

Diagnose: nicht vermittelbar

Gesundheitliche Beeinträchtigungen bei älteren Sozialhilfebeziehenden

Text: Sarah Neukomm, Renate Salzgeber

Dem Gesundheitszustand kommt bei den Sozialhilfebeziehenden zwischen 45 und 65 Jahren eine grosse Bedeutung zu. Gesundheitliche Beeinträchtigungen, of komplexer Art, sind weitverbreitet und bilden in vielen Fällen das Hauptproblem. Die ohnehin schon eingeschränkten Integrationschancen von Personen dieser Altersgruppe werden dadurch zusätzlich reduziert. Die Sozialhilfe sollte deshalb die bisherige Massnahmenpalette durch Angebote und Begleitprogramme mit gezielt gesundheitlicher Ausrichtung ergänzen.

Sozialhilfebeziehende im mittleren Erwachsenenalter unterscheiden sich bezüglich Situation und Perspektiven deutlich von jüngeren Personen in der Sozialhilfe. Bisher gibt es zu den 45- bis 65-jährigen Sozialhilfebeziehenden jedoch kaum wissenschaftlich fundierte Untersuchungen. Entsprechend fehlen allgemeingültige Erkenntnisse zu den spezifischen Problemlagen dieser Altersgruppe in der Sozialhilfe.

Die Sozialhilfequote der Personen im mittleren Erwachsenenalter ist in den letzten Jahren unabhängig von der Konjunktur mehr oder weniger kontinuierlich gestiegen. Für die Betroffenen dieses Alterssegmentes besteht ein hohes Risiko der Chronifizierung des Sozialhilfebezugs mit entsprechenden sozialpolitischen Implikationen, da eine Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt nach einer teilweise schon länger zurückliegenden Aussteuerung nur noch selten möglich ist.

In einem breit angelegten Forschungsprojekt der Berner Fachhochschule, Fachbereich Soziale Arbeit, ist die Situation von älteren Sozialhilfebeziehenden anhand von Dossieranalysen auf den Sozialdiensten dreier grosser Schweizer Städte erstmals näher untersucht worden. Dazu wurde aus allen laufenden Dossiers von Personen in der fraglichen Altersgruppe eine Zufallsstichprobe gemacht. Mittels eines umfangreichen Erhebungsrasters wurden anschliessend die soziale und wirtschaftliche Situation, die individuelle Problemlage sowie der Fallverlauf dieser Personen festgehalten.

Gesundheitliche Probleme sind bei Personen im mittleren Erwachsenenalter häufig schon die Ursache für ein frühzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsprozess. Dank dem Forschungsprojekt der Berner Fachhochschule können nun erstmals Informationen zur gesundheitlichen Situation von 45- bis 65-Jährigen in der Sozialhilfe präsentiert werden.

Gesundheitliche Schwierigkeiten als Hauptproblem

Gesundheitliche Probleme sind bei den Sozialhilfebeziehenden zwischen 45 und 65 Jahren weitverbreitet. Der Vergleich der untersuchten Fälle in den drei Städten zeigt, dass zwischen 73 und 88 Prozent der älteren Sozialhilfebeziehenden gesundheitliche Beeinträchtigungen aufweisen. In Basel und Winterthur liegt der entsprechende Anteil mit je-

weils knapp drei Vierteln der Fälle leicht tiefer als in Luzern, wo nur gerade bei 12 Prozent dieser Altersgruppe keine gesundheitlichen Einschränkungen zu verzeichnen sind.

Auch der Stellenwert gesundheitlicher Schwierigkeiten im Vergleich zu andern Problemfeldern ist bei den 45- bis 65-Jährigen in der Sozialhilfe sehr hoch. So sind diese bei gut der Hälfte der analysierten Fälle das Kennzeichnende und damit in allen drei Städten mit Abstand das Hauptproblem dieser Altersgruppe (vgl. Abbildung 1). Bei zusätzlicher Berücksichtigung von Suchtkrankheiten als gesundheitlicher Beeinträchtigung stellt die Gesundheit sogar bei 52 bis 56 Prozent das Hauptproblem dar. Die schwierige Erwerbs- oder Finanzsituation ist demgegenüber nur bei etwa einem Viertel bis einem Drittel das primäre Problem – wobei Basel hier mit 35 Prozent der Fälle den höchsten Wert aufweist. Eine fehlende oder ungenügende berufliche Qualifikation scheint im Übrigen lediglich in Winterthur bei einer etwas grösseren Gruppe von Personen – nämlich knapp 10 Prozent der Fälle – das Hauptproblem zu sein.

Komplexe gesundheitliche Problemlagen

Ein weiteres Merkmal der gesundheitlichen Situation ist, dass die Problemkonstellationen oft sehr komplex sind. In allen drei Städten weist ein grosser Teil der 45- bis 65-jährigen Sozialhilfebeziehenden multiple Gesundheitsbeschwerden auf. Konkret bewegen sich die entsprechenden Anteile zwischen 29 Prozent in Basel und 32 Prozent in Luzern (vgl. Abbildung 2). Lediglich auf Personen mit Gesundheitsproblemen bezogen, haben rund 40 Prozent eine Mehrfachproblematik.

Bei den Personen mit einzelnen gesundheitlichen Problemen dominieren in Basel und Luzern mit knapp 25 Prozent die körperlichen Leiden. In Luzern ist der Anteil Personen mit psychischen Problemen im Gegensatz zu den beiden anderen Städten nur unwesentlich kleiner. Alleinige Unfallfolgen sind in allen drei Städten nur bei einem sehr kleinen Teil der Fälle die Ursache für eine gesundheitliche Einschränkung.

Rückschlüsse auf die Komplexität der gesundheitlichen Ausgangslage erlauben auch die in den Dossiers enthaltenen Hinweise zum Schweregrad und zum Verlauf der konstatierten Krankheiten. Die dokumentierten Diagnosen weisen bei einer Mehrheit der Fälle mit gesundheitlichen Problemen

Sarah Neukomm

ist Politologin und arbeitete zwischen 2007 und 2010 als wissenschaftliche Mitarbeiterin und Dozentin im Fachbereich Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule. Seit Herbst 2010 ist sie Projektleiterin im Bereich Sozialpolitik bei der econcept AG in Zürich.



Renate Salzgeber

ist Ökonomin und arbeitet seit 2007 als wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektleiterin im Fachbereich Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule.



Rafaela Sanchez
kaufmännische Sachbearbeiterin

«Meine Arbeit beinhaltet mehr als nur die Sicherstellung der materiellen Grundversorgung der KlientInnen und das administrative Verwalten der Dossiers. Diese Menschen haben eine Vergangenheit, die sie prägt und die sie uns manchmal auch mitteilen möchten. Es ist mir ein Anliegen, den Menschen anzuhören, auch wenn uns für die zwischenmenschlichen Belange kaum Zeit zur Verfügung gestellt wird. Die betriebswirtschaftlichen Aspekte stehen im Vordergrund.»



auf schwerwiegende Erkrankungen hin: Je nach Stadt sind es 60 bis 70 Prozent. Auch weisen die medizinischen Befunde in den Akten darauf hin, dass mehr als 70 Prozent der 45- bis 65-Jährigen mit gesundheitlichen Problemen an chronischen Erkrankungen leiden. Besonders hoch ist dieser Anteil mit gut 80 Prozent in Luzern.

Eine grössere Rolle spielen in allen drei Städten auch Suchtkrankheiten. Luzern verzeichnet dabei sowohl unter den Personen mit multiplen gesundheitlichen Problemlagen wie auch unter den Fällen mit einer Einzelproblematik den weitaus höchsten Anteil. Gemessen an allen Fällen mit einem gesundheitlichen Problem liegt der Anteil an Personen mit einer Suchtkrankheit bei rund einem Drittel. Für

alle drei Städte lässt sich feststellen, dass das Auftreten einer Suchtkrankheit häufig mit einer sehr schwierigen Fallkonstellation mit Problemen auch in anderen Bereichen – der familiären, beruflichen und finanziellen Situation – einhergeht.

Und rund 10 Prozent schliesslich gelten gemäss ärztlichen Zeugnissen als krank, ohne dass es aber einen eindeutigen medizinischen Befund gäbe («unklares Krankheitsbild» in Abbildung 2).

Die Sozialdienste sind gefordert

Die Resultate aus den Dossieranalysen der drei Städte zeigen in aller Deutlichkeit auf, dass der gesundheitlichen Situation bei der Gruppe der älteren Sozialhilfebeziehenden grosse Bedeutung zukommt. Angesichts der weiten Verbreitung von gesundheitlichen Schwierigkeiten sowie des hohen Stellenwerts und der Komplexität der gesundheitlichen Problemlagen ist es fraglich, inwiefern es gelingen kann, diese Personen von der Sozialhilfe abzulösen. Häufig sind die gesundheitlichen Probleme zudem zwar ärztlich ausgewiesen, reichen aber für den Bezug einer Invalidenrente nicht aus. Gründe dafür können zum Beispiel ein unklares oder nicht anerkanntes Krankheitsbild oder ein zu geringer IV-Grad sein.

Die gesundheitlichen Beeinträchtigungen vieler älterer Sozialhilfebeziehender stehen einer erfolgreichen Reintegration in den Arbeitsmarkt entgegen. Gesundheitsprobleme reduzieren die ohnehin schon eingeschränkten Chancen von Personen im mittleren Erwachsenenalter zusätzlich und in erheblichem Ausmass. Hinzu kommt, dass die bestehenden Integrationsmassnahmen wirtschaftlicher oder sozialer Art bei diesen Personen oft zu kurz greifen, da ein guter Gesundheitszustand als Grundvoraussetzung dafür zu betrachten ist, dass berufliche Integrationsmassnahmen überhaupt erfolversprechend sein können. Seitens der Sozialhilfe wäre deshalb vertiefter darüber nachzudenken, wie die bisherige Massnahmenpalette durch Angebote und Begleitprogramme mit gezielt gesundheitlicher Ausrichtung zu ergänzen wäre. Im Vordergrund stehen müssen dabei Programme, welche den Aufbau und die Stabilisierung der gesundheitlichen Situation von erkrankten oder gesundheitlich beeinträchtigten Sozialhilfebeziehenden zu einem integralen Bestandteil machen. Auch die zusätzliche Erschliessung von medizinischen und gesundheitlichen Kompetenzen seitens der Sozialdienste drängt sich auf, beispielsweise über eine engere Zusammenarbeit mit regionalen ärztlichen Diensten oder Hausarzt- und Therapiezentren.

Abbildung 1: Hauptproblemfeld der älteren Sozialhilfebeziehenden

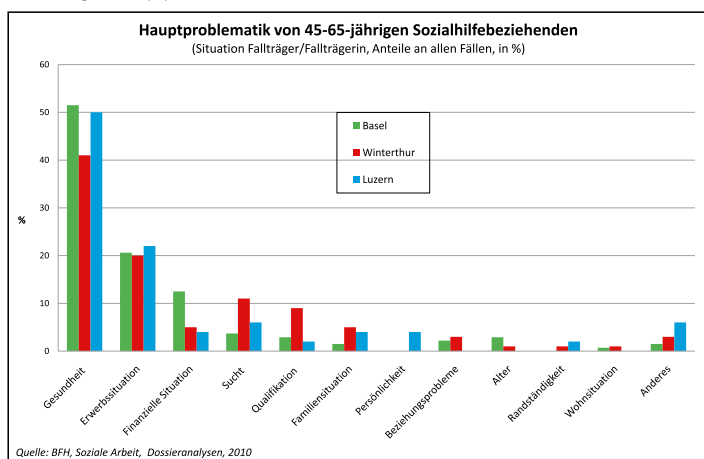
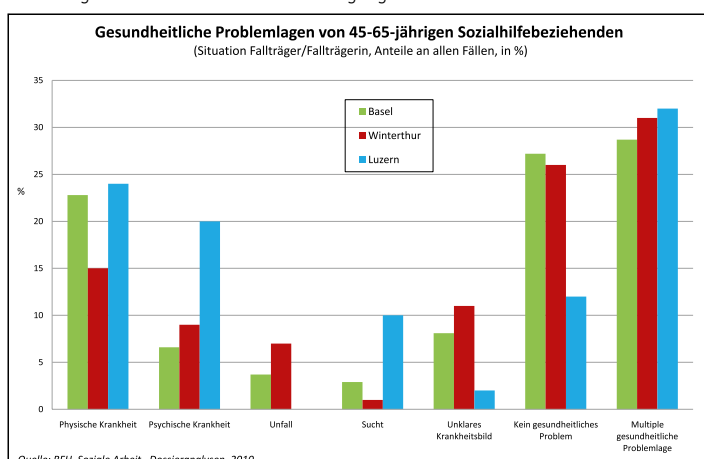


Abbildung 2: Gesundheitliche Beeinträchtigungen der älteren Sozialhilfebeziehenden



Sozialhilfe im Spannungsfeld knapper Ressourcen

Höhere Sozialhilfequoten, weniger Geld – eine Herausforderung für die Soziale Arbeit

Unser System der sozialen Sicherheit erfährt eine zunehmende Beanspruchung vor allem finanzieller Art, während ihre Akteure sich im Spannungsfeld immer knapper werdender Ressourcen mit stetig steigenden Sozialhilfequoten bewegen. Inwieweit diese Auswirkungen auf den Sozialämtern wahrgenommen werden und welche Handlungsansätze einer verbesserten Praxis im Umgang mit diesen Spannungsverhältnissen aus Sicht der Fachkräfte wirkungsvoll wären, wurde im Rahmen der Bodenseetagung 2010 in einem Praxisprojekt der Fachhochschule St. Gallen untersucht. Vier Studierende des Fachbereichs Soziale Arbeit führten 2010 eine Onlinebefragung leitender Personen in relevanten Sozialdiensten der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen und Thurgau durch.¹ Mit einem Rücklauf von 63 Prozent bei 199 versandten Fragebögen kann von einer hohen Aktualität der Thematik ausgegangen werden.

Einflussfaktoren der Sozialhilfekosten

Als wichtiger Einflussfaktor wird die Situation auf dem Arbeitsmarkt genannt. Steigende Arbeitslosenquoten wirken sich zeitlich verzögert auf die Sozialhilfe aus. Besondere Beachtung gilt es auch fehlenden Ausbildungsplätzen für Jugendliche zu schenken, ist die Gefahr doch hoch, dass ein nicht gelingender Berufseinstieg für junge Erwachsene in eine Langzeit-Sozialhilfeabhängigkeit mündet. Ebenfalls als einflussreich für die Entwicklung der Sozialhilfekosten wird die Problematik der Working Poor eingeschätzt.

Weiter zeigt die Untersuchung auf, dass Veränderungen im Sozialversicherungswesen Auswirkungen auf die Fürsorgezweige haben. So können z. B. Kürzungen im Bereich der Bezugsdauer oder restriktive Zugangsbedingungen dazu führen, dass Personen den Gang zur Sozialhilfe machen müssen. Aber auch Veränderungen der Bevölkerungszusammensetzung, namentlich die Zunahme sogenannter risikofähiger Bevölkerungsgruppen (wie z. B. Alleinerziehende), oder allgemein steigende Fixkosten für den Lebensunterhalt wirken sich auf die Sozialhilfekosten aus.

Sparmassnahmen, Leistungskürzungen, höhere Fallzahlen

Auswirkungen der knapper werdenden finanziellen Ressourcen werden von den Fachkräften der Sozialämter mehrheitlich wahrgenommen. In der alltäglichen Praxis heisst dies, dass die Fallzahlen pro MitarbeiterIn und der Arbeitsdruck steigen. Die höheren Ausgaben und der damit verbundene steigende Spardruck beschäftigen die befragten Personen in ihrem Arbeitsalltag. Dadurch, dass die Sozialhilfe in vielen Gemeinden einen der grossen Ausgabenposten darstellt, scheint sie oft starker Kritik und einem hohen Legitimationsdruck ausgesetzt zu sein.

Sparmassnahmen bewirken einen höheren Druck zur beruflichen (Re-)Integration der SozialhilfebezüglerInnen. Die Fachkräfte beschreiben, dass sie weniger Zeit für ihre KlientInnen haben und dass sie die Sozialhilfesuche genauer überprüfen oder bei unzureichender Kooperation härtere Sanktionsmassnahmen einleiten müssen.

Restriktive Zugangspraxis der Sozialversicherungen

Die Auswirkungen der restriktiveren Zugangspraxis der Sozialversicherungen zeigen sich deutlich in der Sozialhilfe. So beziehen KlientInnen heute während einer viel längeren Zeitspanne Sozialhilfe oder werden zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe hin und hergeschoben. Dieser Drehtüreffekt bringt u. a. einen administrativen Mehraufwand für alle Beteiligten mit sich. Die Zusammenarbeit zwischen Sozialversicherungen und Sozialhilfe scheint eine anspruchsvolle Herausforderung zu sein. Veränderungen im System der Sozialversicherungen haben höhere Belastungen der Sozialhilfe zur Folge, was sich durch die geplante 6. IV-Revision weiter verschärfen wird.

Bekämpfung steigender Sozialhilfequoten

In Bezug auf die Bekämpfung eines weiteren Anstiegs der Sozialhilfequote liegen bei einer Mehrheit der Sozialämter offenbar kaum konkrete Massnahmenpläne vor. Mit einer steigenden Professionalisierung und dem personellen Ausbau wird versucht, einer weiter

Bettina Brüscheiler

ist wissenschaftliche Assistentin am Institut für Soziale Arbeit der Fachhochschule St. Gallen. Sie ist Sozialpädagogin und absolviert zurzeit den Master in Sozialer Arbeit.



ansteigenden Sozialhilfequote entgegenzuwirken. Es zeigt sich aber auch, dass wenig Engagement vorhanden ist, um mittels politischer Aktivitäten die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu verändern.

Für die befragten Fachpersonen sind die Schaffung von Nischenarbeitsplätzen unter Beteiligung der Wirtschaft (mit zusätzlichen Strategien für eine beruflich-soziale Integration in den ersten oder zweiten Arbeitsmarkt) sowie die Begleitung von Jugendlichen beim Übergang ins Berufsleben die vielversprechendsten Massnahmen. Aber auch finanzielle Entlastung von Risikogruppen oder Frühförderung von Kindern aus bildungsfernen oder sozioökonomisch schlechter gestellten Familien könnten einer weiter steigenden Quote entgegenwirken.

Während einige der Befragten in der Optimierung der KlientInnenbetreuung einen möglichen Lösungsansatz sehen, bezeichnen nicht wenige eine restriktivere Haltung und Ausübung von mehr Druck gegenüber SozialhilfebezüglerInnen als wirksam. Interessanterweise wird immer wieder der Bedarf an politischen Massnahmen erwähnt, obwohl, wie vorgängig aufgezeigt wurde, kaum politische Aktivitäten durch die Sozialämter oder Fachkräfte geplant sind.

Herausforderungen für die Soziale Arbeit

Die weiter zu erwartende Verlagerung von «Fällen» aus dem Leistungssystem Sozialversicherung in die Sozialhilfe hat längere Bezugsdauern bei der Sozialhilfe und damit weiter steigende Fallzahlen und einen höheren Arbeits- und Legitimationsdruck zur Folge. Aber auch der Drehtüreffekt und der damit verbundene administrative Mehraufwand sind wesentliche Herausforderungen, welche sich den Sozialämtern und ihren Fachleuten künftig vermehrt stellen werden.

Gestützt auf die Ergebnisse der Befragung formuliert die Projektgruppe ihre Empfehlungen. Es ist aus ihrer Sicht nötig, dass sich die Wirtschaft an den Bemühungen zur Integration von SozialhilfebezüglerInnen in den Arbeitsmarkt beteiligt, da es an geeigneten Arbeitsplätzen und einer entsprechenden Zusammenarbeit fehlt. Die Projektgruppe stellt dies unter die Schlagworte Innovation, Engagement und professionelles Handeln. Ebenso erachtet sie die verbesserte Koordination zwischen den Sozialversicherungen und den Sozialämtern als sinnvoll und empfiehlt eine gemeinsame Strategie beider Systeme auf Bundesebene.

Veränderung der Rahmenbedingungen

Die Resultate zeigen, dass zwischen formuliertem politischem Handlungsbedarf und dem effektiven politischen Engagement von Professionellen der Sozialen Arbeit eine Diskrepanz besteht, welche in dieser Deutlichkeit erstaunt. Die Rahmenbedingungen der Sozialhilfe werden wohl als anspruchsvoll und veränderungswürdig wahrgenommen – aber nur wenige formulieren dies offenbar auch direkt gegenüber der Politik oder der Wirtschaft. Ist die Soziale Arbeit nicht auch gefordert, bei der Veränderung prekärer Rahmenbedingungen anzusetzen? Dies bedarf allerdings einer Praxis, welche sich artikuliert und klar Position zu sozialpolitischen Entwicklungen bezieht. Meiner Ansicht nach ist es nötig, dies auch in der Ausbildung vermehrt zu kultivieren.

¹ Lehmann, Sandra/Nobakhti-Afshar, Nader/Richter, Rotraud/Schneuwly, Cornelia (2010): Sozialhilfe im Spannungsfeld knapper finanzieller Ressourcen. Rorschach: Fachhochschule St. Gallen, Fachbereich Soziale Arbeit.