

Begünstigt oder benachteiligt das IV-Verfahren Migrantinnen und Migranten

Christian Bolliger, Büro Vatter AG

Fortbildungsveranstaltung der ASIM, 8.9.2010

Überblick

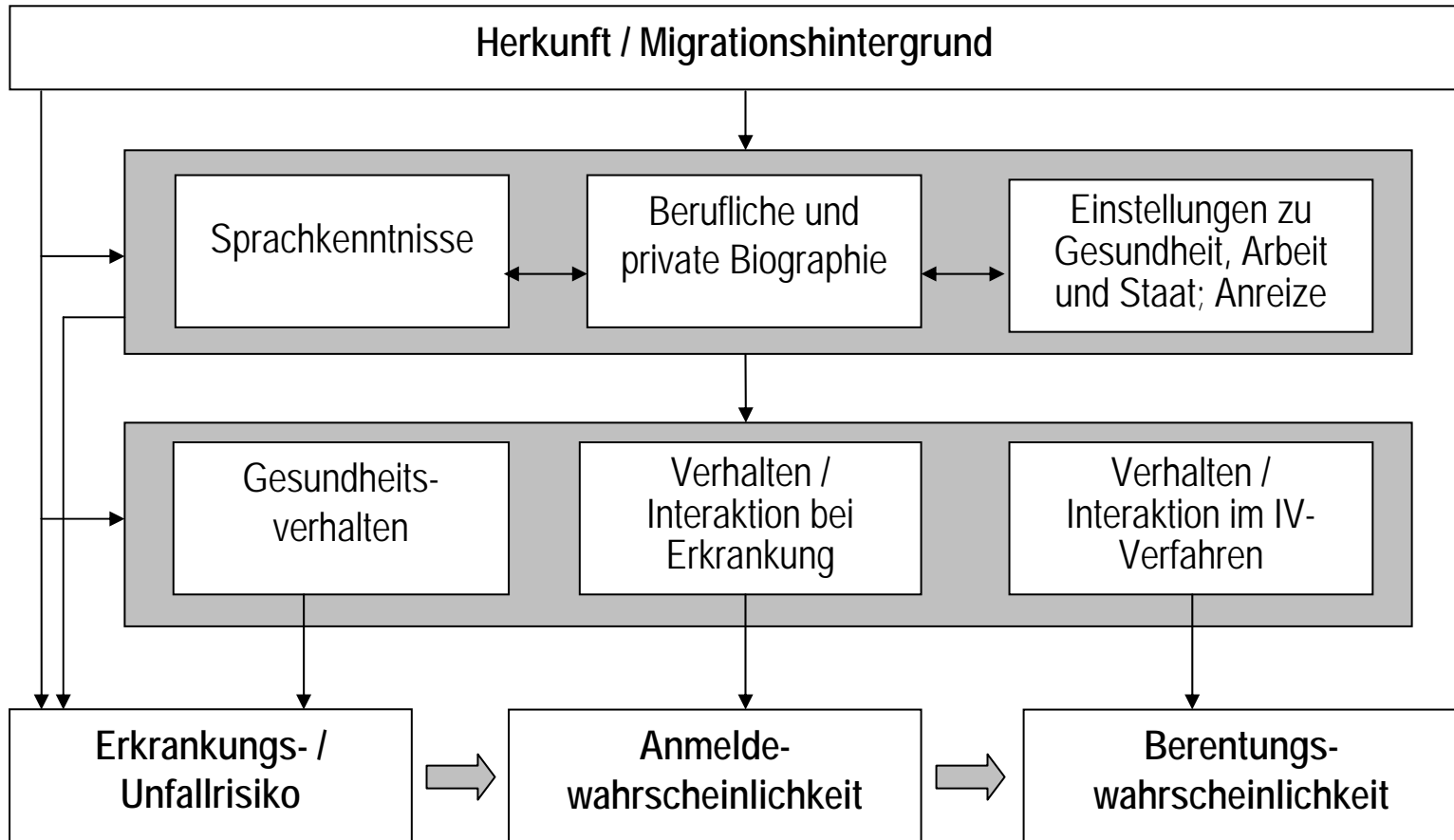
- Forschungsfragen
- Theoretische Grundlagen
- Vorgehen
- Migrant/innen und Schweizer/innen im Vergleich
 - Anmelde- und Berentungsquoten
 - Dauer und Abklärungsaufwand der IV-Verfahren
 - Unterschiede im Verfahrensverlauf
- Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Forschungsfragen und theoretische Grundlagen

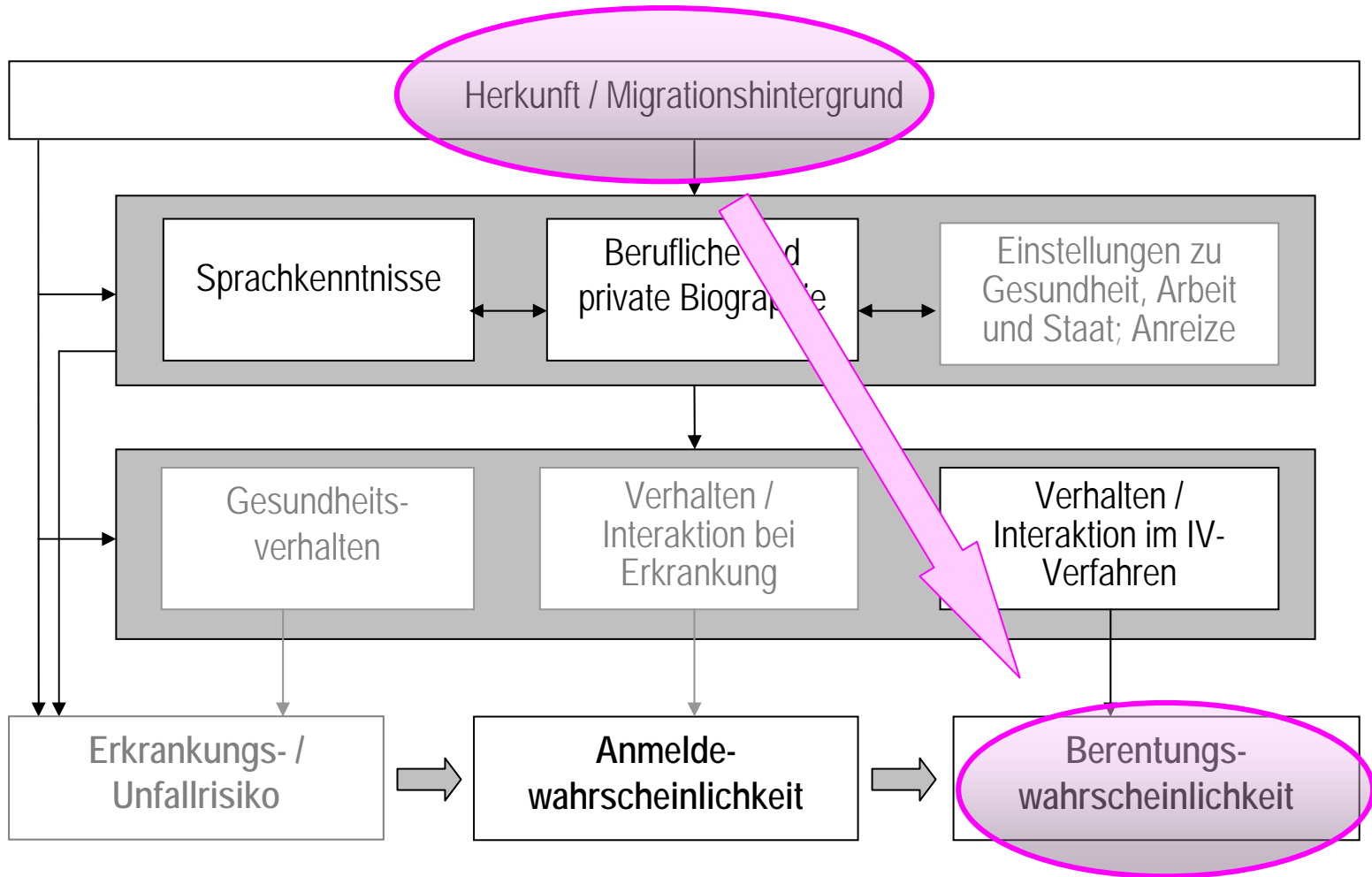
Übergeordnete Forschungsfrage

- **Ausgangspunkt:** Migrant/innen haben eine höhere Wahrscheinlichkeit, eine IV-Rente zu beziehen als Schweizer/innen.
- **Forschungsfrage:** *Inwieweit ist die unterschiedliche Invalidisierungswahrscheinlichkeit von Migrant/innen und Schweizer/innen auf Aspekte in Zusammenhang mit dem IV-Verfahren, inwieweit ist sie auf vorgelagerte Ursachen zurückzuführen?*
- **Fokus heute:** Vergleich der IV-Verfahren von Personen aus der Schweiz mit Personen aus Ex-Jugoslawien und der Türkei

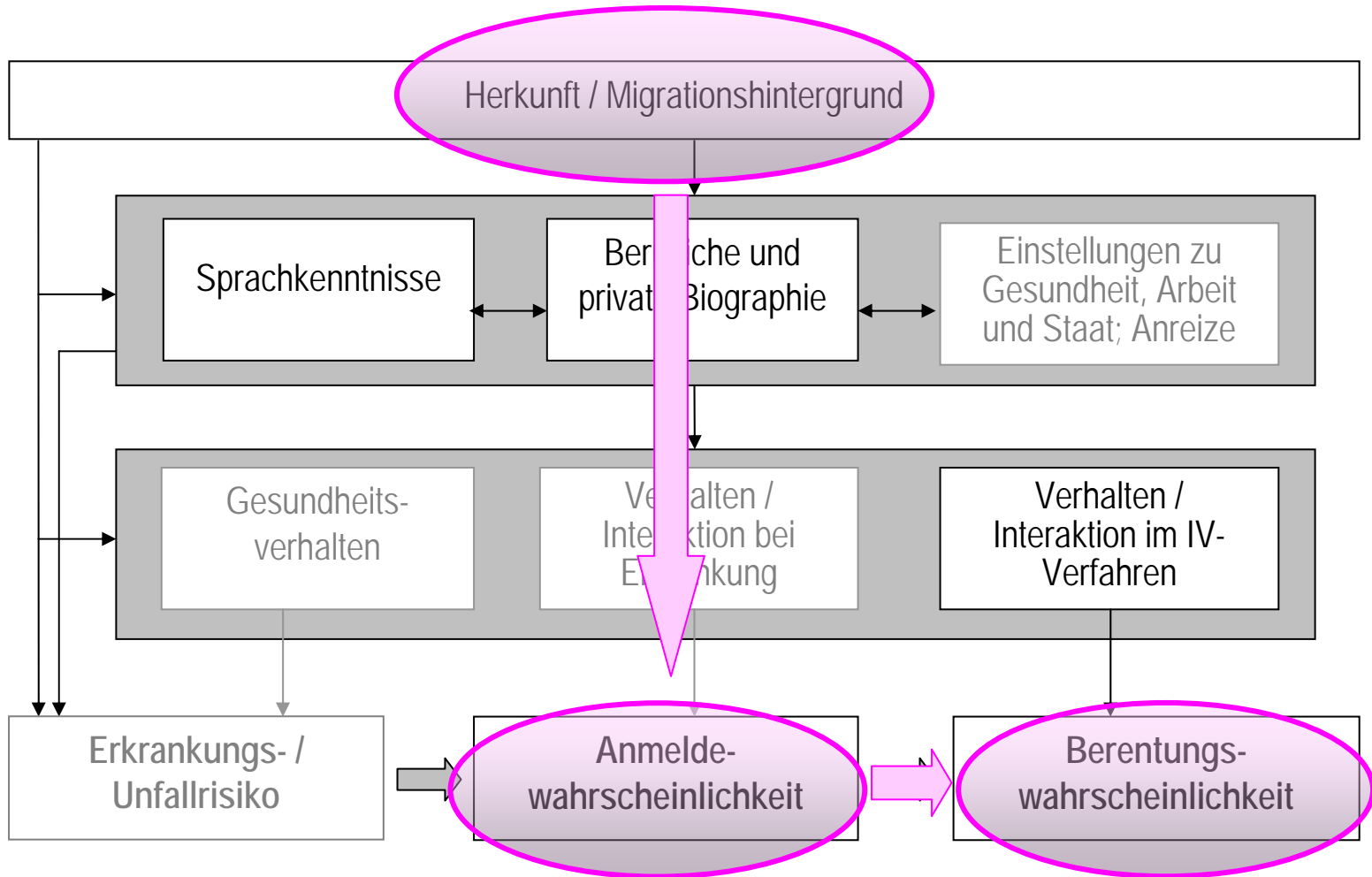
Modell: Invalidisierung als dreistufiger Prozess



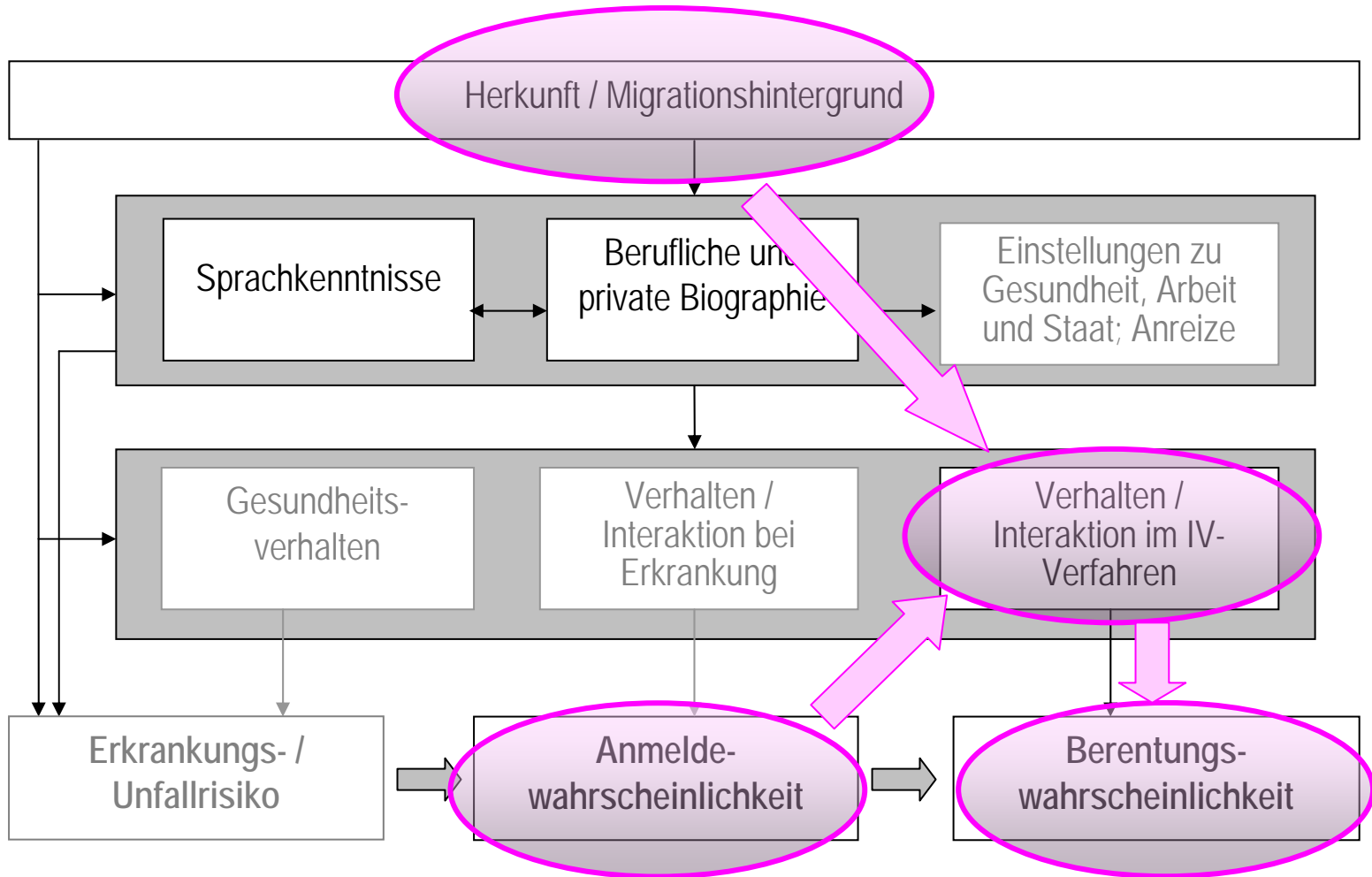
Modell: Invalidisierung als dreistufiger Prozess



Modell: Invalidisierung als dreistufiger Prozess



Modell: Invalidisierung als dreistufiger Prozess



Forschungsfragen im Einzelnen

- **Verfahrensverläufe:** Unterschiede hinsichtlich der Anmeldungen und des Verfahrensausgangs, der Verfahrensdauer und des Verfahrensaufwands?
- **Vorgelagerte Faktoren:** Gibt es biographische Invalidisierungsrisiken, welche besonders ausgeprägt unter Migrantinnen und Migranten der untersuchten Herkunftsländer aufzufinden sind?
- **Faktoren im Verfahren:** Inwieweit erklären unterschiedliche Muster der Interaktion zwischen den Versicherten und den Fachpersonen der IV sowie der Medizin die unterschiedlichen Verfahrensverläufe?
- **Anpassungsbedarf:** Ergibt sich aus den gewonnenen Erkenntnissen Anpassungsbedarf seitens der IV? Bedeutung der 5. IV-Revision und anderer Massnahmen für Eingliederung von Migrant/innen.

Vorgehen

Vorgehen: Auswertung von vier Datenquellen

1. Vergleich der Anmeldequoten nach Herkunftsland
 - ZAS: Register der IV-Anmeldungen 2008, kombiniert mit der Statistik der Bevölkerung im Erwerbsalter (ESPOP, PETRA)
2. Vergleich der Verfahrensverläufe: Berentungen, Dauer, Abklärungen
 - ZAS: Anmeldungen bei der IV (2003/2004) und Leistungsbezüge (2003-2008)
 - Männer von 40-64; Vergleich Schweizer mit Ex-Jugoslawen + Türken



Vorgehen: Auswertung von vier Datenquellen

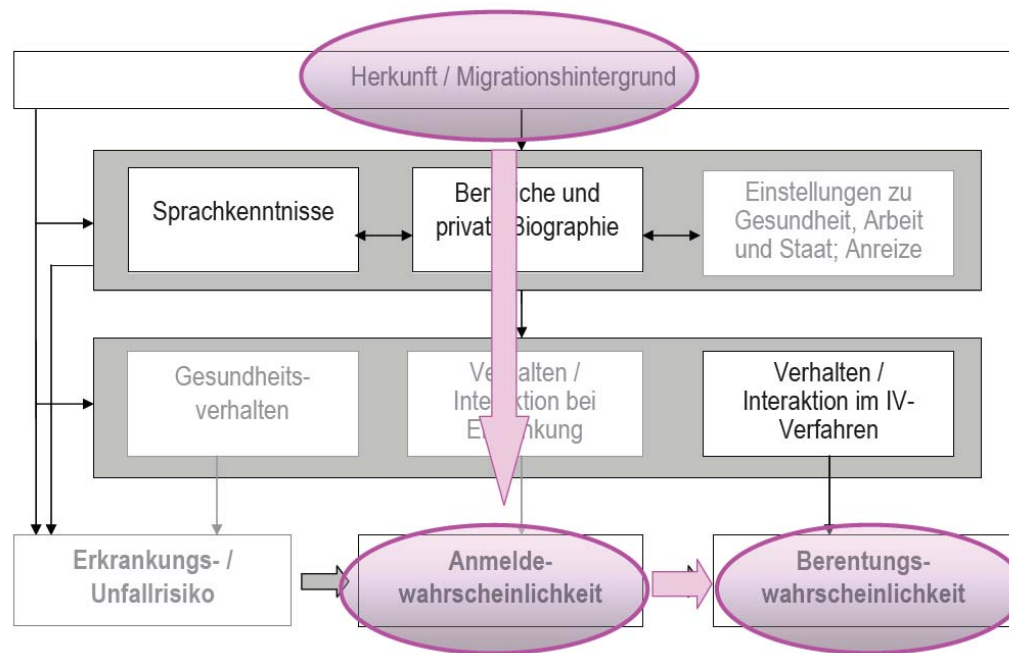
3. Inhaltsanalyse von IV-Dossiers: Ähnliche Fälle

- Je 45 Männer: Schweiz vs. Ex-Jugoslawien oder Türkei
- niedrige sozioökonomische Ressourcen; Schmerzsymptomatik
- Keine Bagatellfälle, Rentenprüfung im Vordergrund
- BE, VD, ZH; Anmeldung 2003/04; Verlauf während 4 Jahren
- Interessierende Variablen:
 - Interaktion zwischen Versicherten, IV und Experten
 - Biographischer Hintergrund: Interviews mit involvierten Fachleuten des IV-Systems

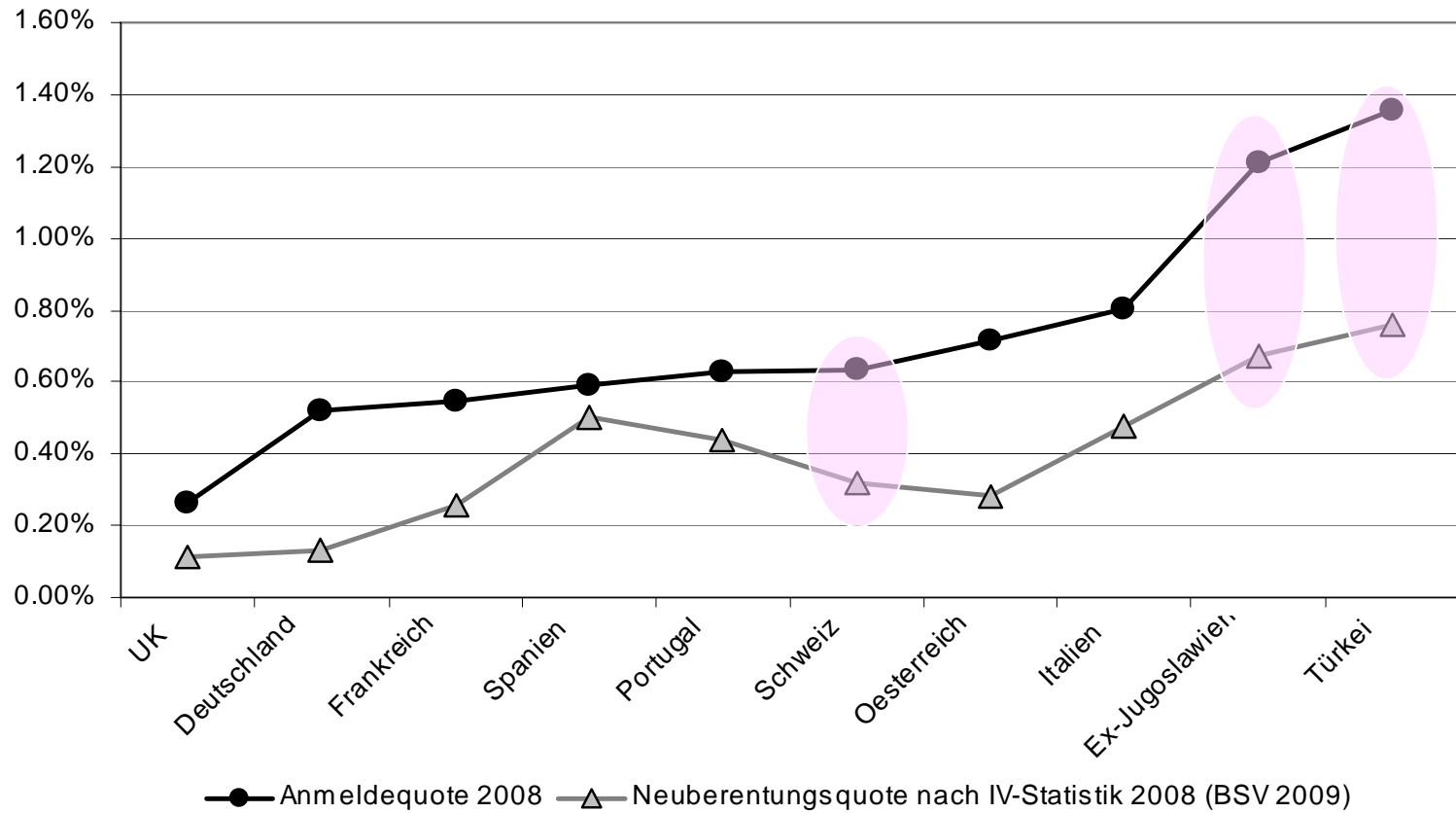
4. Leitfadengespräche

- BE, VD, ZH
- Fachpersonen IV-Stelle, Anwaltschaft, Medas-Ärzte

Resultate I: Anmeldungen und Verlauf des IV-Verfahrens



Anmelde- und Berentungsquoten im Vergleich



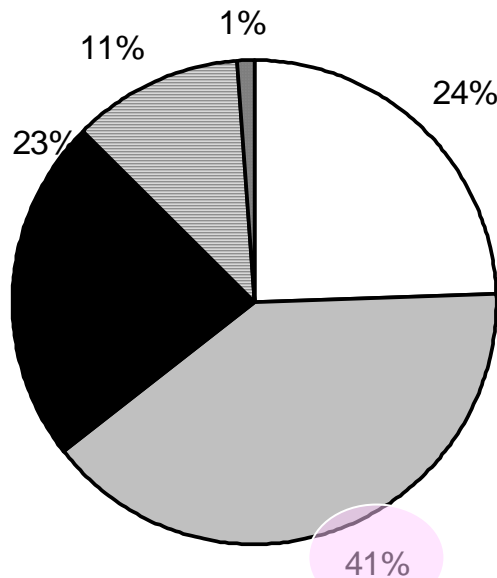
Anmelde- und Berentungsquoten im Vergleich

- Tendenz: Nationalitäten mit hoher Neuberentungsquote weisen auch eine hohe Anmeldequote bei der IV auf
- Bevölkerungsgruppen aus Ex-Jugoslawien und Türkei haben die höchsten Anmelde- und Neuberentungsquoten.
- Anteil Neuberentungen an Anmeldungen:
 - Schweiz: 50,7%
 - Ex-Jugoslawien: 55,3%
 - Türkei: 56,1%
- Fazit: Der Unterschied in der Berentungsquote ist wohl eher mit Faktoren ausserhalb des Verfahrens zu begründen
- Aber: offene Frage, aus welchen Gründen sich Personen anmelden

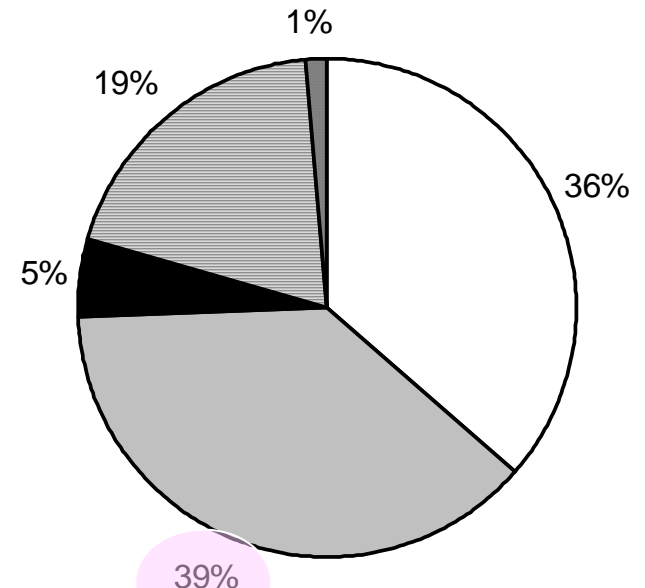
Der Ausgang der Verfahren im Vergleich

Schweizer (40-64jährig)

„Ex-Jugoslawen“ und Türken



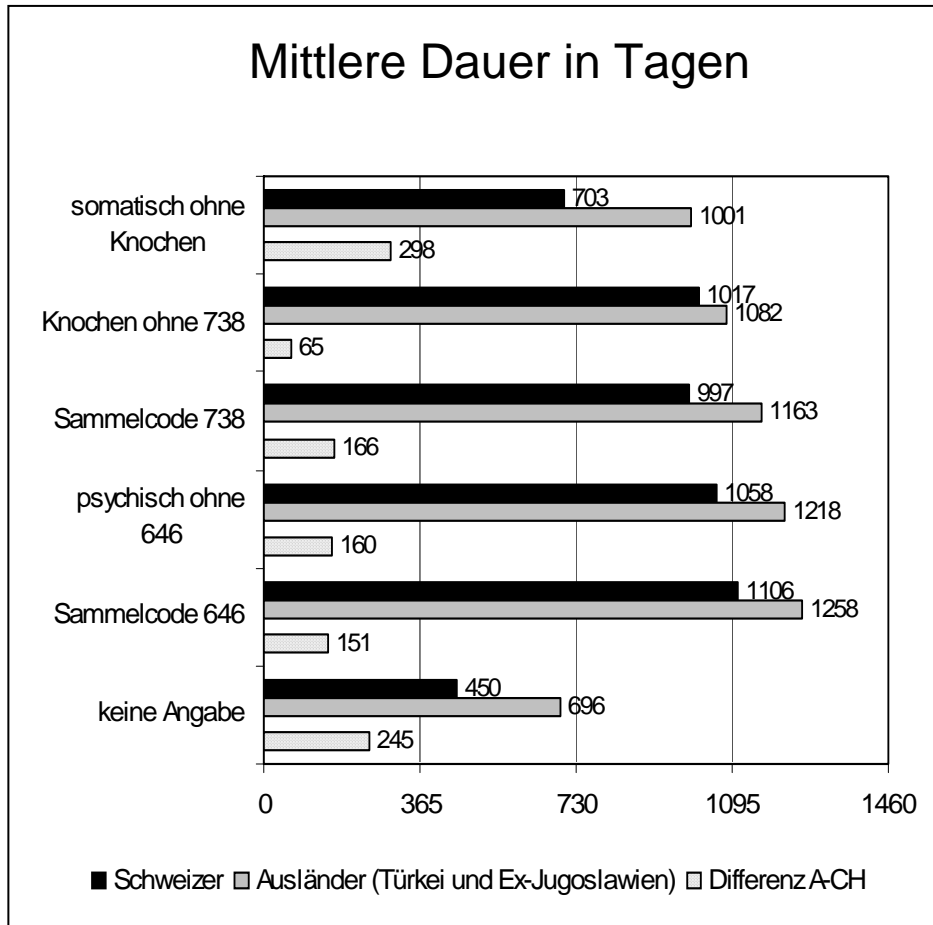
- keine Leistung
- ▒ Rente
- Hilfsmittel und/oder medizinische Massnahme
- ▒ Berufliche Massnahme(n)
- Hilfsmittel, medizinische und/oder berufliche Massnahme(n)



N = 18'534 Schweizer

N = 3'366 „Ex-Jugoslawen“
832 Türken

Dauer und Abklärungsaufwand der Verfahren

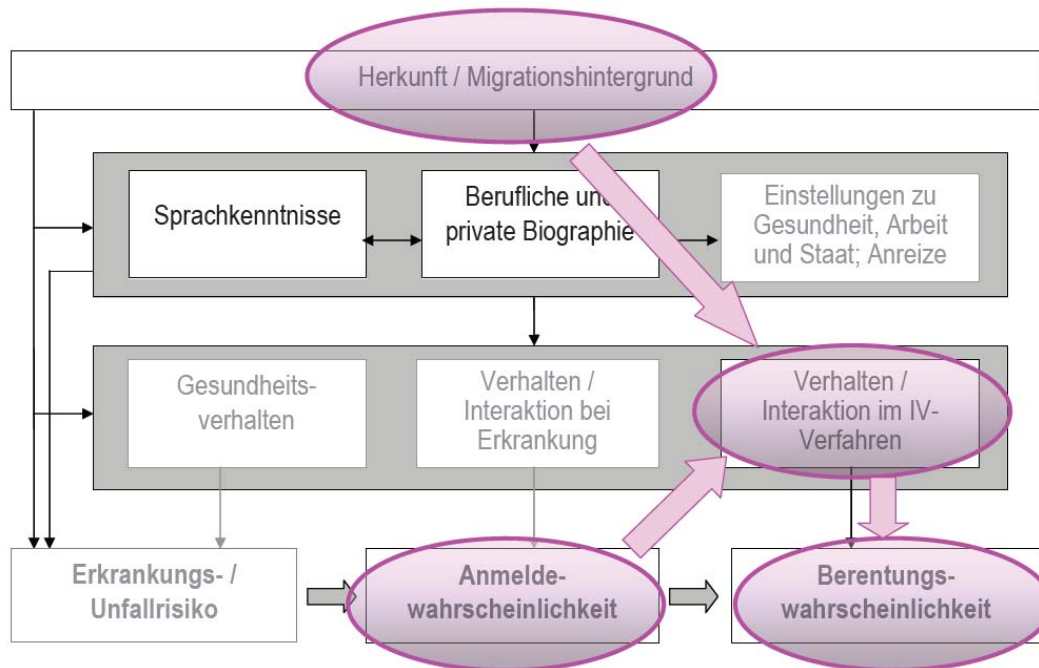


- Verfahren von Ausländern dauern durchschnittlich länger (1017 vs. 777 Tage)
- Dies gilt auch für Personen gleicher Gebrechens- oder Leistungsgruppen
- Herkunft ist aber nicht der überragende Erklärungsfaktor
- Ähnliches Bild bei der Häufigkeit von Abklärungen, besonders deutlich: MEDAS

Zwischenfazit:

- Migrant/innen melden sich häufiger für eine IV-Leistung an, ab Verfahrensbeginn ist die Berentungswahrscheinlichkeit ähnlich wie bei den Schweizer/innen.
- Höhere Berentungsquote von Personen aus Türkei und Ex-Jugoslawien liegt an Gründen, die dem Verfahren vorgelagert sind.
- Verfahren der Migrant/innen dauern durchschnittlich länger und sind mit mehr Abklärungen verbunden

Resultate II: Interaktion im Verfahren



Exkurs: Besonderheiten des biographischen Hintergrunds von Migranten (Dossieranalyse)

- Klassische Ernährerrolle
 - In niedrigerem Alter krankheitsbedingt arbeitsunfähig
 - Tiefere sozioökonomische Ressourcen (tiefere Bildung, Sprachkenntnisse, grössere finanzielle Probleme, weniger Selbständigerwerbende und Vorgesetzte)
 - Migrationsgeschichte als zusätzliche Belastung
-
- *Weniger angepasste Tätigkeiten*
 - *Grössere „Eingliederungshypothek“*

Akteursverhalten und Interaktion I

((*Wahrnehmungen* der beteiligten Akteure))

- Angebliche Rentenfixierung in einer Minderheit der Dossiers, bei Migranten leicht häufiger
- Diskrepanz Selbst- und Fremdwahrnehmung
 - Arbeitsfähigkeit : IV > Migranten zu Beginn des Verfahrens
 - Gesundheitszustand: IV < Migranten (Verdeutlichungstendenz)
- Aggravationsverdacht
 - 1/4 bis 1/3 der Migrantendossiers, 0 bei Schweizern
 - Signifikanter Einfluss auf Verfahrenskomplexität

Akteursverhalten und Interaktion II

- Konflikthaftigkeit der Verfahren
 - Unzufriedenheit der IV und der Gesuchsteller über das Verhalten der anderen Seite: selten.
 - Migranten:
 - Mehr Anwälte
 - Mehr Beschwerden
- Sprachlicher Aspekt
 - Verständigungsprobleme bei Migranten

Akteursverhalten und Interaktion III

- Erklärungsansätze der Verfahrensunterschiede:
 - Schlechtere Eingliederungsperspektiven
 - Kulturell geprägte „Lebensentwürfe“
 - Erwartungen an den Sozialstaat
 - Andere Anreizstrukturen
- Wirkung der Verfahrensunterschiede auf den Verfahrensausgang?
 - „Durchwink-Effekt“ nicht bestätigt
 - Mehr Abklärungen, längere Verfahren, (geringere Berentungswahrscheinlichkeit)

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Wichtigste Befunde

- Die höhere IV-Quote von Migrant/innen ist vor allem Gründen zuzuschreiben, die dem IV-Verfahren zeitlich vorgelagert sind.
- Das IV-Verfahren begünstigt Migrant/innen nicht. Die Verfahren dauern im Gegenteil tendenziell länger, sind abklärungsintensiver und die Interaktion verläuft reibungsvoller als bei Verfahren von Schweizer/innen.
- Die Eingliederungshypothek erkrankter Migrant/innen führt nicht automatisch zur IV-Rente. Die IV trennt gesundheitliche und nicht-gesundheitliche Faktoren strikt.

Schlussfolgerungen

- Die höhere IV-Quote von Migrant/Innen ist eine Folgeerscheinung der Einwanderungs- und Integrationspolitik.
- Die IV selbst kann daran grundsätzlich wenig ändern.
- Wirkungen der 5. IV-Revision und weiterer Massnahmen werden kontrovers diskutiert.

Diskutierte Massnahmen

- Im Rahmen der 5. IV-Revision
 - Verstärkte Früherkennung
 - niederschwellige Eingliederungsinstrumente
- Weitere Massnahmen (kontrovers)
 - Voraussetzungen für Umschulung senken?
 - Berücksichtigung kulturell unterschiedlicher Krankheitsbegriffe
 - Im Verfahren mehr Rücksichtnahme auf Sprachprobleme

Weiterführende Literatur

- Bolliger, Christian, Isabelle Stadelmann-Steffen, Eva Thomann und Christian Rüefli (2010). Migrantinnen und Migranten in der Invalidenversicherung: Verfahrensverläufe und vorgelagerte Faktoren. Bern: BSV (Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 3/10).
- Bolliger, Christian, Isabelle Stadelmann-Steffen, Eva Thomann und Christian Rüefli (2010). Erhöhte IV-Quote von Migrantinnen und Migranten liegt nicht am Verfahren. Soziale Sicherheit (CHSS) 4/2010: 237-241.
- Wyssmüller, Chantal und Efonay, Denise (2007). Literatur- und Datenstudie zum Thema „Migration und Invalidenversicherung“. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien.