

Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO
Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, SKOS
Band: 97 (2000)
Heft: 3

Artikel: Institutionelle Zusammenarbeit im Sozialbereich : Caritas-Studie vergleicht Netzwerke in Basel und La Chaux-de-Fonds
Autor: Locher, Anna / Knöpfel, Carlo
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-840563>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 25.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Institutionelle Zusammenarbeit im Sozialbereich

Caritas-Studie vergleicht Netzwerke in Basel und La Chaux-de-Fonds

Ausgerichtet auf die zwei Zielgruppen der Langzeitarbeitslosen und der Working Poor (erwerbstätige Arme) hat die Caritas untersucht, welche Netzwerke in der Stadt Basel und in La Chaux-de-Fonds für die Integration dieser Menschen bestehen und wie es um die gegenseitigen Kenntnisse und Kontakte steht. Die AutorInnen¹ der Caritas-Studie geben im folgenden, durch die Redaktion bearbeiteten Beitrag einen Überblick über die Ergebnisse und formulieren Leitsätze für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit.

Drei Motive gaben den Anlass, diese Pilotstudie zu erarbeiten: Einmal haben die aktuelle Debatte zu den Stichworten «Kundenorientierung», «Synergieeffekte», «Abbau von Doppelspurigkeiten» sowie der Spardruck der öffentlichen Hand, der unter dem Stichwort *New Public Management* diskutiert wird, Auswirkungen auch auf die Sozialpolitik und ihre Instrumente. Sie führen im Sozialbereich vermehrt zu Fragen von Koordination und Kooperation. Zum anderen wurde mit der Öffnung des Dachverbands der Sozialhilfe (SKOS) für private Institutionen im Jahr 1996 ansatzweise eine Diskussion über das Verhältnis zwischen öffentlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen in Gang gesetzt. In diese will sich Caritas Schweiz mit ihrer Studie einschalten. Drittens existieren bislang nur sehr wenige Arbeiten zur Sozialhilfe mit gesamtschweizerischer Perspektive, und die Kenntnisse über das Ausmass

und die Mechanismen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Institutionen des Sozialbereichs sind heute sehr beschränkt.

Deshalb setzte sich Caritas Schweiz zum Ziel, «Zusammenarbeit» im Sozialbereich möglichst breit zum Thema zu machen und zu untersuchen, ob, wie und aus welchen Überlegungen sich Kontakte zwischen privaten und öffentlichen Institutionen abwickeln. Dabei interessierte insbesondere, welche Probleme es im Zusammenhang mit Kontakten gibt und welchen Nutzen die Institutionen in der wechselseitigen Zusammenarbeit sehen.

I. Studienanlage

Die Studie basiert auf Literaturstudien zu den Themenkreisen «Zivilgesellschaft, Netzwerke und Case Management» und «Sozialhilfe in der Schweiz». Den Schwerpunkt bildete eine Befragung mit Fragebogen, ergänzt durch Interviews mit ExpertInnen.

In dieser Pilotstudie wurden institutionelle Kontakte in zwei sozialen Handlungsfeldern untersucht, die erst seit kurzem in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden (Aussteuerung und *Working Poor*). Dass Caritas Schweiz ihre empirischen Daten gerade in Basel und La Chaux-de-Fonds sammelte, ist auf ein gewisses Alltagsvorwissen zurückzuführen.

¹ Anna Locher und Carlo Knöpfel (Leitung), Stabsstelle Grundlagen und Evaluation der Caritas Schweiz; Carlo Knöpfel ist Mitglied der Geschäftsleitung der SKOS.

ren. Wichtig war neben den sozioökonomischen Unterschieden eine (unterstellte) Unterschiedlichkeit der Städte in soziokultureller Hinsicht: Die verschiedenen Herangehensweisen und -traditionen im Sozialbereich in der Deutsch- und der Westschweiz sollten berücksichtigt werden.

Basel ist eine so genannte A-Stadt: In ihr leben anteilmässig überproportional viele alte, arme und arbeitslose Menschen sowie Ausländerinnen und Ausländer. Die Situation in Basel als A-Stadt wird zusätzlich dadurch erschwert, dass kein kantonales «Hinterland» existiert, welches gewisse Lasten übernehmen oder abgelten könnte.

Basel ist eine so genannte A-Stadt: In ihr leben anteilmässig überproportional viele alte, arme und arbeitslose Menschen sowie Ausländerinnen und Ausländer. Über 20 Prozent der Stadtbevölkerung sind älter als 65 Jahre (im Umland sind es zum Vergleich rund 13 Prozent), fast 11 Prozent der Bevölkerung haben ein Jahreseinkommen von unter 20'000 Franken (im Umland rund 7 Prozent), und die Quote ausländischer Einwohnerinnen und Einwohner beträgt in der Stadt Basel 27 Prozent, wobei sie in den einzelnen Wohnquartieren sehr stark variiert (Klybeck 46,8, Bruderholz 10,8 Prozent).

Die Arbeitslosenzahlen sind nach einer langen Periode eines steilen Anstiegs in letzter Zeit wieder rückläufig. Im Oktober 1999 betrug der Anteil erwerbsloser Personen im Kanton Basel-Stadt 2,1 Prozent (2120 Personen). Diese Zahlen sagen allerdings nichts darüber aus, wie

viele Personen sich in dieser Zeit vom Arbeitsmarkt zurückzogen, ausgesteuert wurden oder nur noch Arbeit im prekären Segment fanden.

Momentan in Vernehmlassung begriffen ist die Revision des kantonalen Fürsorgegesetzes von 1960. Das neue Sozialhilfegesetz sollte planmässig noch 1999 verabschiedet werden. Es sieht vor, dass neu der Kanton, der neben der Stadt Basel die beiden Landgemeinden Riehen und Bettingen umfasst, für die Sozialhilfe zuständig ist und ihre Umsetzung im Rahmen von Leistungsaufträgen delegiert. Neben der Einwohnergemeinde auf dem Territorium der Stadt Basel kennt Basel die Institution der *Bürgergemeinde*, welche die Basler Bürgerinnen und Bürger umfasst. Die Bürgergemeinde hat zwar keine Steuerhoheit, erbringt aber – und dies stellt eine für die Schweiz einzigartige Konstellation dar – «gewaltige Dienstleistungen» im Sozial- und Gesundheitsbereich. So ist unter anderem *das Fürsorgeamt der Stadt Basel (FAB)* bei der Bürgergemeinde angesiedelt. Es befindet sich heute in einer sehr schwierigen finanziellen Lage. Das FAB handelt im Auftrag des Kantons und ist der Gesamtbevölkerung Basels zugänglich. Faktisch finanziert der Kanton den grössten Teil der Aktivitäten des FAB. Bundesweit kommt der Kanton Basel-Stadt heute auf die zweithöchsten Aufwendungen im Sozialbereich: Jährlich gibt er pro Person 2835 Franken aus, davon allein für die Sozialhilfe etwa 700 Franken.²

Finanziert werden die Tätigkeiten des FAB unter anderem aber auch vom Zinsertrag der *Christoph Merian Stiftung (CMS)*, einer der ältesten sozialen privaten Einrichtungen. Die CMS richtet jährlich etwa zehn Millionen Franken unter

² Basler Zeitung 24./25.7.99; Mäder, 1999, 255; Fluder und StremLOW, 1999, 129.

anderem für soziale Projekte aus. Ohne die CMS und die Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige (GGG) wäre die aktuelle Angebotsausgestaltung im Sozialbereich in Basel so nicht denkbar. Daneben beherbergt Basel eine lange Reihe kleinerer und spezifischer privater Einrichtungen. Eine im Blick auf die Integration bedeutsame Institution auf privater Seite ist der Verein Arbeit und Bildung (VA&B). Er wird getragen von etwa zwanzig Basler Nonprofitorganisationen, welche aktive arbeitsmarktliche Massnahmen zur Eingliederung oder Beschäftigung anbieten.

La Chaux-de-Fonds – die Industriestadt. Sie ist mit 38'000 Einwohnerinnen und Einwohnern die grösste und neben Neuenburg wichtigste Stadt im Kanton Neuenburg, wurde stark durch die Uhrenindustrie, deren Krise, Arbeitslosigkeit und Abwanderung geprägt.

La Chaux-de-Fonds ist mit 38'000 Einwohnerinnen und Einwohnern die grösste und neben Neuenburg wichtigste Stadt im Kanton Neuenburg. Im Gegensatz zur Hauptstadt Neuenburg liegt La Chaux-de-Fonds im krisengeschüttelten *Haut du canton*. Dieser industrialisierte Kantonsteil finanzierte einst den *littoral*. Heute verhält es sich umgekehrt: Die reichen Gemeinden im Neuenburger Tiefland gleichen das postindustrielle Hochland aus.

La Chaux-de-Fonds ist eine ausgesprochene Industriestadt: 1997 waren eindrückliche 44 Prozent der Erwerbstätigen im zweiten Sektor beschäftigt (bei 54 Prozent im Dienstleistungsbereich). Die prägende Uhrenindustrie hat sich in den letzten Jahren massiv gewandelt und

reduziert. 1970 waren 44,3 Prozent der erwerbstätigen Personen in der Uhrenbranche beschäftigt, 1997 waren es noch 19,1 Prozent. 1997 stammte mit 266 Personen die grösste Gruppe der insgesamt 1447 Erwerbslosen aus der Uhren- und Schmuckindustrie. Die Zahl der Stellensuchenden hat auch in La Chaux-de-Fonds abgenommen, entsprach aber im September 1999 nach wie vor 4 Prozent der aktiven Stadtbevölkerung.

Seit dem ersten Konjunkturreinbruch in den Siebzigerjahren kam es in La Chaux-de-Fonds zu einem drastischen Abwanderungsprozess. Zwischen 1970 und 1980 nahm die Stadtbevölkerung um knapp 12 Prozent ab, der Trend setzte sich in stark abgeschwächter Form weiter. Der Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Stadtbevölkerung betrug 1997 26 Prozent.

Das Sozialwesen belastet die städtischen Finanzen stark. Zahlenmässig besonders ins Gewicht fallen dabei die Kategorien «Einkommensschwäche» und «Erwerbslosigkeit» mit 1997 238 respektive 459 Dossiers bei insgesamt 1255 Dossiers. Seit dem Beginn der Krise in den Siebzigerjahren setzten sich also vor allem die zuständigen *kantonalen Departemente* mit Fragen von Erwerbslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit und Aussteuerung auseinander. Diese «traditionelle», in der Romandie dominierende Verantwortlichkeit der öffentlichen Hand in Fragen des Arbeitsmarkts hat sich weitgehend bis heute erhalten. Es ist vor dem Hintergrund des hohen Industrialisierungsgrades kaum erstaunlich, dass La Chaux-de-Fonds über eine ausgeprägte *tradition ouvrière* und eine starke sozialpartnerschaftliche Geschichte verfügt. Nationale Berühmtheit erlangt hat in den Neunzigerjahren die *Association pour la Défense des Chômeurs* (ADC), welche als

einzigste Gruppierung das Referendum gegen die Kürzung der Taggelder für die Arbeitslosen ergriff und in der eidgenössischen Abstimmung vom September 1997 auch obsiegte. Diese nicht gewinnorientierte unabhängige Organisation wurde 1982 von stellenlosen Personen gegründet und bietet direkte Hilfe und Betreuung an. Wichtiges Element der ADC-Arbeit ist daneben auch der politische Kampf für die Sache erwerbsloser Personen.

Das im schweizerischen Vergleich innovative kantonale Sozialhilfegesetz von 1996 nimmt neue sozialpolitische Tendenzen auf und schreibt beispielsweise ein Leistungs-Gegenleistungsmodell fest. Ausserdem sieht es die Möglichkeit eines Zusammenschlusses der Gemeinden sowie eine Zusammenarbeit zwischen verschiedenen öffentlichen Stellen und privaten sozialen Leistungsträgern vor, explizit verankert in Artikel 18 des Sozialhilfegesetzes.

Nach einer langen Periode, während der vor allem neue Einrichtungen gegründet wurden, begann 1995 eine Pilotphase zur Förderung der Koordination. 1998 wurde das 1943 gegründete *Office social neuchâtelois* in die *Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale* (FAS) umgewandelt. Die Stiftung ist heute Ansprechpartnerin für behördliche Stellen und hat die Funktion eines Dachverbandes privater Träger im Sozialbereich. Die FAS vertritt und koordiniert die Privaten, fungiert aber gleichzeitig als Scharnier zu kantonalen Stellen.

II. Zum Stand der Zusammenarbeit

Die Ergebnisse der Befragung bestätigen: Zusammenarbeit zwischen öffentli-

chen und privaten Institutionen sowie unter privaten Einrichtungen existieren in beiden Städten ganz deutlich. Ausnahmslos alle teilnehmenden Institutionen stehen in Kontakt mit anderen Einrichtungen. Kontaktnahme geschieht allerdings in höchst unterschiedlichem Rahmen und Ausmass, unter verschiedenen Schwierigkeiten und mit variierendem Erfolg.

Die Voraussetzungen für Absprache und Zusammenarbeit stimmen. So bezeichnen 90 Prozent aller antwortenden Organisationen oder Stellen als Organisationsziel die Integration der Klientinnen und Klienten. Nach Ansicht von immerhin 73% der antwortenden Institutionen führen die Kontakte häufig zu positiven Ergebnissen für die Klientel oder das Programm. Die bestehenden Kontakte werden in La Chaux-de-Fonds zu 82% als häufig fruchtbar erachtet, während es in Basel nur etwas über 60% sind. Öffentliche Stellen beurteilen die Kontakte im Schnitt deutlich positiver als private Einrichtungen (87.5% gegenüber 62%).

Zu beinahe 100% wird die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen mit dem daraus resultierenden Nutzen für Klientinnen und Klienten begründet. In Basel führen knapp 80% der Institutionen ihre Ressourcensituation als Zusammenarbeitsmotivation an (gegenüber 45% in der Uhrenstadt), in La Chaux-de-Fonds stehen Synergieeffekte und Profilerfolg im Vordergrund (je 73% gegenüber 68% respektive 47% in Basel). Synergieeffekte scheinen sich vor allem bei Einrichtungen zu ergeben, welche sowohl im Bereich Aussteuerung als auch im Bereich *Working Poor* Aktivitäten entfalten.

Zentrale Kontaktpartner in den zwei interessierenden Tätigkeitsfeldern, eru-

iert aufgrund der Anzahl Nennungen durch andere Institutionen, sind in Basel das Fürsorgeamt, das KIGA, Caritas, «over-all» und der Verein Arbeit und Bildung; in La Chaux-de-Fonds der Service social, der Service de l'emploi, Caritas, das Centre social protestant, das Arbeitslosenkomitee und das Centre psycho-social.

Generell scheinen die Kontakte eher informeller als formeller Natur zu sein. Auffallend deutlich ist die geringe Verbreitung des Instruments «Leistungsauftrag» in der Zusammenarbeit unter den Institutionen.

Generell scheinen die Kontakte eher informeller als formeller Natur zu sein. Auch wenn die Fragebogen (unter anderem aus methodischen Gründen) zu den konkreten Zusammenarbeitsformen nicht sehr ausgeprägte Ergebnisse erlauben, lässt sich festhalten, dass sich Kooperation heute weitgehend punktuell abspielt. Auffallend deutlich ist die geringe Verbreitung des Instruments «Leistungsauftrag» in der Zusammenarbeit unter den Institutionen. Nur 23% der Einrichtungen geben an, aufgrund von Leistungsaufträgen zusammenzuarbeiten. Dieser Sachverhalt wird teilweise moniert; hauptsächlich von denjenigen Institutionen, welche bereits Leistungsaufträge einsetzen.

III. Auftretende Schwierigkeiten

Die bestehende Zusammenarbeit ist allerdings keineswegs problemlos. Eine bedeutende Schwierigkeit in der und für die Kooperation scheint die mangelnde Verbindlichkeit vieler Abmachungen

darzustellen. Über ein Drittel der privaten Einrichtungen beanstanden fehlende verbindliche Abmachungen – öffentliche Stellen sehen sich allerdings ausdrücklich kaum mit diesem Problem konfrontiert. In der Studie wird diese Disparität hauptsächlich auf das heutige Machtgefälle zwischen öffentlichen und privaten Institutionen zurückgeführt. Als problematisch erachten die Institutionen weiter folgende Phänomene:

Wiederholt genannt werden fehlende Zeit, Personalmangel und Ressourcenknappheit bei staatlichen Stellen, welche nach Ansicht privater Einrichtungen die Zusammenarbeit beträchtlich erschweren.

In beiden Städten, vorwiegend freilich von privater Seite, wird mehrmals die mangelnde gemeinsame Planung sozialpolitischer Belange bemängelt. Der Einbezug nichtstaatlicher Institutionen der sozialen Praxis in Grundsatzentscheidungen und Vernehmlassungen wird als fehlend oder spärlich charakterisiert.

Sehr oft beanstandet werden ein schlechter Informationsfluss und ein generell geringes Ausmass von Dialog und Begegnung. Dies verschärft vielfach die zum Teil ausgeprägte Unkenntnis der Tätigkeitsfelder und Herangehensweisen der Partnerorganisationen.

Auf der Ebene der Alltagsarbeit zum Thema gemacht wird die Frage der bedürfnisorientierten Vermittlung und Zuteilung von Klientinnen und Klienten, welche teilweise in der Forderung nach Triagestellen mündet.

Ein spezifisches Basler Problem scheinen unterschiedliche Fachlichkeitsvorstellungen respektive Qualitätsansprüche zu sein, die in La Chaux-de-Fonds nicht genannt wurden: In Basel stellen private und öffentliche Stellen ihre Kompetenzen gegenseitig in Frage. Private mahnen diffuse Strategien und Auf-

gabenteilung an, öffentliche Stellen sichten auf privater Seite ungenügende Professionalität und stagnierende Professionalisierung.

Der grösste Teil der antwortenden Institutionen, nämlich 87%, wünscht aber vermehrt Kontakt mit anderen Organisationen und Stellen. Dass die Frage nach Erwartungen an vermehrte Kontakte sehr ausführlich beantwortet wurde, wird in der Studie als Hinweis auf bestehende Defizite interpretiert. Am häufigsten wird der Wunsch nach Verbesserung des Informationsflusses geäussert, nämlich von 63% der Einrichtungen. In La Chaux-de-Fonds erwarten gar 82% einen verbesserten Informationsfluss und Fachaustausch. In Basel überwiegt (unter privaten Institutionen) allerdings die Erwartung, mehr Kontakte würden zu vermehrter Projektfinanzierung führen (69% der Basler Institutionen).

IV. Postulate für die Zusammenarbeit

Ausgehend von den empirischen Befunden der Untersuchung, Kenntnissen aus der Literatur sowie theoretischen Überlegungen werden in der Pilotstudie Massnahmen formuliert, welche eine regelhafte, Effizienz wie Effektivität der Leistungen berücksichtigende Zusammenarbeit begünstigen. Postuliert werden

- die Einführung von Leistungsaufträgen mit partnerschaftlichem Grundton,

- den Einbezug der privaten Sozialinstitutionen und ihrer Leistungen und Verpflichtungen in die sozialpolitische Planung und in die Sozialhilfegesetzgebung,
- die Förderung der Öffentlichkeitsarbeit auf Seiten der privaten Institutionen,
- Massnahmen zur vermehrten gegenseitigen Kenntnisnahme unter den Institutionen sowie
- die Schaffung von übergreifenden unabhängigen Triage – respektive Fachstellen für Klientinnen und Klienten.

Aus der Sicht von Klientinnen und Klienten wäre Sozialhilfe als konzertierte Aktion wünschenswert. Zum Schluss bleibt hervorzuheben, dass Zusammenarbeit jenseits von ausdrücklich Erfragbarem stark von individuellen und institutionell gelebten Haltungen abhängt. Ohne *volonté politique* zur Zusammenarbeit kommt eine solche nicht nachhaltig zustande. *Anna Locher und Carlo Knöpfel*

Anna Locher, Carlo Knöpfel: Sozialhilfe – eine konzertierte Aktion? Die institutionelle Zusammenarbeit im Spannungsfeld von Sozialbereich und Arbeitsmarkt. Diskussionspapier 7, Caritas-Verlag, Luzern, 2000; Fr. 15.80, ca. 40 Seiten.

Die Studie kann bei Caritas Schweiz, Bereich Kommunikation, Löwenstrasse 3, 6002 Luzern, Fax 041/419 24 24, E-mail: info@caritas.ch bestellt oder über den Buchhandel bezogen werden.

An dieser Nummer haben mitgearbeitet:

- Charlotte Alfiev-Bieri (cab), Redaktorin ZeSo, Langnau i/E
- Carlo Knöpfel, Leiter Stabsstelle Grundlagen und Evaluation der Caritas Schweiz, Luzern
- Anna Locher, Stabsstelle Grundlagen und Evaluation der Caritas Schweiz, Luzern
- Gerlind Martin (gem), Freie Journalistin, Bern
- Iwan Rickenbacher, Kommunikationsberater, Schwyz