

Welche Gruppen von Arbeitslosen riskieren, längerfristig von Sozialleistungen abhängig zu werden?

Beziehen erstmals oder erneut arbeitslos gewordene Personen länger und öfter Sozialleistungen? Um welche Sozialleistungen handelt es sich, und wie lange dauern die Bezugsperioden? Anhand eines neuen Datensatzes mit Angaben aus der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung und der Sozialhilfe sind erstmals die Leistungsbezüge von neuen Beziehenden von Arbeitslosenentschädigung während einer Periode von sechs Jahren untersucht und anhand von Risikoprofilen charakterisiert worden.



Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit steigt das Risiko einer länger anhaltenden oder dauerhaften Abhängigkeit von Sozialleistungen erheblich an. Foto: Keystone

Trotz der im europäischen Vergleich tiefen Arbeitslosigkeit ist die Langzeitarbeitslosigkeit auch hierzulande ein gravierendes sozialpolitisches Problem. Je länger die Arbeitslosigkeit dauert, desto schwieriger wird der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben.¹ Damit steigt das Risiko einer länger anhaltenden oder dauerhaften Abhängigkeit von Sozialleistungen erheblich an. *Marti et al. (2013)* haben nachgewiesen, dass mit der Dauer der Arbeitslosigkeit der Einkommensverlust nach der Arbeitslosigkeit grösser wird. Ein Teil der Arbeitslosen ist im Anschluss an eine Aussteuerung weiter auf sozialstaatliche Leistungen angewiesen.² Vor diesem Hinter-

grund stellt sich die Frage, welche Personengruppen während längerer Zeit arbeitslos bleiben und welche bereits nach einer kurzen Phase der Arbeitslosigkeit wieder eine Stelle finden. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) beauftragte die Berner Fachhochschule, diese Fragen anhand des neuen SHIVALV-Datensatzes³ zu untersuchen. Die Untersuchung legt den Fokus auf die Dauer des Bezugs von Arbeitslosenentschädigung (ALE) und die Anzahl Bezugsperioden sowie darauf, ob die ALE-Beziehenden gleichzeitig oder anschliessend Sozialhilfe beziehen und ob sie später erneut arbeitslos sind.

Dauer und Häufigkeit des ALE-Bezugs

Für die neuen ALE-Beziehenden des Jahres 2005 wurde ermittelt, wie lange und wie oft sie bis Ende 2010 ALE und/oder Sozialhilfe bezogen hatten und in welcher Abfolge. Dabei wurden kurze und lange (länger als zwölf Monate) Bezugsperioden unterschieden und ob ein Sozialhilfebezug direkt nach einem ALE-Bezug oder nach einem Unterbruch erfolgte. Die verschiedenen Abfolgen dieser Bezugssequenzen wurden zu einer Verlaufstypologie zusammengefasst.

1 Vgl. Aмоса (2010), Bigotta et al. (2011), Sheldon (1999).
 2 Vgl. u.a. Fluder (2009), Aeppli (2006).
 3 Datensatz bestehend aus den statistischen Daten und Registerdaten der Sozialhilfe (SH), der Invalidenversicherung (IV) und der Arbeitslosenversicherung (ALV) zur Quantifizierung der Wechselwirkungen zwischen den Systemen der Sozialen Sicherheit.



Prof. Dr. Robert Fluder
 Leiter Forschung und Entwicklung, Berner Fachhochschule Soziale Arbeit



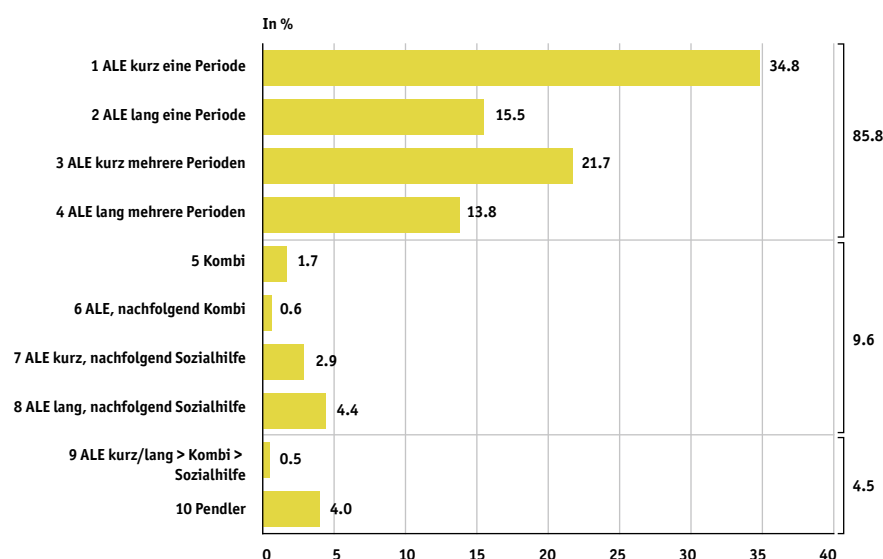
Prof. Tobias Fritschi
 Dozent Sozialstruktur-analyse, Berner Fachhochschule Soziale Arbeit



Renate Salzgeber
 Dozentin Soziale Sicherheit und Integration, Berner Fachhochschule Soziale Arbeit

Grafik 1

Häufigkeiten der Verlaufstypen (neue ALE-Beziehende 2005)



Anmerkung: Kombi: gleichzeitiger Bezug von ALE und Sozialhilfe (kombinierter Bezug); Pendler: erste Periode ALE- oder kombinierter Bezug (kurz oder lang), mindestens ein Übergang (direkt oder mit Unterbruch) in die Sozialhilfe und anschliessend mindestens ein Übergang (direkt oder mit Unterbruch) zum ALE- oder kombinierten Bezug.

Quelle: SHIVALV-Daten 2005–2010, Berechnung BFH Soziale Arbeit / Die Volkswirtschaft

Wie aus *Grafik 1* hervorgeht, beziehen 85,8% der neuen ALE-Beziehenden während der sechs Untersuchungsjahre ausschliesslich ALE (Verlaufstypen 1 bis 4). Bei 45% beträgt die Bezugsdauer insgesamt weniger als ein Jahr, bei einem Viertel weniger als sechs Monate. Hier kommt der ALE die Funktion einer kurzfristigen Überbrückung zwischen zwei Stellen zu. Mehr als die Hälfte weist eine ALE-Bezugsperiode auf (Verlaufstypen 1 und 2), bei gut einem Drittel ist diese kürzer als zwölf Monate (Verlaufstyp 1). Ein Viertel der neuen ALE-Beziehenden bezieht während mehrerer kurzer Perioden ALE (Verlaufstyp 3), 14% während mehrerer Perioden mit mindestens einer langen Bezugsperiode (Verlaufstyp 4). Dies weist auf einen vergleichsweise wenig stabilen Erwerbsverlauf hin. Fast 30% weisen mindestens eine lange ALE-Bezugsperiode (länger als zwölf Monate) auf (Verlaufstypen 2 und 4).

Verläufe mit Sozialhilfebezug

Knapp 10% der neuen ALE-Beziehenden erhalten während des ALE-Bezugs oder daran anschliessend Sozialhilfe (nur ein Übergang: Verlaufstypen 5 bis 8). Bei 2,3% erfolgt dies ausschliesslich ergänzend zur ALE (Verlaufstyp 5 und 6). Bei einem kleinen Anteil vermag also die ALE das Existenzminimum nicht zu decken.

7,3% der neuen ALE-Beziehenden erhalten nach dem ALE-Bezug Sozialhilfe und haben anschliessend keinen erneuten Übergang in die ALE (Verlaufstyp 7 und 8); bei 2,9%

erfolgt der Sozialhilfebezug nach einer kurzen ALE-Bezugsperiode (Verlaufstyp 7). Hier dürfte es sich einerseits um Personen handeln, die aufgrund einer Beitragsbefreiung nur Anspruch auf maximal 260 Taggelder haben (u. a. junge Erwachsene nach der Ausbildung, Wiedereinsteigerinnen) oder andererseits um Working Poor, die zwar rasch eine Stelle gefunden hatten, deren Lohn aber nicht existenzsichernd ist. Im Anschluss an einen langen ALE-Bezug beziehen 4,4% Sozialhilfe (Verlaufstyp 8). Dies sind grösstenteils Ausgesteuerte; fast die Hälfte (44%) ist längerfristig auf Sozialleistungen angewiesen und bezieht am Ende des Untersuchungszeitraums 2010 noch immer Sozialhilfe.

4,5% der neuen ALE-Beziehenden weisen komplexe Verläufe mit mehrfachem Wechsel zwischen ALE- und Sozialhilfebezug auf (Verlaufstypen 9 und 10). Am auffälligsten ist der Verlaufstyp 10 («Pendler»): Bei Personen dieses Verlaufstyps folgt einer ersten Periode mit ALE mindestens ein Übergang in die Sozialhilfe und anschliessend wieder eine ALE. Mit einer durchschnittlichen Bezugsdauer von 3,4 Jahren (etwa je zur Hälfte ALE und Sozialhilfe) sind diese Personen sehr lange auf Sozialleistungen angewiesen. Mehr als die Hälfte von ihnen (53%) wurde ausgesteuert, etwa die Hälfte bezieht am Ende des Untersuchungszeitraums ALE oder Sozialhilfe.

Es kann also festgehalten werden, dass fast jeder zehnte ALE-Beziehende (rund 9%) einen besonders problematischen Leistungsverlauf aufweist (Verlaufstypen 8, 9, 10). Auf diese Gruppe sollte ein besonderes Augenmerk gelegt werden.

Unterschiedliche Risikokonstellationen der soziodemografischen Gruppen

Welche Personengruppen sind bei den einzelnen Verläufen besonders häufig vertreten? Einerseits interessiert das Profil der Personen mit einer kurzen ALE-Bezugsdauer; diese haben gute Chancen, sich rasch und nachhaltig wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Andererseits liegt der Fokus bei komplexen Verläufen mit mehreren Perioden von ALE und/oder Sozialhilfebezug. Diese Betroffenen haben ein hohes Risiko für einen lang andauernden Leistungsbezug, und ihre Chancen auf eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt sind deutlich geringer als bei der ersten Gruppe.

Anhand der soziodemografischen und sozioprofessionellen Merkmale der neuen ALE-Beziehenden wird in *Tabelle 1* die Wahrscheinlichkeit ausgewiesen, einem bestimmten Verlaufstyp anzugehören. Ein deutliches Muster zeigt sich bei den Altersgruppen: Junge Erwachsene sind bei Verläufen mit

Kasten 1

Angaben zur Untersuchung

Die Untersuchung stützt sich auf Administrativdaten von IV und ALV und die Sozialhilfestatistik der Jahre 2005 bis 2010. Das BSV hat im Rahmen des Monitorings SHIVALV die Jahresdaten dieser drei Datensätze aufgearbeitet und zu einem einheitlichen Datensatz integriert. Damit lassen sich die Leistungsbezüge über längere Zeit verfolgen. Zusätzlich wurden gewisse Informationen aus den Avam-Daten verwendet.

Die Grundgesamtheit bilden Personen, die im Jahr 2005 neu ALE bezogen haben (Personen mit einer neuen Rahmenfrist im Jahr 2005). Dabei werden nur Frauen, die im Jahr 2005 jünger als 59 Jahre, und Männer, die jünger als 60 Jahre waren, berücksichtigt, damit alle Personen während des gesamten Untersuchungszeitraums im erwerbsfähigen Alter waren. Insgesamt umfasst die Grundgesamtheit 143 947 Personen.

Die Ergebnisse sind im Schlussbericht veröffentlicht: Fluder Robert, Salzgeber Renate, Fritschi Tobias, Graf Thomas, Röthlisberger Sandra (2013): Verläufe, Risikoprofile und Einflussfaktoren für die berufliche Integration von neuen ALV-Beziehenden. Verfügbar unter: www.soziale-arbeit.bfh.ch/forschung, Publikationen, Soziale Sicherheit.

Tabelle 1

Personengruppen, die in ausgewählten Verläufen deutlich unter- oder übervertreten sind

	Verlaufstyp					
	1 ALE kurz eine Periode	2 ALE lang eine Periode	4 ALE lang mehrere Perioden	7 ALE kurz, nachfol- gend Sozialhilfe	8 ALE lang, nachfol- gend Sozialhilfe	10 Pendler
Soziodemografische Merkmale						
<i>Alter</i>						
unter 26-Jährige	++	--	-	++	--	
über 45-Jährige	--	++	++	-	++	-
<i>Zivilstand/Familiensituation</i>						
geschieden	--			++	+	++
ledig	++	--	--	-	-	
verheiratet	-	++	++	--	-	-
mit Unterhaltspflicht	-	++	++		+	++
<i>Nationalität</i>						
Schweiz	++		--		-	-
EU27/Efta				-	-	-
Nicht-EU27/Efta	--	+	++	++	++	++
<i>Ausbildung</i>						
keine nachobligatorische Ausbildung	--	+	++	++	++	++
Abschluss auf Tertiärstufe	++	-		--	-	--
<i>Berufe aus</i>						
Gastgewerbe	--		+	++	++	++
Baugewerbe	-	--	--	++		++
Industrie und übrigem Gewerbe				++	++	++

Anmerkung: +/- Anteil ist um 10% höher oder tiefer als bei der Gesamtheit, ++/-- Anteil ist mehr als 20% höher oder tiefer als bei der Gesamtheit.

Quelle: Fluder et al. 2013

kurzen ALE-Bezugsperioden (Verlaufstyp 1 und 7) überrepräsentiert. Aufgrund einer nur kurzen Beitragszeit ist die Dauer der Berechtigung auf ALE oft eingeschränkt. Vielfach noch ohne familiäre Verpflichtungen, sind sie auf dem Arbeitsmarkt flexibler und finden deshalb schnell eine neue (oft befristete) Anstellung. Gerade umgekehrt liegen die Verhältnisse bei den über 45-Jährigen: Sie haben zwar ein geringeres Risiko, arbeitslos zu werden. Wenn sie aber arbeitslos werden, sind sie es relativ lange.

Auch der Zivilstand und die Familiensituation beeinflussen das Risiko der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Verlaufstyp. Ledige sind in Verläufen mit einer kurzen ALE-Bezugsperiode (Verlaufstyp 1) überdurchschnittlich häufig vertreten, Geschiedene hingegen in Verläufen mit Sozialhilfebezug (Verlaufstyp 7, 8, 10). Es spielt zudem eine Rolle, ob ALE-Beziehende gegenüber Kindern unterhaltspflichtig sind oder nicht. Die Unterhaltspflicht erhöht tendenziell das Risiko für längere Leistungsbezüge, für kombinierte Bezüge und für wiederholte Perioden mit Leistungsbezug (Verlaufstyp 10). Dies dürfte damit zusammenhängen, dass die finanzielle Situation von Geschiedenen oft prekär ist.

Nicht nur das Risiko, arbeitslos zu werden, hängt von der Nationalität ab, sondern auch

das Risiko für problematische Verläufe. So sind Schweizer ALE-Beziehende bei Verläufen mit einem kurzen ALE-Bezug (Verlaufstyp 1) deutlich übervertreten. Demgegenüber haben ALE-Beziehende aus Ländern ausserhalb der EU27/Efta eine grössere Wahrscheinlichkeit für Langzeitverläufe und Verläufe mit Sozialhilfebezug.

Sozioprofessionelle Einflussfaktoren

Sozioprofessionelle Merkmale haben einen deutlichen Einfluss auf die Chancen für eine rasche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Hier kommt der Berufsbildung eine Schlüsselstellung zu. Ein Drittel der neuen ALE-Beziehenden verfügt über keine nachobligatorische Ausbildung (bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sind es 14%). Diese Personen sind in Verläufen mit langen und mehrmaligen ALE-Bezugsperioden (Verlaufstyp 2 und 4), bei Verläufen mit Sozialhilfebezug (Verlaufstyp 7 und 8) sowie im Verlaufstyp 10 («Pendler») stark übervertreten. Hier zeigt sich deutlich, dass es für viele Personen ohne eine arbeitsmarktrelevante Qualifikation sehr schwierig ist, eine stabile und ausreichend entlohnte Beschäftigung zu finden.

Weiter weisen Beschäftigte aus dem Gastgewerbe, der Landwirtschaft und zum Teil

aus dem Baugewerbe ein erhöhtes Risiko für Verläufe mit langen ALE-Bezugsperioden und Verläufe mit Sozialhilfebezug auf. Prekäre Anstellungsbedingungen, tiefe Löhne und befristete Anstellungen (Saisonarbeit) dürften hier die Risiken für lang andauernde und wiederholte Leistungsbezüge erhöhen. Ein erheblicher Teil dieser Verläufe führt in die Sozialhilfe.

Ältere mit erhöhtem Risiko für Sozialhilfebezug

Wiederholte und/oder lange ALE-Bezugsperioden verbunden mit einem Sozialhilfebezug weisen darauf hin, dass eine rasche und dauerhafte Wiederintegration in den ersten Arbeitsmarkt schwierig ist. Um abzuschätzen, welche Einflussfaktoren für die Dauer des ALE-Bezugs und die Wahrscheinlichkeit eines Sozialhilfebezugs besonders relevant sind, wurden diese mittels eines multivariaten statistischen Modells simultan geschätzt.

Bei den soziodemografischen Merkmalen erweisen sich Alter, Zivilstand, Unterhaltspflicht, Grösse der Familie und Nationalität als relevant. Bei den jungen Erwachsenen ist die durchschnittliche ALE-Bezugsdauer um mehr als einen Monat kürzer als bei den 26- bis 45-Jährigen, und das Risiko für einen Verlauf mit Sozialhilfebezug ist deutlich geringer. Die über 45-Jährigen haben demgegenüber ein erhöhtes Risiko für einen langen ALE-Bezug und für Verläufe mit Sozialhilfebezug. Das zeigt, dass für ältere Arbeitslose die Chance für eine rasche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt vermindert ist. Personen mit Unterhaltspflicht, einer grossen Familie sowie Geschiedene beziehen vergleichsweise lange ALE und sind oft in Verläufen mit Sozialhilfebezug zu finden. Ihre familiäre Situation schränkt ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt ein, und aufgrund ihrer finanziellen Verpflichtungen sind sie rascher auf Sozialhilfe angewiesen.

Neue ALE-Beziehende aus den EU27/Efta-Staaten unterscheiden sich nur wenig von denjenigen mit Schweizer Nationalität. Hingegen beziehen Personen aus Staaten ausserhalb der EU27/Efta länger ALE, und das Risiko für einen Sozialhilfebezug ist deutlich erhöht. Fehlende oder nicht anerkannte Qualifikationen, mangelnde Sprachkenntnisse oder Diskriminierung bei der Stellenvergabe mindern die Chancen dieser Personen auf dem Arbeitsmarkt. Vergleichsweise oft arbeiten sie in unsicheren Arbeitsverhältnissen oder in Tieflohnbranchen. Bei neuen ALE-Beziehenden ohne nachobligatorische Ausbildung ist die ALE-Bezugsdauer deutlich länger im Vergleich zu denjenigen mit einem Abschluss auf Sekundarstufe II

oder auf Tertiärstufe. Ihr Risiko für einen Sozialhilfebezug ist stark erhöht.

Im Weiteren zeigen sich regionale Unterschiede. So ist das Risiko für ALE-Beziehende aus städtischen Gemeinden für lange Verläufe und Verläufe mit Sozialhilfebezügen höher; für diejenigen aus den Grossregionen Genfersee und Tessin ist das Risiko für lange ALE-Bezugsperioden überdurchschnittlich hoch. Diese regionalen Unterschiede dürften sich aufgrund der regional unterschiedlichen wirtschaftlichen Verhältnisse und des unterschiedlichen institutionellen Umfeldes ergeben.

Lang andauernde und wechselnde Bezüge problematisch

Während die Mehrheit der Arbeitslosen ALE nur kurz oder einmalig als Überbrückung zwischen zwei Arbeitsstellen bezieht, ist ein kleiner Teil der Arbeitslosen längerfristig auf Leistungen angewiesen. Oft beziehen diese mehrmals ALE und zusätzlich Sozialhilfeleistungen. Im Hinblick auf eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt sind solche lang andauernden und wechselnden Leistungsbezüge problematisch. Die Untersuchung hat gezeigt, dass vor allem ältere Personen, Geschiedene, Personen ohne Berufsbildung oder mit Herkunft aus Nicht-EU-Ländern ein deutlich erhöhtes Risiko für solche Verläufe haben. Hier braucht es gezielte Unterstützung und Massnahmen. ■

Kasten 2

Literatur

- Aeppli, Daniel (2006): Die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz – Vierte Studie im Auftrag der Arbeitslosenversicherung, Bern: Seco.
- AMOSA, Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug (2010): Wiederholte Arbeitslosigkeit, Situation und Massnahmen. Zürich Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich.
- Bigotta, Maurizio, Losa, Faio B., Ritschard, Gilbert, Stephani, Eric (2011): Berufsbiografien von Langzeitarbeitslosen in der Schweiz, In: Die Volkswirtschaft 7/8-2011, S. 51–54.
- Fluder, Robert, Graf, Thomas, Ruder, Rosmarie, Salzgeber, Renate (2009): Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe). Forschungsbericht Nr. 1/09 Bern: BSV.
- Fluder, Robert, Salzgeber, Renate, Fritschi, Tobias, Graf Thomas, Röhthlisberger, Sandra (2013): Verläufe, Risikoprofile und Einflussfaktoren für die berufliche Integration von neuen ALV-Beziehenden. Bern: BFH.
- Sheldon, George (1999): Die Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz, Diagnose und Therapie, Hauptverlag, Bern.