor dem Entscheid liegen (76.5 %). Dennoch liegen die Bezüge je nach Leistungssystem unterschiedlich lange zurück: Bei IV-Taggeld liegt das Ende des Bezugs in rund der Hälfte der Fälle weniger als vier Monate zurück, bei ALE und Sozialhilfe trifft dies nur auf rund 30 % zu.

Tabelle 8-7: Leistungsbezüge vor einem ablehnenden IV-Entscheid: Dauer zwischen Ende Bezug und Entscheid

Leistungssystem	Bezugsdauer in Monaten						Total	
	1 bis 3		4 bis 12		>12		N	Anteil
	N	Anteil	N	Anteil	N	Anteil		
ALE	635	27.9%	988	43.4%	653	28.7%	2 276	100%
IV-Rente	19	33.3%	31	54.4%	7	12.3%	57	100%
IV-Taggeld	411	50.7%	298	36.7%	102	12.6%	811	100%
Sozialhilfe	214	30.6%	342	48.9%	143	20.5%	699	100%
Total	1 279	33.3%	1 659	43.2%	905	23.5%	3 843	100%

8.6 Leistungsbezüge nach einem ablehnenden IV-Entscheid

Gut 23 % der Personen (4589) mit Leistungsbezug und einem ablehnenden IV-Entscheid beziehen nach dem Entscheid Leistungen aus dem IAS-System (Abbildung 8-2). Davon beziehen knapp 50 % ALE, 22 % Sozialhilfe und 25 % eine IV-Rente (vgl. Tabelle 8-8). 1140 Personen beziehen somit nach einem ablehnenden IV-Entscheid trotzdem eine IV-Rente. Dies kann der Fall sein, wenn die

Beschwerde gegen diesen Entscheid (teilweise) gutgeheissen wird¹⁵² oder wenn ein neues Ereignis (Krankheit, Unfall) zu einer Neu Beurteilung führt.¹⁵³ Zudem kann eine erneute IV-Anmeldung zu einer IV-Rente führen.

Lediglich 3 % bzw. 139 Personen erhalten nach einem ablehnenden IV-Entscheid IV-Taggeld. Es ist jedoch zu beachten, dass nur Personen berücksichtigt werden, die frühestens im Folgemonat des ablehnenden IV-Entscheids die betreffende Leistung beziehen. Da die Bestimmung der genauen Beginn- und Enddaten beim IV-Taggeld mit einigen Ungenauigkeiten verbunden ist, ist davon auszugehen, dass weitere Personen nach dem ablehnenden IV-Entscheid IV-Taggeld beziehen, die aufgrund der Ungenauigkeit der Daten unter den Bezügen zum Zeitpunkt des ablehnenden IV-Entscheids subsumiert werden.

Tabelle 8-8: Leistungsbezüge nach einem ablehnenden IV-Entscheid: Gründe für den ablehnenden IV-Entscheid

Leistungssystem	Kein Gesundheitsschaden	Fehlende Voraussetzung	Invaliditätsgrad < 40 %	Total	Anteile
ALE	639	99	1 546	2 284	49.8%
IV-Rente	237	185	718	1 140	24.8%
IV-Taggeld	31	27	81	139	3.0%
Sozialhilfe	388	97	541	1 026	22.4%
Total	1 295	408	2 886	4 589	100.0%

Anmerkung: Kein Leistungsbezug zum Zeitpunkt des ablehnenden IV-Entscheides, d. h., der Leistungsbezug beginnt frühestens nach dem Entscheidungsmonat.

Die Gründe für einen ablehnenden IV-Entscheid unterscheiden sich hier nicht so stark zwischen den Leistungssystemen wie bei den Bezügen vor bzw. während des Entscheids: In 63 % der Fälle liegt der Grund bei einem zu geringen Invaliditätsgrad. Bei Personen mit einem anschliessenden Bezug von Sozialhilfe sind dies 53 %, bei IV-Taggeld 58 %. Bei 38 % der Personen, die später Sozialhilfe beziehen, liegt kein Gesundheitsschaden vor; bei einem folgenden Bezug von ALE ist dieser Grund in 28 % der Fälle bzw. bei einem Bezug von IV-Taggeld in 22 % der Fälle ausschlaggebend für einen ablehnenden IV-Entscheid.

Wie Tabelle 8-9 zeigt, beginnt ein Bezug von ALE nach einem ablehnenden IV-Entscheid in 41 % der Fälle in den ersten drei Monaten und bei mehr als 80 % der Fälle innerhalb eines Jahres nach dem Entscheid. Der Sozialhilfebezug beginnt für gut ein Drittel der Fälle rasch nach dem Entscheid und bei gut 80 % innerhalb eines Jahres. Dabei ist erneut darauf hinzuweisen, dass die Untersu-

¹⁵² Das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich z. B. erledigte 2004 total 684 Beschwerden gegen Entscheide der IV-Stelle, davon wurden 263 gut geheissen, 279 Beschwerden wurden abgewiesen; 2006 waren es 1220 erledigte Beschwerden, von denen 423 gutgeheissen und 543 abgewiesen wurden (Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, 2005 resp. 2007), vgl. auch Bolliger et al.:29.

¹⁵³ Für diese Auswertung muss der Beginn des Leistungsbezugs nach dem Monat liegen, in dem der ablehnenden IV-Entscheid gefällt wird.

chungsperiode lediglich drei Jahre beträgt und spätere Bezüge (nach einem Unterbruch von mehr als einem Jahr) daher eher unterrepräsentiert sind.

Tabelle 8-9: Leistungsbezüge nach einem ablehnenden IV-Entscheid: Dauer zwischen Entscheiddatum und Beginn Bezug

Leistungssystem	Bezugsdauer in Monaten						Total	
	1 bis 3		4 bis 12		>12		N	Anteil
	N	Anteil	N	Anteil	N	Anteil	N	Anteil
ALE	927	40.6%	998	43.7%	359	15.7%	2 284	100%
IV-Rente	97	8.5%	539	47.3%	504	44.2%	1 140	100%
IV-Taggeld	29	20.9%	67	48.2%	43	30.9%	139	100%
Sozialhilfe	355	34.6%	476	46.4%	195	19.0%	1 026	100%
Total	1 408	30.7%	2 080	45.3%	1 101	24.0%	4 589	100%

Der IV-Rentenbezug von Personen mit einem ablehnenden IV-Entscheid beginnt in 92 % der Fälle frühestens vier Monate nach dem Entscheid und bei 44 % nach einem Jahr. Es ist davon auszugehen, dass diese Rentenbezüge v. a. aufgrund der Gutheissung einer Beschwerde gegen die abschlägige IV-Verfügung oder aufgrund neuer, entscheidungsrelevanter Ereignisse (oder Erfüllen der versicherungsmässigen Voraussetzungen) erfolgen und nicht auf Ungenauigkeiten in den Daten zurückzuführen sind.

8.7 Schlussfolgerungen

Welche Schlüsse lassen sich nun aus den vorliegenden Resultaten ziehen? Grundsätzlich stellt sich, wie eingangs erwähnt, die Frage, ob ablehnende IV-Entscheide dazu führen, dass andere Sozialleistungen bezogen werden (müssen). Eine schlüssige inhaltliche Interpretation der hier präsentierten Resultate ist angesichts der Datenlage nur bedingt machbar. Insbesondere ist es nicht möglich, aus den Ursprungsdaten kausale Zusammenhänge aufzuzeigen. Für vermehrte inhaltliche Aussagen müssten zeitaufwendige zusätzliche Datenselektionen erfolgen. Für die vorliegenden Auswertungen wird auf das Datum des Entscheids abgestellt und nach Bezugsperioden von einer Summe von Personen im Zeitablauf (vor, während, nach dem Entscheid) gesucht. Eine andere Sicht könnte in einer vertieften Analyse – eventuell ergänzt durch eine Aktenanalyse für konkrete Fälle – eingenommen werden, wenn von den einzelnen Personen ausgegangen wird und deren Leistungsbezüge im Zeitablauf verfolgt werden: Wie verändern sich die Leistungsbezüge nach einem ablehnenden IV-Entscheid? Eine Zusatzauswertung könnte aufzeigen, wie viele Monate vor bzw. nach einem ablehnenden IV-Entscheid der Leistungsbezug gedauert hat in jenen Fällen, in denen der Entscheid während eines laufenden Bezugs erfolgte.

Dennoch können aufgrund der vorliegenden Befunde einige Aussagen gewagt werden. Tabelle 8-10 zeigt, dass von den rund 19 800 Personen mit einem Leistungsbezug vor, während oder nach dem ablehnenden IV-Entscheid rund 41 % bzw. rund 8100 Personen Sozialhilfe beziehen. Davon haben

lediglich 8.6 % bereits vor dem IV-Entscheid ihren Leistungsbezug beendet. Die übrigen rund 7400 Personen beziehen nach dem ablehnenden IV-Entscheid weiterhin Sozialhilfe. Oder anders formuliert: Bei rund 21 % aller ablehnenden IV-Entscheide beziehen die Gesuchstellerinnen und -steller später Sozialhilfe. Wenn wir – wie bereits erwähnt – davon ausgehen, dass rund 30 % der tatsächlichen Sozialhilfebezüge nicht identifiziert werden können, läge dieser Anteil bei rund 27 % aller ablehnenden IV-Entscheide bzw. bei knapp 10 000 Personen (Hochrechnung). Wie Bolliger et al. (2007: 89 ff.) ausführen, «... lässt sich überall eine steigende Tendenz der Abweisungen von Rentengesuchen erkennen. So war in allen 26 Kantonen die Abweisungsquote im Jahr 2006 deutlich höher als im Jahr 1999 und auch als im Jahr 2002.» Gemäss ihren Angaben stieg die Abweisungsquote von 2002 bis 2006 von 23 % auf 38 % (a. a. O.: 97), d. h., dass die hier untersuchten ablehnenden IV-Entscheide zu einem Zeitpunkt gefällt wurden, als die IV-Stellen eine «strengere Praxis» (Bolliger et al.) bei der Beurteilung von IV-Anmeldungen anwandten. Stellt man die ca. 10 000 Personen, die nach einem ablehnenden IV-Entscheid Sozialhilfe beziehen, in einen Zusammenhang mit allen Personen, die während der Untersuchungsperiode Sozialhilfe bezogen haben (222 780), so machen diese knapp 4.5 % aus, d. h. die Zahl der Sozialhilfefälle, die sich aufgrund einer möglichen veränderten Entscheidungspraxis der IV-Stellen ergeben können, bewegt sich in einem engen Rahmen.

Tabelle 8-10: Alle Leistungsbezüge von Personen mit einem ablehnenden IV-Entscheid (2004 bis 2006)

Leistungssystem	Kein Gesundheitsschaden	Fehlende Voraussetzung	Invaliditätsgrad < 40 %	Total	Anteile
ALE	2 498	376	5 498	8 372	42.3%
IV-Rente	645	649	860	2 154	10.9%
IV-Taggeld	163	88	940	1 191	6.0%
Sozialhilfe	3 264	605	4 220	8 089	40.8%
Total	6 570	1 718	11 518	19 806	100.0%

Anmerkung: Ausgewiesen werden Personen mit einem Leistungsbezug aus dem IAS-System vor, während und nach dem ablehnenden IV-Entscheid.

Rund 40 % der Fälle (8400) mit einem ablehnenden IV-Entscheid und Leistungsbezug beziehen vor, während bzw. nach dem Entscheid ALE (Tabelle 8-10). Rund ein Viertel davon beendete den Leistungsbezug bereits vor dem IV-Entscheid. Die übrigen 73 % der Leistungsbezüge erfolgen während bzw. nach dem ablehnenden IV-Entscheid, d. h. rund 17 % der Personen mit einem ablehnenden IV-Entscheid haben danach ALE bezogen.

11 % der Personen mit einem ablehnenden IV-Entscheid und Leistungsbezug beziehen eine IV-Rente. Da es kaum beendete Rentenbezüge vor dem Datum des ablehnenden IV-Entscheid gibt (vgl. Tabelle 8-6), ist davon auszugehen, dass diese später aufgrund einer Beschwerde – oder nachträglicher Erfüllung der versicherungsmässigen Voraussetzungen – eine IV-Rente zugesprochen erhalten. Dies sind rund 5 % der Fälle mit einem ablehnenden IV-Entscheid (1800 Personen). Geht man davon aus, dass dies v. a. für Personen zutrifft, bei denen der Rentenbezug im Jahr nach dem Entscheid begonnen hat, so trifft die Vermutung für knapp 1300 Fälle zu, dass die Zusprechung

einer IV-Rente aufgrund von nachträglich erfüllten versicherungsmässigen Voraussetzungen oder einer gutgeheissenen Beschwerde erfolgte. Bei den übrigen rund 500 Personen (vgl. Tabelle 8-9) hat der Rentenbezug frühestens ein Jahr nach dem ablehnenden IV-Entscheid begonnen, sodass angenommen werden kann, dass es sich hier eher um neue Ereignisse handelt.

9 Synthese und Schlussfolgerungen

9.1 Ausgangslage und Zielsetzung der Studie

Die sozialen Risiken haben in den letzten Jahrzehnten – bedingt durch wiederholte konjunkturelle Einbrüche, den dadurch beschleunigten wirtschaftlichen Strukturwandel und den raschen und tief greifenden gesellschaftlichen Wandel – erheblich zugenommen. Als Folge davon zeichnen sich die Erwerbsbiografien vieler Menschen durch vermehrte Brüche und unstete Verläufe aus, 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 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 dabei kaum in den Blick genommen. Eine Handlungslogik, welche auf das Einzelsystem beschränkt ist, hat zwangsweise Implikationen auf die anderen Systeme (nicht intendierte Wirkungen). Trotz der engen, wechselseitig bedingten Abhängigkeiten der Leistungssysteme liegen bisher jedoch keine gesicherten Informationen darüber vor. 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.

In der vorliegenden Untersuchung 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 nicht vorhandenes Erwerbseinkommen respektive als Ergänzung zu einem nicht ausreichenden Einkommen ausrichten. Die ALE garantiert ein Ersatzeinkommen, wenn (versicherte) unselbstständig erwerbstätige Personen arbeitslos werden, falls diese vermittlungsfähig sind. 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-Taggelder sichergestellt wird. Schliesslich stellt die Sozialhilfe das Existenzminimum sicher für Personen, deren eigene Mittel dafür nicht ausreichen. Die Systemgrenzen zwischen den Leistungssystemen werden durch Zugangs- und Abgangsregeln bestimmt (vgl. Kapitel 2). Bereits kleine Veränderungen der Zuständigkeiten und der Zu- und Abgangsregeln können zu deutlichen Verschiebungen bei der Leistungsgewährung führen.

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, die Schnittstellen zwischen IV, ALV und Sozialhilfe – als zentrale Leistungssysteme der Sozialen Sicherheit für Personen im erwerbsfähigen Alter – zu beschreiben, dazu aussagekräftige Indikatoren zu entwickeln und dabei insbesondere die Personenflüsse zwischen den Leistungssystemen zu quantifizieren. Wie viele Personen erhalten während einer bestimmten Periode Leistungen? Wie oft wechseln sie von einem Leistungssystem in ein anderes? Wie häufig folgt auf einen Leistungsbezug aus einem Leistungssystem ein solcher aus einem anderen Leistungssystem? Für wie viele Personen wechselt somit die Zuständigkeit für die Gewährung von Ersatz- oder Komplementäreinkommen? Wie häufig muss die Existenzsicherung

wegen ungenügenden Leistungen eines Leistungssystems mit Leistungen weiterer Leistungssysteme sichergestellt werden resp., wie häufig besteht ein Anspruch auf Leistungen aus mehreren Systemen? Wie lange dauert ein Übergang von einem Leistungssystem ins andere? Welche Unterschiede zeigen sich zwischen verschiedenen sozioökonomischen Gruppen und zwischen Regionen? Aufgrund ungenügender Datenlagen kann nicht untersucht werden, wie sich die Finanzströme der drei Leistungssysteme zueinander verhalten.

Weiter soll die Untersuchung Grundlagen für ein Monitoring bereitstellen, damit die Auswirkungen von Veränderungen der einzelnen Leistungssysteme auf die anderen regelmässig beobachtet werden können und Informationen über deren Wirkung auf die Personenflüsse zwischen den Leistungssystemen vorliegen. Damit soll ein Instrument für die Wirkungsanalyse entwickelt werden.

Wie bereits erwähnt, werden die zu untersuchenden Schnittstellen und Wechselwirkungen durch die Regeln der Leistungsgewährung der einzelnen Leistungssysteme und deren Umsetzung in der institutionellen Praxis bestimmt. Exogene Einflussfaktoren liegen im wirtschaftlichen und institutionellen Umfeld, das sich je nach Untersuchungsperiode verändern kann und sich auch zwischen den Regionen unterscheidet. Die folgenden Faktoren sind dabei von Bedeutung:

- Regeln und institutionelle Praxis der Leistungssysteme, die sich zwischen den Kantonen unterscheiden
- Weitere Leistungssysteme, deren Ausgestaltung einen Einfluss hat auf die untersuchten Leistungssysteme, aber nicht in die Untersuchung einbezogen werden:
 - Sozialversicherungen: UV, Krankentaggelder, Familienzulagen sowie EL
 - Kantonale Bedarfsleistungen (z. B. Leistungen für Familien, die der Sozialhilfe vorgelagert sind)
 - Alterssicherung (AHV, berufliche Vorsorge, insbesondere Abdeckung des Invaliditätsrisikos)
- Institutionelles Umfeld: nicht monetäre Massnahmen wie z. B. Einrichtungen zur beruflichen Integration oder Angebote der Kinderbetreuung
- Ausbildungssituation, Möglichkeiten der beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie Umschulung
- Wirtschaftsentwicklung und insbesondere die Arbeitsmarktsituation

Im Zentrum der Untersuchung stehen die Leistungen der IV (IV-Rente und IV-Taggeld), der ALV (ALE) und der Sozialhilfe: das IAS-System. Es wird dabei zwischen IV-Rente und IV-Taggeld unterschieden, da diese beiden Leistungen jeweils eine andere Logik, andere Regeln und Ziele verfolgen.

Als statistische Grundlagen dienen die Administrativdaten der IV, der ALV sowie die Daten der Sozialhilfestatistik. Diese Daten wurden anonymisiert, aufgearbeitet, kontrolliert und plausibilisiert.¹⁵⁴ Damit ist es möglich, die vier Leistungssysteme erstmals aus einer einheitlichen Perspektive zu analysieren und eine Gesamtsicht darüber zu erstellen.

Die Untersuchungsperiode umfasst die Jahre 2004 bis 2006. Die Grundgesamtheit entspricht allen Personen im erwerbsfähigen Alter (18 bis 64 Jahre), die in der Periode zwischen dem 1. Januar

¹⁵⁴ Insgesamt wurden rund 7.3 Millionen Records bearbeitet.

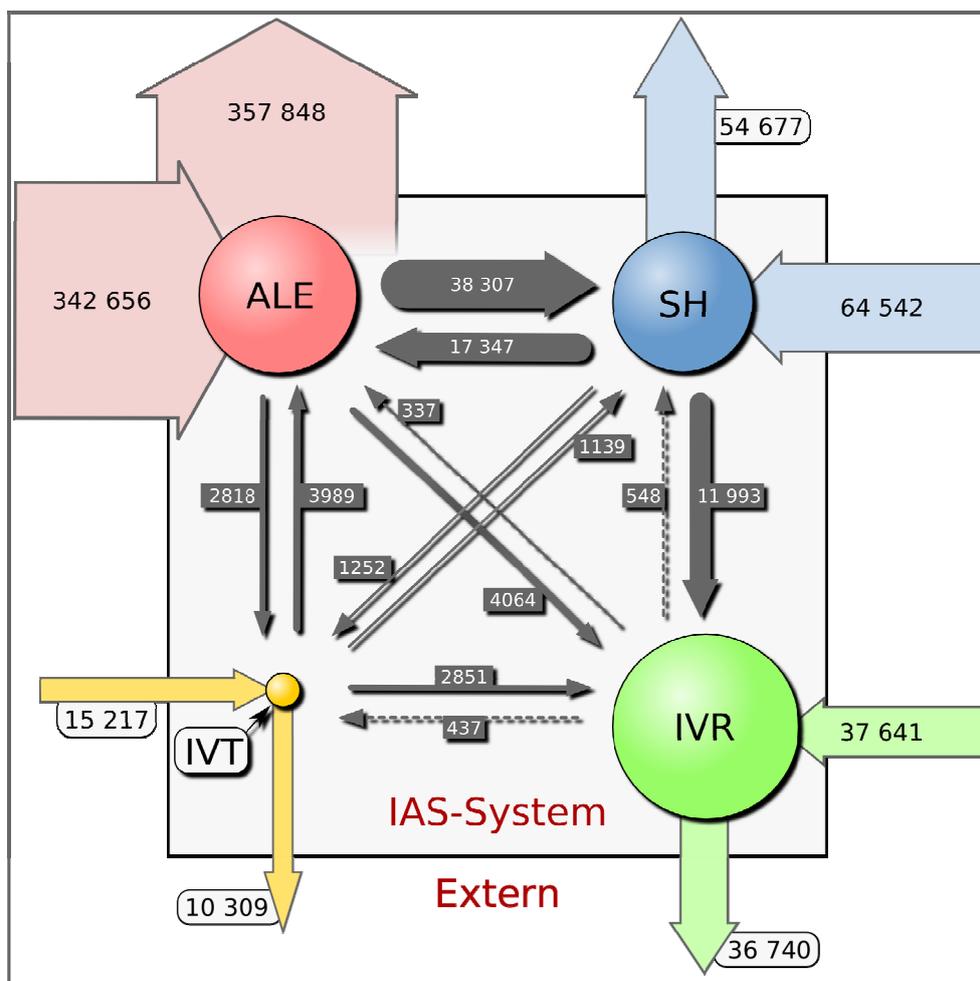
2004 und dem 31. Dezember 2006 mindestens einmal während mindestens zwei Monaten Leistungen aus dem IAS-System bezogen haben.

9.2 Personenflüsse

Insgesamt haben in den drei Jahren 930 000 Personen mindestens einmal während mindestens zwei Monaten Leistungen des IAS-Systems bezogen, das sind 19.2 % der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Das zeigt die erhebliche Bedeutung, welche diesen Leistungen der Sozialen Sicherheit für die Einkommenssicherung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zukommt.

Die Untersuchungsperiode fällt in eine Phase wirtschaftlicher Prosperität mit realen Wachstumsraten des Bruttoinlandprodukts zwischen 2.4 % (2004) und 3.4 % (2006). Trotz guter Wirtschaftslage waren die Arbeitslosenquoten während der Untersuchungsperiode für schweizerische Verhältnisse noch relativ hoch: 3.9 % im Jahr 2004, 3.8 % im Jahr 2005 und 3.3 % im Jahr 2006. Es ist zu erwarten, dass in Phasen von Rezession und hoher Arbeitslosigkeit deutlich mehr als 20 % der Bevölkerung Leistungen des IAS-Systems beziehen werden.

Abbildung 9-1: 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 Anfang- 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 aufgrund der Sichtbarkeit in der Grafik etwas «zu breit» dargestellt.

Personen können entweder von ausserhalb des IAS-Systems in eines der vier Leistungssysteme kommen (Systemzugang) oder sie wechseln von einem Leistungssystem zu einem anderen (Übergang). Endet eine Leistung, können die Betroffenen definitiv das IAS-System verlassen (Systemabgang) oder zu einem anderen Leistungssystem wechseln (Übergang).

Abbildung 9-1 zeigt die Personenflüsse zum und vom IAS-System (äussere Pfeile = Systemzugänge und -abgänge) sowie innerhalb des IAS-Systems (Pfeile innerhalb des IAS-Systems = Übergänge). Nachfolgend wird die Dynamik der Personenflüsse des IAS-Systems (sowohl gegen aussen wie innerhalb des Systems) erläutert.

9.2.1 Externe Dynamik

Die folgenden Aussagen zur Dynamik beziehen sich auf die Untersuchungsperiode von drei Jahren. 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; ebenso sind weitaus der grösste Teil der Abgänge Systemabgänge, d. h., dass keine weiteren Leistungen bezogen werden. Am stärksten trifft dies für das Leistungssystem ALE zu: 94 % der Zugänge (342 600) sind Systemzugänge, 88 % der Abgänge (357 800) sind Systemabgänge. Viel geringer ist mit 60 % der Anteil der Systemzugänge an allen Zugängen zum Leistungssystem Sozialhilfe (64 500); noch tiefer ist hier 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. Am stärksten wird somit das Leistungssystem ALE durch die externe Dynamik dominiert.

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 (Abbildung 9-1: Summe der Abgänge), davon wurden gemäss Arbeitslosenstatistik in den drei Jahren etwas mehr als 106 000 Personen (SECO 2008) ausgesteuert. 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 % der übrigen Ausgesteuerten¹⁵⁵) 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 (vgl. Abbildung 9-1), etwa 23 000 Personen (grobe Abschätzung) in den Arbeitsmarkt integriert werden konnten.¹⁵⁶ Es kann jedoch nicht gesagt

¹⁵⁵ 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.

¹⁵⁶ Gemäss Sozialhilfestatistik des Jahres 2006 (BFS 2008: 30) wird bei 33.6 % 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 % ist der Hauptgrund «Existenzsicherung durch

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 erfolgt 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.¹⁵⁷

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.

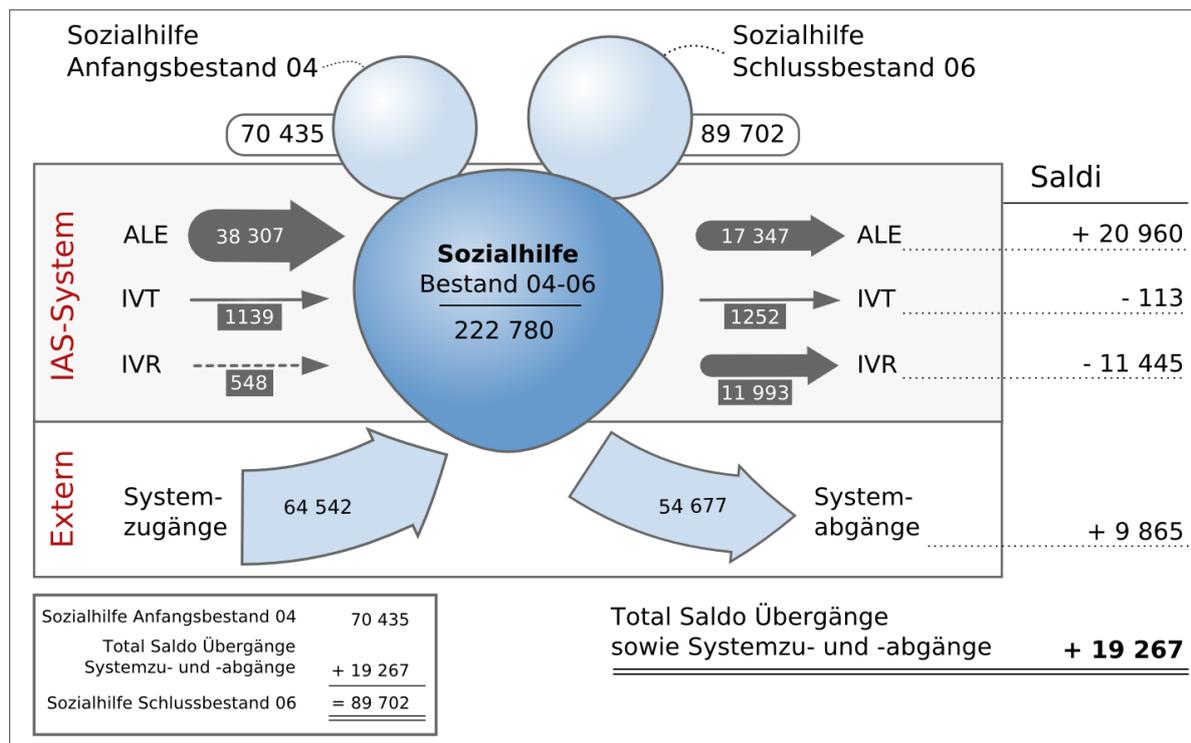
9.2.2 Interne Dynamik

Das Leistungssystem Sozialhilfe ist relativ stark von der internen Dynamik des IAS-Systems geprägt, kommen doch 38 % der Zugänge von anderen Leistungssystemen und 36 % der Abgänge sind Übergänge zu einem anderen Leistungssystem. Von den Abgängen bei IV-Taggeld sind 44 % 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 % aller Abgängen Übergänge zu anderen Leistungssystemen bzw. nur 6 % der Zugänge kommen von anderen Leistungssystemen.

Sozialversicherungsleistungen». D. h., von den Personen, die nach Abschluss des Sozialhilfebezugs keine Sozialversicherungsleistungen beziehen, können 42 % wegen «Verbesserung der wirtschaftlichen Situation» ihren Sozialhilfebezug beenden (33.6 % der restlichen Abgänge). Dies entspricht rund 23 000 der 55 000 Personen.

¹⁵⁷ 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.

Abbildung 9-2: Leistungssystem Sozialhilfe: Personenflüsse (2004 bis 2006)

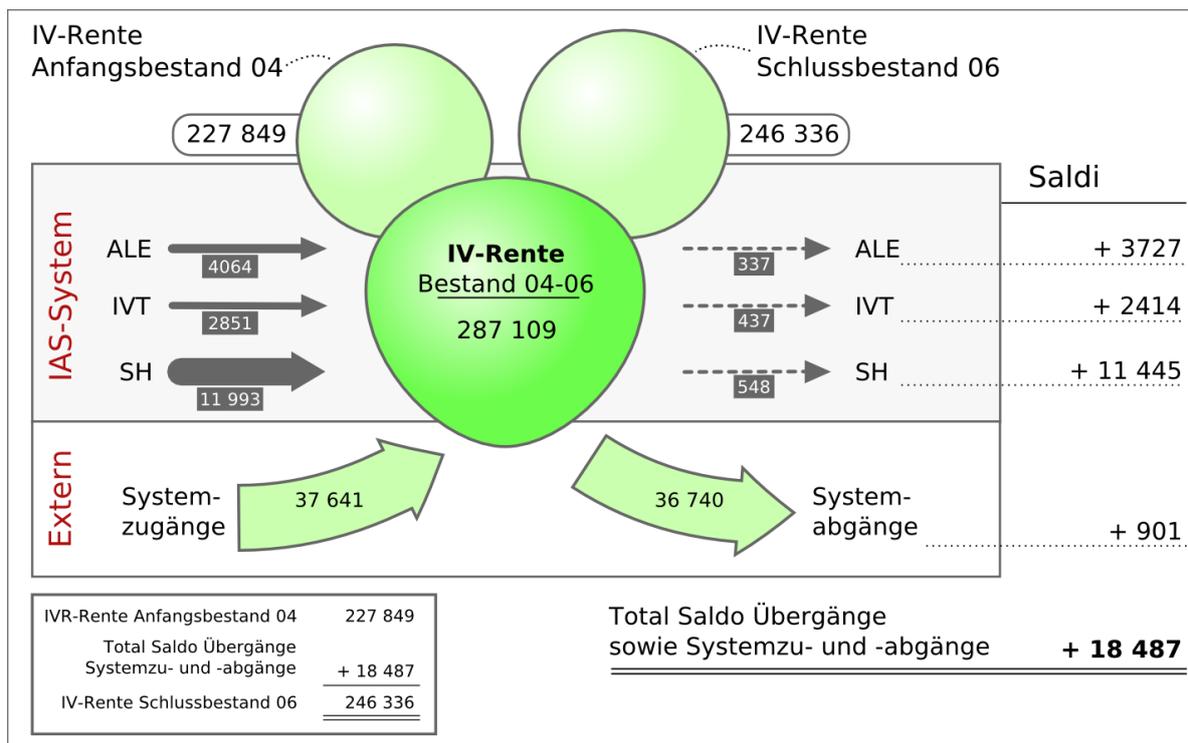


Anmerkung: Die Zahlen zur Grafik entsprechen jenen der Transformationsmatrix in Kapitel 5, Tabelle 5-6. Die Größe der Kreise sowie die Breite der Pfeile sind proportional zu den betreffenden Beständen dargestellt. Die Anfangs- und Schlussbestände der Sozialhilfe sind viel geringer als die offiziell ausgewiesenen Jahresbestände der Sozialhilfestatistik, weil hier nur Bezüge eines Monats enthalten sind (Januar 2004, Dezember 2006) und zudem den Zahlen eine andere Definition des Leistungsbezugs zugrunde liegt (vgl. Kapitel 4).

Die Dynamik des Leistungssystems Sozialhilfe (vgl. Abbildung 9-2) lässt sich anhand der Personenflüsse sichtbar machen. Gegenüber dem Leistungssystem ALE ergibt sich ein Überschuss (Saldo = Zugänge minus Abgänge) von 20 960 Personen. Ebenfalls kommen deutlich mehr Personen von extern ins Leistungssystem Sozialhilfe (Systemzugänge) als von diesen nach extern wieder verlassen werden (Systemabgänge) (Überschuss = 9865 Personen). Demgegenüber steht ein negativer Saldo bei den Übergängen zu und von IV-Rente von 11 445 Personen (d. h., die Abgänge zu IV-Rente sind deutlich höher als die Zugänge von IV-Rente). Im Verhältnis zum Leistungssystem IV-Taggeld ist die Bilanz ausgeglichen. Die Zunahme des Bestands der Sozialhilfe während der Untersuchungsperiode von 19 267 Personen resultiert somit in erster Linie von Übergängen aus dem Leistungssystem ALE und durch Personen, die erstmals eine IAS-Leistung beziehen.

Beim Leistungssystem IV-Rente ist die Bilanz der Übergänge mit 18 000 Personen ebenfalls positiv, d. h., es kommen mehr Personen von anderen Leistungssystemen als das Leistungssystem verlassen; es gibt nur wenige Übergänge von IV-Rente zu anderen Leistungssystemen (Abbildung 9-3).

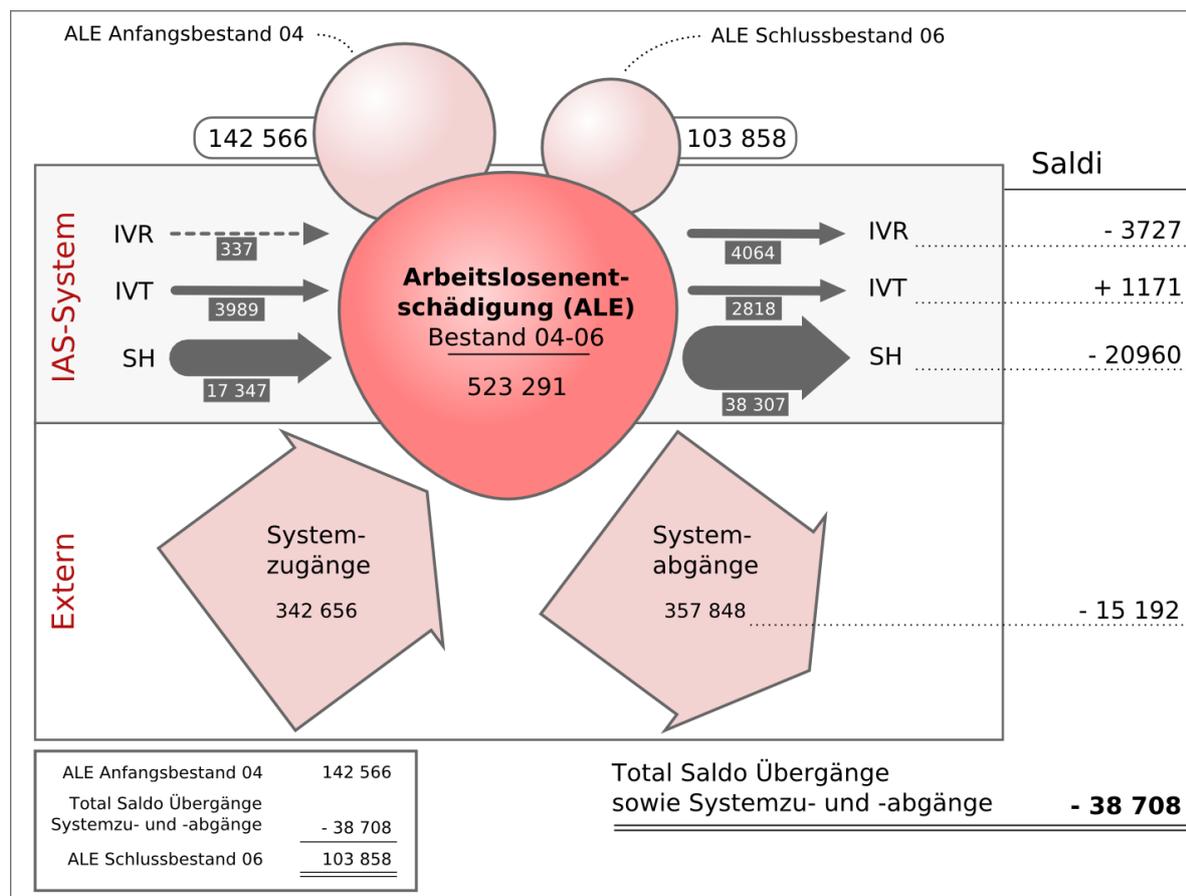
Abbildung 9-3 Leistungssystem IV-Rente: Personenflüsse (2004 bis 2006)



Anmerkung: Die Zahlen zur Grafik entsprechen jenen der Transformationsmatrix in Kapitel 5, Tabelle 5-6. Die Grösse der Kreise sowie die Breite der Pfeile sind proportional zu den betreffenden Beständen dargestellt.

Der positive Saldo resultiert hier v.a. von den Zugängen von der Sozialhilfe und in deutlich geringerem Umfang von den Zugängen von ALE und IV-Taggeld. Die Bilanz der Systemzugänge/ -abgänge ist hier ausgeglichen.

Beim Leistungssystem ALE hingegen ist die Bilanz der Übergänge negativ: 24 000 Personen mehr wechseln in andere Leistungssysteme als von einem anderen Leistungssystem zu ALE kommen. Der grosse Teil davon sind Übergänge zu Sozialhilfe, ein viel kleinerer Teil Übergänge zu IV-Rente (Abbildung 9-4). Die Verbesserung der Konjunkturlage während der Untersuchungsperiode führt zudem zu einem deutlichen Überschuss an Systemabgängen (IAS-extern). Einzig bei den Übergängen von resp. zu IV-Taggeld kann ein leichter Überschuss von Zugängen zu ALE festgestellt werden. Als einziges Leistungssystem weist die ALE während der Untersuchungsperiode einen deutlich negativen Gesamtsaldo von fast 40 000 Personen aus.

Abbildung 9-4 Leistungssystem ALE: Personenflüsse (2004 bis 2006)

Anmerkung: Die Zahlen zur Grafik entsprechen jenen der Transformationsmatrix in Kapitel 5, Tabelle 5-6. Die Größe der Kreise sowie die Breite der Pfeile sind proportional zu den betreffenden Beständen dargestellt.

Das Leistungssystem IV-Taggeld ist ebenfalls sowohl ein Zugangssystem zum IAS – der Saldo von Systemzugängen und -abgängen ist deutlich positiv – als auch ein Durchgangssystem: Die Bilanz der Zu- und Abgänge zu und von anderen Leistungssystemen (Übergänge) ist negativ (rund 3600 Personen), wobei ALE und IV-Rente im Vergleich deutlich mehr Abgänge als Zugänge zu verzeichnen haben.

Von allen Übergängen (vgl. Abbildung 9-1, Pfeile innerhalb des IAS-Systems) sind mehr als die Hälfte Übergänge von ALE (53 %) und ein Drittel von Sozialhilfe zu anderen Leistungssystemen. Von den Zugängen machen die Übergänge zu Sozialhilfe fast die Hälfte aus, und ein gutes Fünftel sind Übergänge zu IV-Rente. Das Leistungssystem ALE ist also in erster Linie ein Eintrittssystem in das IAS-System, die Leistungssysteme Sozialhilfe und IV-Rente hingegen sind stärker von Übergängen aus anderen Leistungssystemen betroffen; bei diesen beiden Leistungssystemen muss mit einer längeren Dauer des Leistungsbezugs oder einem permanenten Verbleib gerechnet werden.

Während der Untersuchungsperiode wechseln von den 930 000 Personen, die mindestens einmal einen IAS-Leistungsbezug hatten, rund 75 000 Personen mindestens einmal von einem Leistungssystem in ein anderes. Von allen IAS-Leistungsbezüglerinnen und -bezügern sind dies rund 8 %, die mindestens an einem Übergang beteiligt sind. Ein Teil von diesen Personen ist an mehreren Übergängen beteiligt: Dies sind rund 8200 Personen oder rund 0.9 % 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 Ausschliessung verbunden ist. Bei Vorliegen von zwei und mehr Übergängen innerhalb der Untersuchungsperiode lässt sich ein «Drehtüreffekt» vermuten. Dies betrifft – wie oben erwähnt – 0.9 % der Personen, die während der untersuchten Jahre IAS-Leistungen beziehen. 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.

9.2.3 Dauer des Übergangs

Im Rahmen der Untersuchung liegen auch Aussagen über die Dauer eines Systemübergangs vor, wobei diese von der Länge der Untersuchungsperiode von drei Jahren beeinflusst wird. In zwei Drittel der Fälle erfolgt der Übergang mehr oder weniger direkt und nur in einem Fünftel der Fälle dauert er mehr als ein halbes Jahr. Besonders häufig ist eine lange Dauer bei den Übergängen von Sozialhilfe zu ALE und von ALE zu IV-Rente. Je nach Übergangstyp dauert der Übergang im Durchschnitt nur ein Monat (von Sozialhilfe zu IV-Rente) oder fast ein halbes Jahr (von ALE zu IV-Rente). Der systeminduzierte Übergang von Sozialhilfe zu IV-Rente ist sehr kurz, der (zum Teil systeminduzierte) Übergang von Sozialhilfe zu ALE hingegen dauert im Durchschnitt mehr als vier Monate. Der Sozialhilfebezug wird beendet durch die Aufnahme einer (prekären) Beschäftigung, die später wieder zu Arbeitslosigkeit führt. Zu einer langen Dauer des Übergangs kann es ebenfalls kommen, wenn die Abklärung der Anspruchsberechtigung übermässig lange dauert (z. B. bei IV-Rente). Beide Beispiele zeigen, dass der Grund einer langen Dauer des Übergangs bei einer unbefriedigenden Situation liegen kann, die verbessert werden sollte.

9.2.4 Kombiniertes Leistungsbezug

Während der dreijährigen Untersuchungsperiode haben rund 87 000 Personen (9.3% des IAS-Bestands) mindestens einmal gleichzeitig Leistungen aus mehreren Leistungssystemen erhalten. Bei etwa einem Drittel dauern diese weniger als vier Monate: Diese kombinierten Leistungsbezüge können mit zu wenig abgestimmten administrativen Prozessen erklärt werden. Allerdings dauern 43 % der Leistungsbezüge mehr als sechs Monate und haben somit einen mehr oder weniger dauerhaften Charakter.

Besonders häufig kommt die Kombination ALE und Sozialhilfe vor (10 % der Personen mit ALE-Bezug resp. 23 % der Personen mit Sozialhilfebezug). Die zweite häufige Leistungskombination ist IV-Rente und Sozialhilfe (7.4 % der Personen mit IV-Rentenbezug und 9.6 % der Personen mit Sozialhilfebezug). Diese Kombination dauert mit einem Durchschnitt von zwölf Monaten am längsten. Dies erstaunt, weil bei einem IV-Rentenbezug die EL die Lücke zum Existenzbedarf schliessen sollten. Die Kombination IV-Rente und ALE kommt viel seltener vor (2 % der Personen mit ALE-Bezug resp. 3.5 % der Personen mit IV-Rentenbezug). Es sind immerhin 10 222 IV-Rentnerinnen und IV-

Rentner, die aufgrund einer früheren Erwerbstätigkeit Anspruch auf ALE und somit noch einen Bezug zum Arbeitsmarkt haben (neben jenen IV-Rentnerinnen und IV-Rentnern, die erwerbstätig sind).

9.2.5 Schlussfolgerungen

Insgesamt beziehen im Laufe der Untersuchungsperiode rund 125 000 Personen (ca. 13 % des IAS-Bestands) gleichzeitig oder zeitlich gestaffelt mehrere Leistungen. Dies bedeutet einerseits für die Leistungssysteme ein administrativer Aufwand. Andererseits kann dies für die betroffenen Personen eine zusätzliche Belastung bedeuten und das Gefühl auslösen «herumgeschoben» zu werden. Im Rahmen der sozialstaatlichen Institutionen sollten Lösungen gefunden werden, um die Zahl der betroffenen Personen so weit wie möglich zu reduzieren. Damit könnte – aus der Sicht des Gesamtsystems – die Effizienz und Effektivität der Funktionsweise der betreffenden Leistungssysteme erhöht werden. Ansätze dazu wären eine Anpassung der Leistungsbemessung und der Dauer des Leistungsanspruchs, die Anpassung von administrativen Prozessen und eine Verbesserung der Koordination zwischen den Leistungssystemen. Übergänge könnten vermieden werden, wenn die Verfahren zur Abklärung der Leistungsvoraussetzungen für ALE (Auszahlung) und IV-Rente zeitlich verkürzt werden und somit Überbrückungsleistungen der Sozialhilfe vermieden werden. Auch durch eine definitive Abklärung der Zuständigkeit bei Leistungsbeginn und mit einer entsprechend verbesserten Koordination können Übergänge vermieden werden. Allerdings sind Übergänge teilweise systemimmanent: Wenn Sozialversicherungsleistungen enden, weil sie zeitlich begrenzt sind oder weil der Anspruchsgrund nicht mehr gegeben ist und die Betroffenen ihre Existenz nicht aus eigener Kraft sichern können, tritt eine Bedarfsleistung an die Stelle der Versicherungsleistung – es kommt zu einem Übergang. Dieser lässt sich auch dann nicht vermeiden, wenn sich einerseits die Situation einer Person im Laufe der Zeit ändert, oder andererseits Abklärungen bei komplexen Problemlagen zeitintensiv sind. Der unerwünschte «Drehtüreffekt» sollte jedoch durch eine verbesserte Koordination und durch gezielte fallbezogene Massnahmen vermieden werden.

Trotz dieser Einschränkungen dürfte in den allermeisten Fällen die Zuweisung zum betreffenden Leistungssystem direkt erfolgen und die Leistungen für die Einkommenssicherung ausreichen. Dies trifft für die überwiegende Mehrheit der untersuchten Leistungsbezüge zu: Rund 87 % der Personen, die IAS-Leistungen beziehen, sind weder an einem Übergang beteiligt noch beziehen sie gleichzeitig Leistungen aus zwei Leistungssystemen. Dies ist ein Indiz dafür, dass die betreffenden Leistungssysteme insgesamt recht gut funktionieren und ihre Aufgabe erfüllen. Allerdings deuten die restlichen 13 % auf ein Verbesserungspotenzial hin. Für die einzelnen Leistungssysteme dürften somit die finanziellen Belastungen, die durch vermeidbare Übergänge entstehen, wesentlich geringer sein, als es die öffentliche Diskussion vermuten lässt. Dennoch kann es bei einzelnen Leistungssystemen infolge Änderungen von Zugangsregeln eines anderen Systems innerhalb relativ kurzer Zeit zu einem Belastungsanstieg sowohl bezüglich Fallzahlen wie auch bei den Finanzen kommen.

9.3 Bezugsquoten und Unterschiede nach soziodemografischen Gruppen

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung lassen sich erstmals Bezugsquoten für alle Leistungssysteme gesamthaft und differenziert nach soziodemografischen Gruppen 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

56 % ALE, 31 % IV-Rente, 24 % Sozialhilfe und nur gerade 3 % IV-Taggeld. 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).

Fluktuation resp. Sockelbelastung

Mit Ausnahme des Leistungssystems IV-Rente weisen alle Leistungssysteme hohe Fluktuationsraten auf, d. h. der Personenkreis, der während der Dreijahresperiode Leistungen bezieht, wechselt stark. Am höchsten ist die Fluktuation bei IV-Taggeld: Die Zugänge (Systemzugänge und Übergänge zum Leistungssystem) betragen 72% des gesamten Bestands. Beim Leistungssystem ALE belaufen sich die Zugänge auf 70 % und die Abgänge (Systemabgänge und Übergänge aus dem Leistungssystem) auf 77 %, d. h., der allergrösste Teil der Leistungsbeziehenden ist während der drei Jahre neu dazu gekommen. Beim Teilsystem Sozialhilfe machen die Zugänge 47 % aus; die Abgänge betragen nur rund 25 %. Damit liegt die Fluktuation in diesem Leistungssystem im Vergleich zu ALE und IV-Taggeld wesentlich tiefer. Am tiefsten ist die Fluktuation beim Teilsystem IV-Rente mit 22 % Zugängen und nur 13 % Abgängen. Während also ALE und IV-Taggelder durch einen stark wechselnden Bestand charakterisiert sind, ist der Bestand bei den IV-Renten ziemlich konstant; auch 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 kleiner, 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: Bei rund einem Drittel beträgt die Bezugsdauer drei und mehr Jahre (BFS 2008: 24). 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.

Raumbezogene und soziodemografische Unterschiede

Insgesamt zeigen sich bei den Bezugsquoten von IAS-Leistungen grosse Unterschiede zwischen den Kantonen, wobei die einzelnen Kantone in der Regel entweder bei allen Leistungen überdurchschnittliche oder unterdurchschnittliche Bezugsquoten aufweisen. Nimmt man alle Leistungen zusammen, so sind die Kantone der Westschweiz und Kantone mit grossen Zentren überdurchschnitt-

lich belastet, während alle kleineren, ländlichen Kantone (insbesondere der Zentralschweiz) deutlich unter dem Durchschnitt liegen. Die kontextuellen Faktoren (Arbeitsmarkt, Demografie, institutionelle Faktoren, Urbanität) bestimmen somit zu einem hohen Grad die Belastung eines Kantons. Wichtig wären hier eine vermehrte Harmonisierung der institutionellen Rahmenbedingungen und ein angemessener Ausgleich der sozialen Lasten. Ein Teil dieser Lasten wird im Rahmen des soziodemografischen Lastenausgleichs der NFA ausgeglichen, wobei nur wenige Kantone mit Spitzenbelastungen davon profitieren.

Deutlich unterscheiden sich die Bezugsquoten und die Indikatoren zu den Übergängen zwischen den soziodemografischen Gruppen. Geschlechtsspezifische Unterschiede zeigen sich bei den leicht höheren Bezugsquoten der Männer, die aufgrund höherer Erwerbsquoten etwas häufiger als die Frauen leistungsberechtigt sind und Anspruch auf Ersatzeinkommen des Sozialstaats haben. Allerdings kann während der Untersuchungsperiode eine Angleichung festgestellt werden. Die Unterschiede nach Altersgruppen sind abhängig von der Leistungsart. Die über 45-Jährigen beziehen anteilmässig viel häufiger eine IV-Rente. Sie haben auch ein deutlich erhöhtes Risiko, vom Leistungssystem ALE zu IV-Rente oder Sozialhilfe zu wechseln, oder von Sozialhilfe zu IV-Rente. Damit haben sie ein deutlich erhöhtes Risiko, länger im IAS-System zu verbleiben. Demgegenüber weisen die jungen Erwachsenen und die mittlere Altersgruppe bei den Leistungssystemen ALE und Sozialhilfe höhere Quoten auf. Die überdurchschnittliche Zunahme der Gruppe der jungen Erwachsenen im Leistungssystem Sozialhilfe deutet auf eine Verschärfung der Problemlage hin. Demgegenüber ist bei den jungen Erwachsenen das Risiko eher unter dem Durchschnitt, über längere Zeit im IAS-System zu verbleiben.

Ebenfalls lassen sich deutliche Unterschiede bei den Zivilstands- und Nationalitätengruppen nachweisen. Stark überdurchschnittliche Quoten haben geschiedene Personen und Personen mit Herkunft ausserhalb von Europa oder der EU27/EFTA; dabei fällt auf, dass Personen aussereuropäischer Herkunft den höchsten Zuwachs aufweisen. Bei den Übergängen zeigt sich eine erhöhte Abgangsquote bei geschiedenen Personen und Personen aussereuropäischer Herkunft beim Übergang von ALE zu Sozialhilfe. Insgesamt können im Vergleich Gruppen mit spezifischen Risiken festgestellt werden, wobei höhere Bezugsquoten nicht immer mit einer stärkeren Zunahme und einem überdurchschnittlichen Anteil bei den Übergängen verbunden sind.

9.4 Folgerungen für ein Monitoring

Mit den vorliegenden Ergebnissen liegen wichtige Kennzahlen zu den Leistungssystemen IV-Rente, IV-Taggeld, ALE und Sozialhilfe vor; erstmals werden vergleichbare Bezugsquoten und Informationen zu den Übergängen zwischen den Leistungssystemen für die Periode 2004 bis 2006 ausgewiesen. Die vorliegende Studie konzentriert sich darauf, Schlüsselindikatoren mit dem verfügbaren Datenmaterial in einer angemessenen Qualität zu berechnen.

Mit den vorgeschlagenen Indikatoren können die Übergänge auf kohärente Art quantifiziert werden. Die umfassende Sichtweise auf die vier Leistungssysteme liefert wichtige Informationen zum Zusammenwirken der IV, der ALV und der Sozialhilfe; damit liegt ein Instrumentarium für die Dauerbeobachtung der Übergänge und für das Erfassen von Wirkungen von Gesetzes- und Praxisänderungen vor. Dieses Instrumentarium ermöglicht es, die Problemlagen einzelner soziodemografischer Gruppen zu beobachten mit dem Ziel einer Früherkennung von neuen Problemfeldern.

Es liegt nun eine Nullmessung («Grundmessung») für die Jahre 2004 bis 2006 vor, die eine Gesamtsicht auf die Leistungssysteme der IV, der ALV und der Sozialhilfe ermöglicht. Informationen für eine einzige Untersuchungsperiode lassen jedoch kaum Aussagen über Wirkungen von gesetzlichen Änderungen zu. Erst mit Folgemessungen können mögliche Auswirkungen von Gesetzesrevisionen und Veränderungen des Umfeldes (z. B. Wirtschaftskrise) identifiziert werden. Mit dem entwickelten Indikatorenkonzept und dem Konzept zur Aufbereitung, Bereinigung und Qualitätssicherung der Daten und zur Berechnung der Indikatoren liegt nun ein zuverlässiges Instrumentarium vor, das eine Dauerbeobachtung der untersuchten Leistungssysteme und der Wechselwirkungen zwischen diesen Systemen ermöglicht. Es ist sinnvoll, die Schlüsselindikatoren regelmässig zu berechnen. Um die Vergleichbarkeit über die Zeit sicherzustellen, sollte vorerst an der Dauer der Untersuchungsperiode von drei Jahren festgehalten werden: Ein erster Vergleich der vorliegenden Ergebnisse wäre mit der Periode 2005 bis 2007 sinnvoll. Erste Tendenzen bezüglich der Wirkungen der 5. IV-Revision könnten für die Periode 2006 bis 2008 untersucht werden, mit der Einschränkung, dass nur das letzte Jahr dieser Untersuchungsperiode nach der Gesetzesrevision liegt. Mit Folgebeobachtungen liessen sich auch die Auswirkungen der Finanzkrise auf das System der Sozialen Sicherheit untersuchen (Vergleich einer Prosperitätsphase mit einer rezessiven Phase).

Weitere Analysen als zusätzliche Grundlagenarbeiten für ein Monitoring

Analysen zu soziodemografischen Gruppen und raumbezogene Analysen sind erst ansatzmässig durchgeführt worden. Zusätzliche Untersuchungen über die Leistungsbezügerinnen und -bezüger (Bildungs- und Qualifikationsniveau, Haushaltstyp) und die unterschiedlichen Risiken könnten weitere wertvolle Erkenntnisse bringen. Weiter wären vertiefte raumbezogene Analysen sinnvoll, insbesondere zu den unterschiedlichen Belastungen und Entwicklungen der Zentren, Agglomerationsgemeinden und ländlichen Gebiete sowie zur Mobilität der Leistungsbezügerinnen und -bezüger (Zentrums-Peripherie-Dimension). Der aufbereitete Datensatz ermöglicht erstmals mobilitätsbezogene Analysen der vier Leistungssysteme, die Aufschluss geben über Mobilitätsmuster, die zu spezifischen regionalen Belastungen führen. Sinnvoll wären vertiefte personenbezogene Analysen zu Verlaufsmustern: Gibt es eine Abfolge von Leistungsbezügen und Übergängen, die besonders häufig sind (z. B. von ALE zu Sozialhilfe zu IV-Rente)? Können typische Verläufe dazu identifiziert werden? Wie viele Personen, die zu Beginn der Untersuchungsperiode Leistungen beziehen, beziehen auch am Ende der Untersuchungsperiode eine IAS-Leistung? Wie lange ist die durchschnittliche Bezugsdauer für die einzelnen Bezugsperioden pro Leistung? Für solche verlaufsbezogenen Analysen könnten die Personen des Anfangsbestands und jene, die in der ersten Hälfte 2004 neu Leistungen beziehen, speziell untersucht werden. Von Interesse wären z. B. auch Aussagen zur Dauer des Leistungsbezugs, zur Anzahl Übergänge, zu Leistungskombinationen und zur Art des «Leistungsparcours». Auf der Grundlage solcher Analysen könnten verlaufsbezogene Indikatoren mit einem zusätzlichen Informationsgehalt entwickelt werden.

Mit solchen vertieften Analysen könnten für ein künftiges Monitoring wichtige Hinweise und Anregungen für weitere aussagekräftige Indikatoren erarbeitet werden. Damit könnten der Informationsgehalt und die Informationsbreite dieses Instrumentariums erhöht werden. Zusätzliche Analysen könnten unter Einbezug der EL-Daten durchgeführt werden, die weitere Aufschlüsse z. B. zum kombinierten Leistungsbezug geben. Dabei kann gleichzeitig geprüft werden, ob es sinnvoll ist, die EL in das vorgesehene Monitoring einzubeziehen und ob damit zusätzliche, aussagekräftige Indikatoren möglich sind.

Mit dem Einbezug des Einkommensregisters der AHV könnte überprüft werden, wie viele und welche Personen nach einem Abgang aus dem IAS-System Erwerbseinkommen beziehen. Daraus liessen sich Informationen zur Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen Integration ableiten. Zu prüfen wäre der Gehalt der betreffenden Kennzahlen und ob es sinnvoll ist, diese Datenquelle in ein künftiges Monitoring einzubeziehen. Wünschenswert wäre weiter, wenn die Lohnfortzahlungen bei Krankheit und Unfall als weitere wichtige Leistungen für Personen im erwerbsfähigen Alter einbezogen werden könnten. Allerdings fehlen dazu brauchbare Daten.

Vorarbeiten für ein Monitoring

Im Hinblick auf ein Monitoring wäre es sinnvoll, gewisse Vorarbeiten zur Datenqualität und der diesbezüglichen Sensitivität der Ergebnisse durchzuführen, um die Aussagekraft der Indikatoren zu erhöhen. Unsicherheiten bestehen v. a. betreffend der Länge der Untersuchungsperiode. Wie stark sind die Ergebnisse abhängig von der Dauer der Untersuchungsperiode? Diesbezügliche Analysen konnten im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht gemacht werden. Dazu fehlten insbesondere auch Daten über einen längeren Zeitraum (mehr als drei Jahre). Durch die Variation der Untersuchungsperiode von zwei bis vier Jahren (ab Frühjahr 2009 liegen alle Daten für 2007 vor) liessen sich Informationen zum Einfluss der Dauer der Untersuchungsperiode auf die Ergebnisse gewinnen.

Zudem wäre zu untersuchen, wie stark die Zahl der Übergänge durch die Berücksichtigung eines Leistungsbezugs im Jahr vor der Beobachtungsperiode und durch Leistungsbezüge im Folgejahr der Beobachtungsperiode unterschätzt wird bzw. wie stark die Zahl der Systemzugänge und -abgänge dadurch überschätzt wird. Dazu wären Modellrechnungen mit einer Zwei- oder Dreijahresperiode und dem jeweiligen Jahr davor bzw. danach durchzuführen.

Die Aufarbeitung, Kontrolle und insbesondere Bereinigung und Gewichtung der Daten hat sich als sehr aufwendig erwiesen. Im Hinblick auf ein Monitoring wäre zu prüfen, ob die Gewichtung der Daten insbesondere für die Differenzierung nach soziodemografischen Gruppen verfeinert werden kann. Dazu müssten zusätzliche statistische Informationen verfügbar gemacht werden. Gleichzeitig wäre es sinnvoll, die Sensitivität der Gewichtung zu prüfen. Damit lägen im Hinblick auf das Monitoring wichtige Informationen zur Beurteilung der Qualität der Ergebnisse vor.

Schliesslich wäre zu prüfen, inwiefern der Prozess der Aufbereitung und Gewichtung der Daten ohne erhebliche Qualitätseinbusse vereinfacht werden und ob der Aufwand im Hinblick auf ein Monitoring damit reduziert werden kann.

Datenqualität

Im Hinblick auf ein Monitoring sind zudem Massnahmen zu prüfen, um die Datenqualität – wo dies möglich ist – zu optimieren. Bei den IV-Daten betrifft dies in erster Linie die Überprüfung der exakten Bestimmung der Leistungsperiode (Beginn und Ende des Leistungsbezugs) und die Vollständigkeit der Angaben zum Wohnort. Bei den ALV-Daten sind es die Angaben zur tatsächlichen Leistungsperiode (unabhängig von den monatlichen Auszahlungen). Bei der Sozialhilfe sind bereits Änderungen eingeleitet worden, die eine deutliche Verbesserung der Qualität erwarten lassen. In den Kantonen Zürich, Bern und Solothurn wird die Sozialhilfestatistik ab 2007 bzw. 2008 als Vollerhebung durchgeführt, ab 2009 sollen die Daten aller Kantone als Vollerhebung vorliegen. Gewisse Einschränkungen und Mängel betreffen nur das erste Erhebungsjahr (Halbjahresstatistik, grössere Zahl von fehlenden Dossiers), in den Folgejahren ist mit einer verbesserten Qualität zu rechnen. Mit der Einführung der neuen AHV-Nummern und gezielten Massnahmen kann der Anteil an gültigen AHV-

Nummern erheblich erhöht werden.¹⁵⁸ Es ist in der Sozialhilfestatistik zudem vorgesehen, dass künftig auch für die weiteren Personen der Unterstützungseinheit die AHV-Nummer erfasst wird. Wichtig ist die Verbesserung der Genauigkeit des Datums der ersten bzw. der letzten Auszahlung. Falls die Leistungen pro Monat mit der nötigen Qualität erfasst sind, kann die Genauigkeit der Bestimmung der Leistungsperiode deutlich verbessert werden. Im Hinblick auf eine inhaltliche Erweiterung des Monitorings wäre auch die Qualität von weiteren Angaben der Sozialhilfestatistik (Angaben zur Erwerbstätigkeit, Beruf und Bildung, Angaben zur Höhe der Sozialhilfeleistungen, Angaben zu den Abschlussgründen) zu verbessern, um die Nutzung dieser Angaben für statistische Analysen sicherzustellen. Für das Monitoring ist es wichtig, dass bei der Erhebung der Daten der Vollständigkeit eine hohe Priorität beigemessen wird. Wichtig für ein Monitoring ist, dass die Daten möglichst früh zur Verfügung stehen, um die Indikatoren rasch berechnen zu können, damit die betreffenden Informationen so zeitnah wie möglich vorliegen.

Insgesamt können bereits mit den aktuell verfügbaren Daten zuverlässige statistische Kennzahlen erstellt werden, womit wichtige Informationen für eine Dauerbeobachtung der Leistungssysteme der IV, der ALV und der Sozialhilfe aus einer einheitlichen und kohärenten Gesamtsicht möglich ist.

¹⁵⁸ Bereits in den Jahren 2005 und 2006 ist der Anteil der nicht verknüpfbaren Dossiers deutlich zurückgegangen.

Glossar

Abgang	Personen, die während der Untersuchungsperiode einen Leistungsbezug aus einem der vier Leistungssysteme (IV-Rente, IV-Taggeld, ALE, Sozialhilfe) beenden und in ein anderes Leistungssystem wechseln (Übergang) oder das IAS-System verlassen (Systemabgang)
Abgangsquote	Anteil der Personen, die einen Übergang zu einem anderen Leistungssystem haben, am Bestand des Abgangssystems
Abgangsstruktur	Anteile der Abgänge von einem Leistungssystem zu einem der anderen drei Leistungssysteme (Übergang) bzw. aus dem IAS-System heraus (Systemabgang) an allen Abgängen des betrachteten Leistungssystems
Abgangssystem	Leistungssystem, von dem ein Übergang zu einem anderen Leistungssystem oder ein Systemabgang erfolgt
Anfangsbestand	Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter, die im Januar 2004 (Beginn der Untersuchungsperiode) einen Leistungsbezug in einem der vier Leistungssysteme aufweisen
Beobachtung (Bezugsperiode)	Leistungsbezug von mindestens zwei Monaten in einem der vier Leistungssysteme während der Untersuchungsperiode (siehe auch relevanter Leistungsbezug)
Bestand IAS-System	Summe der Bestände der vier Leistungssysteme über die ganze Untersuchungsperiode oder pro Jahr, wobei jede Person jeweils pro Zeiteinheit (2004 bis 2006 insgesamt oder pro Jahr) nur einmal gezählt wird
Bestand Leistungssystem	Anzahl Personen mit mindestens einem Leistungsbezug während zwei oder mehr aufeinander folgender Monate in einem der vier Leistungssysteme während der ganzen Untersuchungsperiode oder pro Jahr (siehe Bestand IAS-System)
Bezugsperiode	Anzahl Monate, in denen ein relevanter Leistungsbezug aus einem der vier Leistungssysteme erfolgt; die Bezugsperiode endet, wenn zwei Monate in Folge ohne Leistungsbezug identifiziert werden
Bezugsquote	Anteil Personen im erwerbsfähigen Alter, die während der Untersuchungsperiode einen relevanten Leistungsbezug in einem der vier Leistungssysteme aufweisen, bezogen auf die ständige Wohnbevölkerung im Alter von 18 bis 64 Jahre

Dauer des Übergangs	Anzahl Monate, die zwischen den relevanten Leistungsbezügen aus zwei verschiedenen Leistungssystemen liegen (maximale Dauer des Übergangs: von Februar 2004 bis und mit November 2006)
Erwerbsfähiges Alter	Personen im Alter von 18 bis und mit 64 Jahren
IAS-System	Die Gesamtheit der betrachteten Leistungssysteme IV-Rente (IVR), IV-Taggeld (IVT), Arbeitslosenentschädigung (ALE) und Sozialhilfe (SH)
Kombinierter Leistungsbezug	Gleichzeitiger Leistungsbezug aus zwei oder mehreren Leistungssystemen
Leistungsbezug	Bezug einer finanziellen Leistung aus einem der vier Leistungssysteme; nicht alle Leistungsbezüge sind für die vorliegende Untersuchung relevant (relevanter Leistungsbezug)
Leistungssystem	Das → IAS-System besteht aus vier Leistungssystemen: IV-Rente (IVR), IV-Taggeld (IVT), Arbeitslosenentschädigung (ALE), Sozialhilfe (SH); die Funktion der Leistungssysteme ist die finanzielle Existenzsicherung beim Eintreten verschiedener Risiken
Leistungsunterbruch	Zwei aufeinander folgende Bezugsperioden im gleichen Leistungssystem während der Untersuchungsperiode mit einer Lücke (d. h. kein Leistungsbezug – auch nicht aus einem anderen Leistungssystem) von mindestens zwei Monaten
Relevanter Leistungsbezug	Bezug von finanziellen Leistungen aus einem der vier Leistungssysteme, der mindestens zwei aufeinander folgende Monate dauert
Schlussbestand	Anzahl Personen im erwerbsfähigen Alter, die im Dezember 2006 (Ende der Untersuchungsperiode) einen Leistungsbezug in einem der vier Leistungssysteme haben (siehe Anfangsbestand bzw. Bestand)
Systemabgang	Ende des Leistungsbezugs vor Ende der Untersuchungsperiode und ohne weiteren Leistungsbezug bis zum Ende der Untersuchungsperiode
Systemzugang	Erstmaliger Bezug einer Leistung aus einem der vier Leistungssysteme während der Untersuchungsperiode
Übergang	Wechsel des Leistungsbezugs von einem zu einem anderen Leistungssystem während der Untersuchungsperiode

Unterstützungseinheit	Wirtschaftliche Einheit, die für die Leistungsberechnung und -ausrichtung relevant ist, umfasst in der Sozialhilfe die im gleichen Haushalt lebenden Ehegatten sowie die unmündigen Kinder, die mit ihren Eltern respektive einem Elternteil zusammenleben
Untersuchungsperiode	Januar 2004 bis Dezember 2006 (= Untersuchungszeitraum)
Zugang	Beginn des Leistungsbezugs während der Untersuchungsperiode (Systemzugang) oder der Wechsel zu einem anderen Leistungssystem (Übergang)
Zugangsstruktur	Anteile der Zugänge zu einem Leistungssystem von den anderen drei Leistungssystemen (Übergang) bzw. von aussen ins IAS-System (Systemzugang) an allen Zugängen des betrachteten Leistungssystems
Zugangssystem	Leistungssystem, zu dem ein Übergang von einem anderen Leistungssystem oder ein Systemzugang erfolgt

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenversicherung
ALE	Arbeitslosenentschädigung
ALV	Arbeitslosenversicherung
ATSG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
AVIG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Berufliche Vorsorge
EL	Ergänzungsleistungen
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 19. März 1965
ESPOP	Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes
FoP-IV	Mehrjähriges Forschungsprogramm zu Invalidität und Behinderung und zur Umsetzung des Invalidenversicherungsgesetzes
HE	Hilflosenentschädigung
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
IFEG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung
IVR	IV-Rente
IVT	IV-Taggeld
IVV	Verordnung über die Invalidenversicherung vom 17. Januar 1961
MAMAC	Medizinisch-Arbeits-Marktliche Assessments mit Case Management
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (seit 1. Januar 2008 in Kraft)
RAD	Regionale ärztliche Dienste (IV)
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SH	öffentliche Sozialhilfe

SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
UV	Unfallversicherung
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle

Literaturverzeichnis

- Aeppli, D. C., Hoffmann, B., Theiss, R.: *Ausgesteuerte in der Schweiz*. Bern: Haupt, 1998.
- Aeppli, D. C., Hotz, C., Hugentobler, V., Theiss, R.: *Die Situation der Ausgesteuerten*. Bern: Haupt, 1996.
- Aeppli, D. C.: *Die Ausgesteuerten. Situationsbericht. Dritte Studie*. Bern: Haupt, 2000.
- Aeppli, D. C., Kälin, R., Ott, W., Peters, M.: *Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose*. Chur: Rüegger, 2004.
- Bachmann R., Müller F., Balthasar A.: *Einmal Rente – immer Rente? Wege in und aus der Invalidenversicherung: Prozesse und Bedingungen*. Chur: Rüegger, 2005a.
- Bachmann, R., Müller, F., Balthasar, A.: *Soziale Anlaufstelle*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, 1/05. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen, 2005b.
- Baur, R.: *Erschwerte Soziale und Berufliche Integration: Hintergründe und Massnahmen*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, 26/03. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen, 2003.
- Bolliger, Ch., Willisegger, J., Rüefli, Ch.: *Die Rechtsprechung und Gerichtspraxis in der Invalidenversicherung und ihre Wirkungen*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 16/07. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen, 2007.
- Brosi, C., Bagnoud, C., Imboden, O.: *Chômeurs en fin de droit: Où vont-ils? Bénéficiaires de l'aide sociale: D'où viennent-ils?* 2003. Electronic document. http://www.vs.ch/Press/DS_3/CP-2001-07-25-35/fr/CPF250701_Rapport2.pdf [Zugriff: 15.4.2006].
- Bundesamt für Sozialversicherungen BSV: *Schwerpunkt Optimierung der interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen IV, ALV und Sozialhilfe*. Soziale Sicherheit, CHSS 4, Bern, 2002, S. 189-221.
- Bundesamt für Sozialversicherungen BSV: *IV-Statistik 2005*. Bern, 2005.
- Bundesamt für Sozialversicherungen BSV: *IV-Statistik 2006*. Bern, 2006a.
- Bundesamt für Sozialversicherungen BSV: *Mehrjähriges Forschungsprogramm zu Invalidität und Behinderung und zur Umsetzung des Invalidenversicherungsgesetzes*. Bern, 2006b.
- Bundesamt für Sozialversicherungen BSV: *Delphi-Studie zu Gründen für das verlangsamte Wachstum der IV-Neurenten*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit 2/06. Bern, 2006c.
- Bundesamt für Sozialversicherungen BSV: *IV-Statistik 2007*. Bern, 2007a.
- Bundesamt für Sozialversicherungen BSV: *IV-Statistik 2007. Tabellenteil*. Bern, 2007b.
- Bundesamt für Statistik BFS: *Sozialhilfestatistik. Leitfaden zur Durchführung der Erhebung – Neue Version*. Neuchâtel, 2003.
- Bundesamt für Statistik BFS: *Sozialhilfestatistik. Jahresbericht 2004/2005 zur Schweizerischen Sozialhilfestatistik*. Neuchâtel, 2005.
- Bundesamt für Statistik BFS: *Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2004. Erste gesamtschweizerische Ergebnisse*. Neuchâtel, 2006.
- Bundesamt für Statistik BFS: *Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2005. Nationale Resultate*. Neuchâtel, 2007.
- Bundesamt für Statistik BFS: *Die Sozialhilfestatistik – Resultate 2006*. Neuchâtel, 2008.
- Champion, C.: *Gemeinsam gegen den Drehtüreffekt: Erste Erfahrungen mit MAMAC sind vielversprechend*. In: Soziale Sicherheit CHSS 3, Bern 2008, S. 153-157.
- Dubach, P.; Oesch T.; Pfister N.: *Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen in den Schweizer Kantonen 2007. Inventar am 01.01.2007*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik BFS, 2007.
- Egger, M., Lenz, C.: *Wirkungsevaluation der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Evaluationsbericht*. Bern: Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik No 18, 2006.

- Egger, T.: Umsetzung der neuen SKOS-Richtlinien im Kanton Bern. Teilevaluation zur Eintrittsschwelle. Schlussbericht. 2006. Electronic document.
http://www.buerobass.ch/pdf/2006/SKOS_Richtlinien_Bericht.pdf (Zugriff: 27.7.2006).
- Farago, P., Hutter Király, P., Brunner, B.: Prekäre Lebenslagen. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, 2/05. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen, 2005.
- Ferroni, A. M.; Knöpfel, C.: Braucht die Schweiz eine neue Sozialhilfe? Zeitschrift für Sozialhilfe, Mai 1999, S. 65 – 70.
- Fluder, R., Stremlow, J.: Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen. Bern: Haupt, 1999.
- Furrer, C., Bieri, O., Bachmann, R.: Berufliche Massnahmen in der Eidgenössischen Invalidenversicherung. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 6/04. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen, 2004.
- Guggisberg, J., Moser Schär, M., Spycher, S.: Auf der Spur kantonaler Unterschiede in der Invalidenversicherung. Zürich/Chur: Rüeegg, 2004.
- Kanton Zürich: Sozialbericht Kanton Zürich 2003. Neuenburg: Bundesamt für Statistik & Sozialamt des Kantons Zürich, 2004.
- Kanton Zürich: Sozialbericht Kanton Zürich 2004. Neuenburg: Bundesamt für Statistik & Sozialamt des Kantons Zürich, 2005.
- Kanton Zürich: Sozialbericht Kanton Zürich 2005. Neuenburg: Bundesamt für Statistik & Sozialamt des Kantons Zürich, 2006.
- Kanton Zürich: Sozialbericht Kanton Zürich 2006. Neuenburg: Bundesamt für Statistik & Sozialamt des Kantons Zürich, 2007.
- Knupfer, C., Pfister, N., Bieri, O.: Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz. Zusammenfassung der Studie. November 2007. Electronic document.
http://www.skos.ch/store/pdf_d/publikationen/Sozialhilfe_Steuern_Einkommen_Zusammenfassung.pdf [Zugriff am 28.10.2008].
- Leu, R., Burri, S., Priester, T.: Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Bern: Haupt, 1997.
- Nett, J., Ruder, R., Schatzmann, S.: Das Aufnahmeverfahren in der öffentlichen Sozialhilfe. Bern: Berner Fachhochschule Fachbereich Soziale Arbeit, 2005.
- OECD: Bekämpfung Sozialer Ausgrenzung. Sozialhilfe in Kanada und in der Schweiz. Bern: BSV, 1999.
- Ory, G.: AI: Pas de rente?... et après? In: Actualité Sociale, novembre/décembre 2006. Electronic document. www.avenirsocial.ch/fr/p42005339.html [Zugriff 15.10.2007]
- Rehberg, W., Ruder R., Moser, B.: Lässt sich der «Drehtüreffekt» auf eine Datengrundlage stellen? In: Soziale Sicherheit CHSS 1, Bern 2007, S. 33-37.
- Reichmuth, J., Seiler, M., Strohmeier, R.: Die Umsetzung der Integrationsmassnahmen und der Anreizinstrumente in den Gemeinden des Kantons Zürich. Eine Umfrage der Hochschule für Soziale Arbeit Luzern im Auftrag des Kantonalen Sozialamts Zürich. Luzern: Hochschule für Soziale Arbeit, 2006
- Salzgeber, R., Suter, C.: Beginn und Ende des Sozialhilfebezugs. Zürich: Sozialdepartement, 1997.
- Salzgeber, R.: Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2004. Stäfa: Städteinitiative Sozialpolitik, 2005.
- Salzgeber, R.: Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2005. Stäfa: Städteinitiative Sozialpolitik, 2006.
- Salzgeber, R.: Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2006. Stäfa: Städteinitiative Sozialpolitik, 2007.
- Schär Moser, M., Schmutz, S.: Evaluation des Pilotprojektes „Assessment Stadt-Kanton Bern (IIZ)“. Schlussbericht. Bern: Arbeitsgemeinschaft büro a&o, Büro BASS, 2003.

- Schweizerischer Bundesrat: Botschaft über die 4. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung. Bern, 2001.
- Schweizerischer Bundesrat: Botschaft über die 5. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung. Bern, 2005.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS: Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. 4 überarbeitet Ausgabe April 2005, Bern: SKOS.
- Sozialhilfe der Stadt Basel: Jahrbuch 2007. Electronic document.
http://www.sozialhilfe.bs.ch/jahrbuch_sozialhilfe.pdf [Zugriff: 29.10.2007]
- Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich: Rechenschaftsbericht 2004. Winterthur, 2005. Electronic document. www.sozialversicherungsgericht.zh.ch/c050018/svg/svg.nsf [Zugriff 29.11.2008].
- Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich: Rechenschaftsbericht 2006. Winterthur, 2007. Electronic document. www.sozialversicherungsgericht.zh.ch/c050018/svg/svg.nsf [Zugriff 29.11.2008].
- Spycher, S., Baillod, J., Guggisberg, J., Schär Moser, M: Analyse der interkantonalen Unterschiede innerhalb der Invalidenversicherung. Wissenschaftlicher Schlussbericht zuhanden des Schweizerischen Nationalfonds. Projekt im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 45 „Probleme des Sozialstaats“. 2003. Electronic document. www.buerobass.ch [Zugriff 25.03.2006].
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO: Die Lage auf dem Arbeitsmarkt Juni 2006. Electronic document. www.seco.admin.ch [Zugriff 29.11.2008].
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO: Die Lage auf dem Arbeitsmarkt September 2007. Electronic document. www.seco.admin.ch [Zugriff 29.10.2007].
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO: Die Lage auf dem Arbeitsmarkt Mai 2008. Electronic document. www.seco.admin.ch [Zugriff 29.11.2008].
- Städteinitiative Sozialpolitik, Schweizerischer Städteverband und Schweizerischer Gemeindeverband: 5. IV-Revision – Anliegen der Städte und Gemeinden. Brief an die Mitglieder des Nationalrats. Bern, 2006.
- Stutz, H.: Prognose der Kostenentwicklung in der individuellen Sozialhilfe. Bern: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, 2005.
- Van Oorschot, W. J. H. Multi-Level Influences on Non-Take-Up of Entitlements by Vulnerable Groups. 2004. Electronic document.
www.umu.se/socw/Internationellt/Sokrates/papers_staff.html [Zugriff 22.06.2005].
- Van Oorschot, W. J. H.: Take it or leave it. A study of non-take-up of social security benefits. Tilburg: Tilburg University Press, 1994.
- Wilde, J., Kubis, A. Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe. 2004. Electronic document.
http://www.wiwi.unihalle.de/linebreak4/mod/netmedia_pdf/data/dp31_2004_Sozialhilfe.pdf [Zugriff 22.03.2006].
- Wirth, W.: Inanspruchnahme sozialer Dienste. Frankfurt a.M. / New York: Campus, 1982.

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de>

**Autres rapports de recherche et expertises de la série
«Aspects de la sécurité sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr>

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana
«Aspetti della sicurezza sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=it>

**Further research reports and expertises in the series
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=en>