

Eva Nadai, Alan Canonica,
Martina Koch

... und baute draus ein großes Haus

Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ)
zur Aktivierung von Erwerbslosen



Eva Nadai, Alan Canonica, Martina Koch
... und baute draus ein großes Haus

Eva Nadai, Alan Canonica, Martina Koch

... und baute draus ein großes Haus

Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ)
zur Aktivierung von Erwerbslosen

UVK Verlagsgesellschaft Konstanz · München

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek
verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

ISBN 978-3-86764-613-0 (Print)
ISBN 978-3-86496-776-4 (EPUB)
ISBN 978-3-86496-777-1 (EPDF)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

© UVK Verlagsgesellschaft mbH, Konstanz und München 2015
Einband: Susanne Fuellhaas, Konstanz
Printed in Germany

UVK Verlagsgesellschaft mbH
Schützenstr. 24 · D-78462 Konstanz
Tel. 07531-9053-0 · Fax 07531-9053-98
www.uvk.de

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	8
Einleitung	11
1. Die Latten und der Zwischenraum:	
Kernakteure von IIZ	25
1.1 Vermittlungsfähigkeit: die Arbeitslosenversicherung	27
1.2 Das letzte Netz: die Sozialhilfe	30
1.3 Verwertung von Restarbeitsfähigkeit: die Invalidenversicherung ...	34
1.4 Soziale Sicherung: Konvergenz und Lücken	37
2. Der Bau des Hauses:	
IIZ als Institutionalisierung des Ausnahmefalls	43
2.1 Kooperation von Fall zu Fall – Zusammenarbeit vor IIZ	47
2.2 Die Schaffung von (Un)Übersichtlichkeit: zur Entstehung von IIZ	52
2.3 „Ein bisschen dürfen wir im Kanton schon selber gestalten.“ Übersetzungen von IIZ	60
2.4 Vernetzung versus Spezialisierung: die untersuchten IIZ-Projekte ..	66
2.4.1 Matrix	67
2.4.2 Zentrum Berufliche Eingliederung (ZBE)	72
3. Im neuen Haus: die Praxis der interinstitutionellen Arbeit	79
3.1 Selektionen: was ist ‚der Fall‘ für IIZ?	80
3.1.1 Ein Fall für IIZ: formelle Bestimmungen	81
3.1.2 Ein Fall für IIZ: zur Praxis der Kategorisierung	85
3.1.3 Fallkonstitution als Profiling von Risikoträgern	94
3.2 Grenzziehungen: wer ist zuständig für die Fälle?	96
3.2.1 Neue Schnittstellen, neue Konflikte: organisationale Zuständigkeiten	97

3.2.2	„Arbeitsintegrationsspezialisten“: professionelle Zuständigkeiten ..	103
3.3	Methoden der Arbeitsintegrationsspezialisten: was tun mit den Fällen?	109
3.3.1	Assessment: Auswahlverfahren für den Jedermanns-Arbeitsmarkt ..	109
3.3.2	Coaching: Vorbereitung auf den Wettkampf um eine Stelle	118
3.3.3	Case Management	127
3.4	Situativer Pragmatismus in Grenzzonen der sozialen Sicherung ...	135
4.	„Mehrwert schaffen“ – Unterstützungsverläufe und die Produktion von Wirkung	143
4.1	Unterstützungskarrieren und Drehtüren	144
4.2	Latten ohne Zwischenraum? IIZ und Unterstützungsnetze	166
4.3	Fallabschlüsse	182
4.4	Zum (statistischen) Nachweis des Mehrwerts	192
4.5	Mehrwert trotz allem	210
5.	IIZ – ein großes Haus? Schlussbetrachtungen	215
Anhang	239
Methoden, Design und Daten		239
Literatur- und Quellenverzeichnis		248
Quellen		261

Abkürzungsverzeichnis

ALV	Arbeitslosenversicherung
AMM	arbeitsmarktliche Massnahmen der Arbeitslosenversicherung
AWA	Amt für Wirtschaft und Arbeit (kantonal, für die Arbeitslosenversicherung zuständig)
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
AVIG	Bundesgesetz über Arbeitslosenversicherung und Insolvenzentschädigung
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen (zuständig für die IV)
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
FEFI	Früherfassung und Frühintervention in der Invalidenversicherung
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
MAMAC	Medizinisch-Arbeitsmarktliche Massnahmen mit Case Management
PvB	Programme zu vorübergehender Beschäftigung der Arbeitslosenversicherung
RAD	Regionalärztlicher Dienst der Invalidenversicherung
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum der Arbeitslosenversicherung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft (zuständig für die ALV)
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Schweizerische Konferenz der Kantonalen Sozialdirektoren und -direktorinnen
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
VDK	Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren und -direktorinnen

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungen

Abbildung 1:	Organisationsmodell von Matrix	68
Abbildung 2:	Organisationsmodell des Zentrums Berufliche Eingliederung (ZBE)	75
Abbildung 3:	Fallverlauf Erkan Yilmaz	148
Abbildung 4:	Fallverlauf Simone Kaiser	159
Abbildung 5:	subjektives Netzwerk von Pinar Pekay	175
Abbildung 6:	Darstellung der Wirkung von IIZ	204

Tabellen

Tabelle 1:	Schauplätze und namentlich genannte Protagonisten	9
Tabelle 2:	Entwicklung der IIZ-Formate	56
Tabelle 3:	Übersicht über Forschungsdesign und Datenmaterial	239
Tabelle 4:	Übersicht über die Fallstichprobe	245

Matrix	
<i>Leitung</i>	Anita Zeitlin, Geschäftsführerin Jürg Kurz, Mitglied Steuergruppe, Leiter Kantonales Sozialamt Werner Ryter, Mitglied Steuergruppe, Leiter Kantonales Arbeitsamt Ernst Thommen, Mitglied Steuergruppe, Leiter Kantonale Berufsberatung Bruno Vischer, Mitglied Steuergruppe, Leiter IV-Stelle
<i>Berater/innen</i>	Karin Jenni, Mitarbeiterin der Matrix-Geschäftsstelle, Moderatorin in Case Teams Beate Frei, Mitarbeiterin der Matrix-Geschäftsstelle, Moderatorin in Triageteams Hans Wieser, Personalberater RAV, Case Manager von Erkan Yilmaz Gina Commetta, Personalberaterin RAV, Case Managerin von Felix Zuber Margret Schneider, Hilfswerkvertreterin, Case Team Mitglied im Fall Yilmaz
<i>Klient/innen</i>	Erkan Yilmaz Necla Yilmaz, Frau von Erkan Yilmaz Felix Zuber
Zentrum Berufliche Eingliederung (ZBE)	
<i>Leitung</i>	Matthias Auer, Leiter ZBE Daniel Hubacher, Leiter Kantonales Arbeitsamt Martin Petignat, Leiter IV-Stelle
<i>Berater/innen</i>	Reto Berger, MAMAC-Berater von Simone Kaiser Fabian Bohrer, Coach von Mikail Mesud und Pinar Pekay Sibylle Reber, Coach von Simone Kaiser
<i>Klient/innen</i>	Simone Kaiser Ismet Kaya Mikail Mesud Pinar Pekay

alle Namen sind Pseudonyme

Tabelle 1: Schauplätze und namentlich genannte Protagonisten

Es war einmal ein Lattenzaun,
mit Zwischenraum, hindurchzuschauen.

Ein Architekt, der dieses sah,
stand eines Abends plötzlich da –

und nahm den Zwischenraum heraus
und baute draus ein großes Haus.

(...)

(Christian Morgenstern: Der Lattenzaun)

Einleitung

Vor langer Zeit ließ Christian Morgenstern in seiner Gedichtsammlung „Galgenlieder“ einen Architekten aus einem Nichts ein großes Haus bauen. In der Schweiz sind seit Beginn des 21. Jahrhunderts viele Architekten damit beschäftigt, aus den Zwischenräumen des Sozialstaats ein solides Gebäude zu errichten und die Latten der sozialen Sicherung enger zu stecken. Sie sprechen für gewöhnlich nicht von Latten, Zwischenräumen und Häusern. Vielmehr ist von den „Drehtüren“ die Rede, in denen eine bestimmte Kategorie von Hilfesuchenden hängen bleibt, um wiederholt zwischen den immer gleichen sozialstaatlichen Institutionen hin- und hergereicht zu werden. Diese Drehtüren drehen sich, weil die zunehmende Ausdifferenzierung von Sicherungssystemen und Dienstleistungsangeboten im Zuge der Entwicklung des Sozialstaats eine hoch komplexe Struktur erzeugt hat. Vergleichbare Problemlagen und soziale Risiken wie Armut, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall, Invalidität und weiteres mehr fallen, je nach Ursache oder Ausprägung, in die Zuständigkeit verschiedener „Regimes der sozialen Sicherung“ (Knuth 2009: 67 f.) und begründen je andere rechtliche Ansprüche an materielle und immaterielle Unterstützung. Regimes der sozialen Sicherung zeichnen sich aus durch je eigene Problemdefinitionen, Anspruchsgrundlagen, Systeme der Finanzierung und der Governance, Fachbürokratien und diesen zuarbeitende „Industrien“ spezialisierter privater oder gemeinnütziger Dienstleistungsagenturen. Wie die Instanzen der materiellen Sicherung sind auch die Dienstleister in der Regel für spezifische Problemlagen und eine eingeschränkte Klientel zuständig, in Abhängigkeit von den institutionellen Rahmenbedingungen des Regimes, dem sie zuarbeiten. Diese Fragmentierung und Spezialisierung von sozialen Diensten führt zu einer

Segmentierung und Diskontinuität von Hilfe (Buestrich/Wohlfahrt 2005; van Santen/Seckinger 2003; 2005). Damit, so das Argument im sozialpolitischen Diskurs, werde der Sozialstaat zum undurchschaubaren Labyrinth für Unterstützungssuchende und behindere auch die Arbeit der Professionellen, die sich an eng gefasste Zuständigkeiten, an nicht selten widersprüchliche rechtliche Bestimmungen und an vordefinierte Programme halten müssten. Dadurch könne man den komplexen Problemlagen der jeweiligen Klientel nicht gerecht werden. Um die sich als Folgeprobleme des Aus- und Umbaus des Sozialstaats auftuenden Lücken zu stopfen, gelte es deshalb, systematische Kooperationen im System der sozialen Sicherung aufzubauen (vgl. van Santen/Seckinger 2003).

Die Notwendigkeit von Kooperationen über Organisations- respektive Institutionsgrenzen hinweg wird international im Gesundheits- und Sozialbereich grundsätzlich für ein breites Spektrum von Handlungsfeldern diskutiert – von der Kinder- und Jugendarbeit über Schulkooperation bis zu Projekten gegen häusliche Gewalt. In der Schweiz wird Kooperation seit geraumer Zeit insbesondere mit Bezug auf die Integration von Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt verhandelt. In der sozialpolitischen Diskussion hat sich dafür der Begriff der „*Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ)*“ eingebürgert. Mit dem Akronym IIZ wird ein spezifisches Feld der Kooperation bezeichnet: IIZ bezieht sich auf die Zusammenarbeit eines begrenzten Kreises von Akteuren im Hinblick auf die *Eingliederung von schwer vermittelbaren Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt*.¹ In der einschlägigen sozialpolitischen und professionellen Diskussion gilt es als Tatsache, dass die Zahl dieser „komplexen“ und „schwierigen“ Fälle in jüngerer Zeit stark zugenommen habe (Baur 2003; Luisier 1999; SECO 2004). Gerade bei einer Klientel mit komplexen Problemen bestehe ein besonders hohes Risiko der Chronifizierung von Problemlagen als Folge von mangelnder Koordination zwischen den sozialstaatlichen Stellen, dem es mit systematischer Kooperation zu begegnen gelte. Denn je länger die Betroffenen „im System“ festgehalten würden, desto weiter entfernten sie sich vom Arbeitsmarkt und desto größer sei auch die Gefahr der Verschlechterung.

1 Wir benutzen den Terminus „Erwerbslose“, der in der international gebräuchlichen ILO-Definition Personen bezeichnet, die nicht erwerbstätig sind, aktiv eine Stelle suchen und für die Aufnahme einer Erwerbsarbeit verfügbar sind, hier lose als Oberbegriff für die Zielgruppe von IIZ. Diese setzt sich aus registrierten Arbeitslosen, Sozialhilfebeziehenden und bei der Invalidenversicherung gemeldeten Personen zusammen. Ob die betreffenden Personen sich selbst als arbeitssuchend betrachten, lassen wir dabei offen. Auf jeden Fall werden sie von den hier untersuchten Institutionen zur Stellensuche angehalten.

rung des Gesundheitszustandes, was wiederum ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt weiter beeinträchtigt (Luginbühl 2002; SECO 2004).

Mit IIZ sind in den einschlägigen Diskursen in der Schweiz *formale Formen* der Kooperation gemeint, denn IIZ soll gerade die informelle, von Zufälligkeiten und individuellem Engagement bestimmte interorganisationale Kooperation auf eine dauerhafte Basis stellen. Die folgende Umschreibung von IIZ ist in der Praxis derart verbreitet, dass sie ohne Autorschaft oder Quellenangabe mit leichten Abwandlungen auf diversen Websites bzw. in Broschüren von IIZ-Projekten kursiert, so z. B. auf der Website des Verbands Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden²:

IIZ ist eine gemeinsame Strategie zur verbesserten, zielgerichteten Zusammenarbeit verschiedener Partnerorganisationen aus den Bereichen Arbeitslosenversicherung (ALV), Invalidenversicherung (IV), Sozialhilfe, öffentliche Berufsberatung und anderen Institutionen.

Aus soziologischer Sicht lässt sich die behauptete *Zunahme der Fälle von schwer integrierbaren Erwerbslosen* als zumindest teilweise *sozialpolitisch induziert* verstehen. Sie ist nicht nur eine Folge von Exklusionsprozessen, die ihren Ursprung im Strukturwandel von Arbeitsmärkten haben. Vielmehr trägt die Rekonfiguration des Sozialstaats, insbesondere die Transformation vom sorgenden zum aktivierenden und sozialinvestiven Staat ihren Teil dazu bei. Im Sozialinvestitionsparadigma verschmilzt Sozialpolitik mit Wirtschaftspolitik bzw. wird dieser untergeordnet. Sie wird als Instrument zur Förderung von wirtschaftlichem Wachstum genutzt und dies beinhaltet insbesondere die möglichst weitgehende Mobilisierung der produktiven Potenziale der erwerbsfähigen Bevölkerung (Betzelt/Bothfeld 2011; Gilbert 2002; Lessenich 2009; Taylor-Gooby 2008). Die Rolle des Staates als „Unsicherheitsdämpfer und Ungleichheitsmoderator“ (Vogel 2007: 41) wird auf die Funktionen der Gewährleistung einer institutionellen Grundausstattung und der Ermöglichung von Chancen zurechtgestutzt, für deren Nutzung der Aktivbürger jedoch selbst verantwortlich ist. Sogenannt passive sozialstaatliche Leistungen werden tendenziell durch aktive Maßnahmen ersetzt und der Bezug von Sozialleistungen mittels Anreiz- und Sanktionssystemen an die Bereitschaft zur Übernahme von „Eigenverantwortung“ geknüpft. Gleichzeitig wird die „*Handicapologie*“ (Castel 2000: 27) *enger gefasst*, d. h. der Katalog von gesellschaftlich anerkannten Einschränkungen, die ein Individuum vom Zwang zur Lohnarbeit

2 Vgl. <http://vsaa.ch/themen/arbeitsmarktpolitik/interinstitutionelle-zusammenarbeit-iiz>.

befreien und einen Anspruch auf gesellschaftliche Unterstützung legitimieren. Dies betrifft einerseits gesundheitliche Einschränkungen, andererseits soziale „Handicaps“, wie zum Beispiel die familiäre Care-Arbeit von Müttern. Wie etwa die seit einigen Jahren deutlich sinkende Zahl der Neurenten in der Schweizer Invalidenversicherung zeigt, ist es schwieriger geworden, aufgrund gesundheitlicher Beeinträchtigungen aus der Arbeitspflicht entlassen zu werden (BSV 2012a: 30). Und in der Sozialhilfe werden Mütter von Kleinkindern früher zur Arbeitssuche angehalten (Nadai/Hauss/Canonica 2013).

Mit der *Ausdehnung der Arbeitspflicht* auf Menschen mit tendenziell geringen Arbeitsmarktchancen steigt nun allerdings auch der *sozialstaatliche Aufwand für die Integration* dieser Population in den Arbeitsmarkt in quantitativer wie qualitativer Hinsicht (Nadai 2009). Einerseits muss insgesamt eine erheblich größere Anzahl von Erwerbslosen integriert werden, andererseits werden nun vermehrt Personen der Aktivierung unterworfen, deren „Beschäftigungsfähigkeit“ aufgrund sozialer und gesundheitlicher Handicaps höchst fraglich ist. Indem der Sozialstaat diesen „Überflüssigen“ des Arbeitsmarkts den Zugang zu dekommodifizierenden Sozialleistungen verwehrt, lädt er sich die anspruchsvolle bis unlösbare Aufgabe auf, sie alle zu wettbewerbsfähigen Marktteilnehmern zu formen. Mithin bringt der aktivierende Staat also die „schwer Vermittelbaren“, die es zu integrieren gilt, ein Stück weit selbst hervor. Es wird ein wucherndes System von Beschäftigungs- und Integrationsmaßnahmen geschaffen, eine eigentliche „Inklusionsmaschine“, welche den Betroffenen permanente Aktivität abverlangt, ohne sie dauerhaft in den Arbeitsmarkt integrieren zu können (Land/Willisch 2006). Reguläre Arbeit, so Land und Willisch, werde durch verschiedene Formen der sozialstaatlich geförderten Beschäftigung ersetzt. Mit der Inklusionsmaschine würden die Instrumente der Arbeitsgesellschaft auf die postfordistische Gesellschaft angewendet, in der sich jedoch die vormalige Verknüpfung von Erwerbsarbeit und politischer, kultureller und materieller Teilhabe aufgelöst habe. Aktivierung müsse deshalb ins Leere laufen und „systematisch erfolglos“ bleiben (ebd.: 87). Und bezogen auf das Problem der Kooperation steigt mit dem Ausbau der Inklusionsmaschine auch die Anzahl der Akteure, die sich mit der Eingliederung von Erwerbslosen befassen, und damit wiederum der *Bedarf an interinstitutioneller Zusammenarbeit*.

Die Strategie der interinstitutionellen Zusammenarbeit steht überdies im Kontext der *Reorganisation und Managerialisierung der öffentlichen Verwaltung*, welche die ökonomisierende Reorientierung von Sozialpolitik begleitet (Clarke/Gewirtz/McLaughlin 2000; Dahme/Wohlfahrt 2008; Lessenich 2008). Steuerungsmodelle

aus der Privatwirtschaft halten Einzug in die öffentlichen Verwaltungen. Staatliches Handeln wird zunehmend an Prinzipien wie Effizienz, Effektivität und Wirtschaftlichkeit gemessen und insbesondere müssen die Verwaltungen Rechenschaft über die Qualität ihres Handelns und über dessen Wirkungen ablegen (Sowa/Staples 2014). Vor diesem Hintergrund wird im IIZ-Diskurs die labyrinthische Struktur des sozialstaatlichen Dienstleistungsangebots als ineffizient und kostentreibend kritisiert, weil sie zu „Doppelpurigkeiten“ führe: Ähnliche Sachverhalte würden mehrfach geprüft und die Klientel durchlaufe wiederholt ähnliche Maßnahmen (Luginbühl 2002). Die daraus resultierende Ineffektivität der Aktivierung ist dann nicht mehr nur ein Problem der Klientinnen und Klienten, die von dauerhafter Exklusion bedroht sind. Vielmehr wird sie auch als Ausdruck falscher Mittelallokation durch ineffiziente Sozialverwaltungen betrachtet, die hohe betriebswirtschaftliche und gesellschaftliche Folgekosten in Form von Verwaltungsausgaben und finanziellen Unterstützungsleistungen für langfristig unproduktive Bevölkerungsgruppen nach sich zieht. Deshalb muss zusätzlich zur organisationsinternen „Verbetriebswirtschaftlichung“ (Dahme/Wohlfahrt 2008) der einzelnen sozialstaatlichen Agenturen organisationsextern die Zusammenarbeit zwischen diesen systematisiert und rationalisiert werden. Mit IIZ soll also auch die *Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Inklusionsmaschine* selbst verbessert werden.

In der Schweiz wurden auf nationaler Ebene idealtypische Modelle von IIZ entworfen, die aber in ihrer konkreten organisationalen Ausgestaltung in den Kantonen variieren. IIZ-Projekte bringen Institutionen der sozialen Sicherung zusammen, die im föderalistischen politischen System der Schweiz auf den unterschiedlichen Ebenen von Bund, Kantonen und Gemeinden gesetzlich reguliert, politisch gesteuert, finanziert und administrativ durchgeführt und kontrolliert werden. Diese je anderen rechtlichen und politischen Regulierungsrahmen, zusammen mit den unterschiedlichen Logiken der beteiligten Institutionen und unterschiedlichen professionellen Zugehörigkeiten der beteiligten Akteure, machen die Kooperation zu einem komplexen Unterfangen, das mehrfache Abstimmungsprozesse und Aushandlungen erfordert. Empirisch wurde die Praxis von IIZ bis anhin noch wenig erforscht. Insofern die IIZ-Projekte in der Regel als Pilotprojekte starten, werden sie meist nach einer gewissen Laufzeit evaluiert. Diese Evaluationen sind nur selten öffentlich zugänglich (z. B. Müller/Bachmann 2005; Schär Moser/Schmugge 2003), beschränken sich auf die einzelnen untersuchten Projekte und sind nicht in eine soziologische Fragestellung eingebettet. Auf nationaler Ebene unternahmen zwei Studien im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen den Versuch, die Vielfalt der kantonalen IIZ-Projekte zu inventarisieren (Bieri et al.

2013) bzw. ein spezifisches Modell von IIZ, das in 16 Kantonen implementiert worden war, quantitativ zu evaluieren (Egger/Merckx/Wüthrich 2010). Dieses Modell war bereits früher Gegenstand einer Studie, die sich aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht auf die Steuerungsebene der (geplanten) Umsetzung des Modells in verschiedenen Kantonen bezog (Champion 2008a,b,c). Zum Modell liegt zudem eine qualitative Studie auf der Basis von Expertengesprächen vor, die danach fragte, inwiefern mit dieser Form der konzertierten Eingliederungsbemühungen die Selbstbestimmung und die Verwirklichungschancen der Betroffenen sowie die Handlungsspielräume der professionellen Akteure gefördert werden (Galster/Rosenstein/Bonvin 2009). In beiderlei Hinsicht bringt IIZ, dieser Studie zufolge, nur geringe Verbesserungen mit sich. Schließlich befasst sich die rechtswissenschaftliche Forschung mit den juristischen Fragen rund um die Kooperation zwischen Institutionen, die unterschiedlichen rechtlichen Regelwerken unterliegen, so z. B. mit Datenschutzproblemen im Zusammenhang mit dem Informationsaustausch (Flückiger 2007; Gächter 2007; Pärli 2013).

Als eher dürftig muss man auch den internationalen Forschungsstand zu interorganisationaler Kooperation im Sozial-, Gesundheits- und Bildungsbereich bezeichnen. Kooperation wird unter dem Stichwort Unternehmensnetzwerke vorwiegend in den Wirtschaftswissenschaften thematisiert; diese Forschung, die zudem oft nicht empirisch ist, kann jedoch nicht unbesehen auf die Zusammenarbeit von Nonprofit-Organisationen und öffentlichen Verwaltungen im Sozialbereich übertragen werden, wie auch van Santen/Seckinger (2003) konstatieren. Zusammenarbeit im Bereich sozialer Dienstleistungen wird in der einschlägigen Literatur zumeist auf programmatischer Ebene diskutiert (z. B. Fischer/Koselleck 2013; Leathard 2003; Marzinzik 2010), während die gelebte Praxis selten empirisch untersucht wird. Diese wird einerseits umstandslos aus den Organisationsmodellen abgeleitet; gelingende Zusammenarbeit erscheint so als Konsequenz gut konzipierter Organisationsstrukturen und managerieller Steuerung. Andererseits stehen die individuellen Akteure und ihre subjektiven Erwartungen, Haltungen und Umgangsweisen mit Kooperation im Zentrum. Kooperation wird hier, mehr oder weniger unabhängig von Organisationsstrukturen, auf individuelles Engagement reduziert (z. B. Münderlein 2013). Im Gegensatz dazu halten van Santen/Seckinger (2003: 30) in ihrer umfangreichen, auf qualitativen und quantitativen Erhebungen beruhenden Studie zu Kooperation in der Kinder- und Jugendhilfe fest, dass die Zusammenarbeit „nicht im kontextfreien, enthierarchisierten Raum“ stattfindet und deren Gelingen von individuellen, infrastrukturellen und institutionellen Voraussetzungen abhängt. Van Santen und Seckinger betrachten den

„Kooperationszusammenhang“ als eigenständige Ebene, als eine „Quasiorganisation“ (ebd.: 334), die eine eigene Dynamik entfaltet und einen spezifischen Sinnzusammenhang begründet (ebd.: 406 ff.). Allerdings zeigen sie, dass sich die beteiligten Akteure dennoch stark an ihren Herkunftsorganisationen orientieren und der Kooperationszusammenhang als solcher zwar eine Identität entwickeln kann, aber wenig normative Verbindlichkeit erzeugt. Kooperation wird in der Regel als Zusatzaufwand wahrgenommen und ist mit gesteigerten Erfolgserwartungen verbunden. Die Autoren, die schon in ihrem Buchtitel Kooperation mit einem „Mythos“ in Verbindung bringen und sie als „eine mit vielen positiven Erwartungen überladene Problemlösungsstrategie“ (ebd.: 9) bezeichnen, benennen auch die Risiken von Zusammenarbeit. So könne Kooperation zu einer „Konkurrenz um Nichtzuständigkeit“ (ebd.: 377) führen, indem „unbeliebte, schwierige, überfordernde Aufgaben“ im Rahmen der Zusammenarbeit „kollektiviert“ würden, um sich der Verantwortung dafür zu entledigen. Daneben gebe es aber ebenfalls eine Konkurrenz um die fachlichen und institutionellen Zuständigkeiten.

Die vorliegende Studie zur Praxis von interinstitutioneller Zusammenarbeit im System der sozialen Sicherung befasst sich mit Kooperationszusammenhängen, die noch im Aufbau begriffen sind.³ In der nationalen sozialpolitischen Arena und in den untersuchten lokalen Kooperationszusammenhängen sind die Akteure damit beschäftigt, neue Strukturen, Regelwerke und Handlungsweisen zu entwerfen und bestehende anzupassen, und all dies vor dem Hintergrund gleichzeitig laufender Veränderungen der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen der verschiedenen beteiligten Institutionen. Damit bietet es sich geradezu an, IIZ nicht als gegebenes stabiles Objekt auf Erfolgsbedingungen oder Effekte hin zu befragen, sondern *aus einer Prozessperspektive als Institutionalisierungsprojekt* und „unfinished process“ mit offenem Ausgang (DiMaggio 1988: 12) zu untersuchen, an dem eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen beteiligt ist. Anstatt den Institutionalisierungsprozess aus der Retrospektive von seinem (vorläufigen) Ende her zu analysieren, werden die „messy day-to-day practices“ (Lawrence/Leca/Silber 2012: 1029), mithin Institutionalisierung in situ, unter die Lupe genommen. Auf sozialpolitischer Ebene stellt IIZ, wie oben zitiert, den Versuch dar, Akteure auf verschiedenen politischen Ebenen auf eine „gemeinsame Strategie“ zu verpflichten, d. h., eine Homogenisierung von Praktiken der Eingliederung zu erreichen. Auf organisationaler Ebene müssen sodann entsprechende

3 Die Forschung wurde vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung finanziell unterstützt (Projekt 117783).

Strukturen geschaffen werden und schließlich müssen die professionellen Akteure „an der Front“ das politisch und organisational angestrebte kooperative Handeln umsetzen und so die neuen Strukturen aktualisieren.

Koordinationsprozesse sind bei IIZ auf mehreren Ebenen erforderlich. Zum einen geht es auf politischer, strategischer und organisationaler Ebene darum, wie über die Ziele, Zuständigkeiten und Organisationsformen von IIZ-Projekten entschieden wird: Wie und durch wen werden gemeinsame Regeln, Prozesse und Standards der Zusammenarbeit festgelegt und implementiert? Zum anderen muss das Handeln auf der Ebene von konkreten Einzelfällen koordiniert werden: Welche Erwerbslose werden einem IIZ-Prozess zugeführt und wie stimmen die involvierten Akteure ihre Interventionen ab? IIZ stellt damit sowohl als sozialpolitische Strategie wie in Gestalt konkreter Kooperationsprojekte ein exemplarischer Fall einer *Aushandlungsordnung* (Strauss 1978; 1993) dar: ein Produkt von Auseinandersetzungen zwischen unterschiedlich situierten Akteursgruppen um konkrete Handlungsprobleme. Aushandlungen sind durch gegebene Strukturen geprägt, die aber ihrerseits Ergebnisse von aktuellen und vergangenen Aushandlungen sind. Strauss hat den Aushandlungsbegriff eher lose verwendet, ihn jedoch mit strategischem Handeln und konfligierenden Interessen verbunden – Aushandlungen fallen in dieser Lesart in die Kategorie des intentionalen Handelns (Nadai/Maeder 2007). Strübing (2007: 57 ff.) interpretiert das Konzept weitergehend als einen iterativen Prozess von (mehr oder weniger gezielten) Regelabweichungen, die unter Umständen von weiteren Akteuren übernommen und damit bestätigt werden und so in der Summe eine Transformation von Strukturen erzeugen können.

Die expliziten und impliziten Aushandlungen um die Inhalte und Gestalt von IIZ werden hier als Form von *institutioneller Arbeit* analysiert, d. h. als situiertes Handeln zur Schaffung, Erhaltung, Verwandlung und Destabilisierung von Institutionen (Lawrence/Suddaby 2006; Lawrence/Suddaby/Leca 2009; Lawrence/Leca/Zilber 2013). Das Konzept der institutionellen Arbeit wirft, wie der Begriff der Aushandlung, die Frage der Intentionalität auf. Lawrence/Suddaby/Leca (2009: 11-14) unterscheiden Handeln, das signifikant durch seine potenziellen institutionellen Effekte motiviert ist, und Handeln, das quasi nicht intendiert solche Wirkungen erzeugt. Institutionelle Arbeit im eigentlichen Sinn liegt für die Autoren dann vor, wenn das Handeln auf institutionelle Wirkung zielt (ebd.) und wenn es überdies mit einem zielgerichteten Aufwand verbunden ist und sich dadurch deutlich von institutionell geprägtem Routinehandeln absetzt (ebd.: 17). Unsere Untersuchung verbindet beide Fragerichtungen: Wir fragen danach, wie

die Idee von IIZ Gestalt annimmt und damit nach der institutionellen Arbeit respektive den Aushandlungen im engeren Sinn. Gleichzeitig interessieren wir uns dafür, wie das Handeln der Akteure von den institutionellen Gegebenheiten (in den Herkunftsinstitutionen oder im neuen Kooperationszusammenhang) geprägt wird und wie die Akteure in der Auslegung dieser Regeln und u. U. im Widerstand gegen sie diese Strukturen wiederum modifizieren.

Die hier präsentierte Forschung stellt im doppelten Sinn eine *institutionelle Ethnographie* dar. Sie richtet den Blick auf Institutionen respektive Institutionalisierungsprozesse und sie folgt dem von Dorothy Smith entwickelten theoretischen Ansatz der „institutional ethnography“ (Smith 1987; 1990; 2005). Smith' institutionelle Ethnographie geht von Alltagspraktiken in einem konkreten Kontext aus und hat zum Ziel die institutionellen Bedingungen („ruling relations“) zu rekonstruieren, die diese Praktiken und die ihnen zugrundeliegende Problematik strukturieren. Als „ruling relations“ bezeichnet Smith jene objektivierten Formen von Organisation und Wissen, die moderne Gesellschaften regulieren und koordinieren: formale Organisationen und textbasierte wissenschaftliche, professionelle und mediale Diskurse. Alltagswelten sind auf vielfältige Weise in diese institutionellen Komplexe eingebunden, die in konkreten lokalen Kontexten jedoch nur zum Teil sichtbar sind (Smith 2005: 38 ff.). Aufgabe einer institutionellen Ethnographie ist es, diese nicht vollständig in einem Untersuchungskontext enthaltenen Beziehungen empirisch zu erschließen. Insofern abstrakte Phänomene wie Institutionen oder Diskurse in der institutionellen Ethnographie als Effekte der Koordination von Handeln verstanden werden, sind sie auch empirisch beobachtbar. Damit eignet sich dieser Ansatz, um einen Gegenstand wie IIZ zu erforschen, der einerseits ein abstraktes sozialpolitisches Konzept ohne physische Gestalt ist, andererseits ein Fokus für Handlungskoordination in einem vorab nicht eindeutig umgrenzten Feld, dessen Konturen sich erst im Verlauf des Forschungsprozesses abzeichnen.

Unsere Forschung basiert auf zwei *ethnographischen Fallstudien* mit teilnehmender Beobachtung über einen Zeitraum von zwei Jahren (2008 bis 2010), begleitet von formellen Interviews und der Analyse von Dokumenten. Als Untersuchungskontexte, von denen ausgehend die Formierung und Praxis von IIZ analysiert wird, wurden *zwei IIZ-Projekte* ausgewählt, die wir mit den Pseudonymen „*Matrix*“ und „*Zentrum Berufliche Eingliederung (ZBE)*“ bezeichnen. Die beiden Projekte sind in zwei verschiedenen Deutschschweizer Kantonen angesiedelt und repräsentieren zwei kontrastierende Organisationsformen, die man im Feld „fliegendes“ respektive „stehendes Team“ nennt. Die Fallstudien zu den bei-

den Projekten, die in [Kapitel 2.4.](#) näher vorgestellt werden, umfassten dabei jeweils den gesamten Kooperationszusammenhang, bestehend aus den Träger-schaften, den zuweisenden Institutionen und den Akteuren, welche die Kooperation auf Einzelfallebene durchführen. In Bezug auf den Kooperationszusammenhang interessierte, wie über Ziele und Formen der Zusammenarbeit entschieden wird, wie Regeln festgelegt und durchgesetzt werden und inwiefern sich eine gemeinsame Identität und ein geteilter normativer Rahmen herausbildet. Des weiteren wurden die beobachteten lokalen Praktiken in Bezug gebracht zu den auf nationaler Ebene diskutierten idealtypischen Modellen von IIZ. Wie werden die translokal entworfenen Organisationsmuster im Prozess ihrer Diffusion in die Kantone „übersetzt“ (Czarniawska/Joerges 1996) und dabei transformiert? Hinsichtlich der Behandlung von Einzelfällen wurde danach gefragt, wie bestimmte Erwerbslose überhaupt zu einem Fall für IIZ werden und wie die weitere Fallbearbeitung zwischen den beteiligten Institutionen abgestimmt wird. Obschon keine Evaluation der Wirksamkeit von IIZ intendiert war, wurden 14 Fälle über einen längeren Zeitraum verfolgt und die Unterstützungsverläufe und -netzwerke der betreffenden Klientinnen und Klienten daraufhin analysiert, ob in der Fallbearbeitung tatsächlich ein qualitativ anderer Zugang zur Eingliederung von Erwerbslosen aufscheint als in der einschlägigen Forschung zu Aktivierung beschrieben wird (u. a. Ludwig-Mayerhofer/Behrend/Sondermann 2009; Magnin 2005; Maeder/Nadai 2009; Nadai/Hauss/Canonica 2013; Schallberger/Wyer 2010; Walther 2014). Inwiefern werden in der Kooperation neue Lösungsansätze sichtbar, die stärker an individuellen Problemlagen als an den jeweiligen Routineverfahren der beteiligten Institutionen orientiert sind? Das Forschungsdesign und die Methoden werden im Anhang detaillierter erläutert.

Bevor die Arbeit am Bau eines neuen institutionellen Gebäudes dargestellt wird, ist es notwendig, auf den „Lattenzaun mit Zwischenraum“ einzugehen, d. h. auf das System der sozialen Sicherung in der Schweiz und dessen Lücken. In [Kapitel 1](#) werden die drei Institutionen vorgestellt, die im Zentrum von IIZ stehen: die Arbeitslosenversicherung, die Sozialhilfe und die Invalidenversicherung. Präsentiert werden die Regulierungen, die zum Zeitpunkt unserer Untersuchung in Kraft waren. Die Invalidenversicherung und die Arbeitslosenversicherung haben seither weitere Gesetzesrevisionen erfahren und die für die Sozialhilfe maßgebenden Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) sind ebenfalls ergänzt worden. Die Reihenfolge der Darstellung entspricht der zeitlichen Abfolge, in der die drei Institutionen vom Aktivierungsparadigma erfasst wurden und entsprechende Maßnahmen sowie Anreiz- und

Sanktionssysteme einführen bzw. deutlich ausbauen. [Kapitel 2](#) widmet sich dem Bau des Hauses und zeichnet nach, wie das Konzept von IIZ auf nationaler Ebene entfaltet und mehrfach transformiert wurde und wie es weitere Modifikationen erfährt, wenn es in lokale Kontexte übersetzt wird. In diesem Kapitel wird zudem einleitend der theoretische Rahmen zum Konzept der institutionellen Arbeit skizziert und am Schluss wird die Architektur der beiden untersuchten IIZ-Projekte Matrix und Zentrum Berufliche Eingliederung beschrieben. [Kapitel 3](#) beleuchtet die Ebene der praktischen Arbeit in den neuen Strukturen aus drei Blickwinkeln. Erstens werden die Selektionskriterien und -praktiken diskutiert, die einen Erwerbslosen in einen „Fall für IIZ“ verwandeln. Im nächsten Unterkapitel werden die Grenzziehungen hinsichtlich der institutionellen und professionellen Zuständigkeiten für die Fälle fokussiert. Schließlich wird das eigentümliche Amalgam an Methoden aus der Sozialarbeit und dem Personalmanagement beschrieben, mit dem die sich als „Arbeitsintegrationspezialisten“ verstehenden professionellen IIZ-Akteure an die Fallbearbeitung herangehen. [Kapitel 4](#) wechselt die Perspektive vom Querschnitt zum Längsschnitt und verfolgt vier Klientinnen und Klienten auf ihren langen und verschlungenen Wegen durch den Dschungel des Sozialstaats. Betrachtet werden sowohl die Unterstützung, die sich im Rahmen von IIZ abspielt, wie auch Hilfen, die vor oder neben einem IIZ-Prozess laufen. Da mit IIZ, wie erläutert, eine effektivere und effizientere Eingliederung von Erwerbslosen angestrebt wird, wird dem Ausgang von IIZ-Prozessen besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Wann gilt ein Prozess als erfolgreich oder allgemeiner: Unter welchen Umständen werden Fälle abgeschlossen? Im Feld ist oft davon die Rede, dass aus der Kooperation ein „Mehrwert“ resultieren müsse – andernfalls lohne sich der Aufwand für die Zusammenarbeit nicht. Mit welchen rhetorischen Mitteln ein solcher Mehrwert konstruiert und zur diskursiven Legitimation von IIZ genutzt wird, wird anschließend nachgezeichnet. In [Kapitel 5](#) werden die wichtigsten empirischen Befunde aufgegriffen und theoretisch eingeordnet.

Zum Schluss dieser Einleitung sind einige Bemerkungen zur Darstellungsform und zur Schreibweise vonnöten. Zu den Konventionen der Präsentation von ethnographischer Forschung gibt es eine breite Diskussion, die wir hier nicht aufrollen wollen. Der vorliegende Text ist, mit van Maanen (1988) gesprochen, ein „realist tale“ im dokumentarischen Stil, bei dem die Ethnographin hinter den Text zurücktritt, die Beforschten mit einigen Zitaten zu Worte kommen lässt, aber letztlich die interpretative Autorität behält. Auch wenn die realistische Ethnographie heutzutage durch mehr Selbstreflexivität gekennzeichnet ist, setzt sie den

Akzent weiterhin auf „getting the news out“ (van Maanen in Adler/Adler 2008: 2). Dieser Konvention folgen auch wir. Jedoch versuchen wir, den Akteuren mehr Profil zu geben, als es kurze aus dem Kontext herausgerissene Zitate vermögen. Nicht weil wir glauben, ihnen damit „eine Stimme geben“ zu können – auch die Stimmen in hochreflexiven, kritischen und literarisch durchkomponierten Ethnographien „are still pressed into service to serve the author’s own interests“ (Atkinson/Coffey/Delamont 2003: 186). Wir hoffen lediglich, die Komplexität des Gegenstands IIZ plastischer hervortreten zu lassen und der Leserschaft die Möglichkeit zu anderen Lesarten als den von uns intendierten offen zu lassen. Aus der Vielzahl der Akteurinnen und Akteure, deren Tun wir in unserer Feldforschung beobachtet und deren Erfahrungen und Deutungen wir in Interviews erfragt haben, haben wir einige wenige herausgegriffen, die wir in diesem Buch namentlich auftreten lassen. Es sind insbesondere vier Klientinnen und Klienten und deren Beraterinnen und Berater, deren Fallverläufe ausführlicher verfolgt werden.⁴ Zur besseren Orientierung werden alle namentlich erwähnten Personen in [Tabelle 1](#) aufgelistet und im Kontext der beiden untersuchten IIZ-Projekte verortet. Nicht nur bei ihnen, sondern bei allen Personen, die durch ihr Engagement unsere Forschung ermöglicht haben, indem sie uns Zeit, Aufmerksamkeit und Interesse schenken, wollen wir uns hier herzlich bedanken.⁵

Als Stilprinzip haben wir im weiteren die Zitate aus den Interviews und Feldnotizen sprachlich leicht geglättet, ohne dabei so weit zu gehen, in diesem Prozess z. B. auch gleich die Schwierigkeiten von Migrantinnen und Migranten mit der deutschen Sprache vollends auszuradieren – schließlich stellt gerade dieses Problem eines der Vermittlungshemmnisse dar. In den Auszügen aus den Feldnotizen sind Passagen in Anführungs- und Schlusszeichen erinnerte Zitate und deshalb nur annähernd wörtlich, in den Interviews sind sie eine wörtliche Wiedergabe der ab Band transkribierten Aufnahmen.

Eine besondere sprachliche Herausforderung stellt sich in diesem Text hinsichtlich der Verwendung des Institutionenbegriffs. Im untersuchten Feld stellt er einen unproblematischen Terminus dar und wird praktisch synonym mit „Organisa-

4 Es liegt in der Natur des Wissenschaftsbetriebs mit seinen Publikationszwängen, dass Ausschnitte des empirischen Datenmaterials bereits in verschiedenen Texten aufbereitet und veröffentlicht wurden. So haben einige der Protagonisten in den folgenden Publikationen schon einmal die Bühne betreten oder werden es demnächst tun: Nadai 2012; 2009; Nadai/Koch 2011; Koch/Canonica 2012; Nadai/Canonica 2012; Koch, im Erscheinen.

5 Unser Dank gilt auch Fabienne Rotzetter und Esteban Piñeiro für ihre kritischen Kommentare und Anregungen.

tion“ gebraucht. Die Soziologie hingegen kommt nicht umhin, den Begriff präziser zu definieren. Allerdings ist in der Wissenschaft keine einheitliche Begriffsbestimmung auszumachen. Das Konzept der Institution wird vielmehr dem jeweiligen Forschungsgegenstand angepasst und auf Phänomene unterschiedlichster Reichweite angewendet: von regelhaften Handlungsmustern über Organisationen bis zu politischen Systemen (Senge 2006: 36). Im Kern lassen sich Institutionen als regulativ, normativ und kognitiv gestützte „routine-reproduced programs or rule systems“ (Jepperson 1991: 149) verstehen, die eine gewisse zeitliche Dauerhaftigkeit und soziale Verbindlichkeit aufweisen und soziales Handeln in einem gegebenen Kontext maßgeblich prägen (Senge 2006). Organisationen, als Spezialfall von Institutionen, zeichnen sich durch Zielorientierung, Ressourceneinsatz, formale Strukturen und Mitgliedschaft aus. Korrekterweise müsste der Gegenstand dieses Textes also meistens als *interorganisationale* Zusammenarbeit bezeichnet werden. Für eine ethnographische Beschreibung, die eine Binnensicht des untersuchten Feldes vermitteln will, scheint uns das nicht sinnvoll. Wir übernehmen deshalb den Sprachgebrauch des Feldes und klammern die Frage, inwiefern die beobachtete *interinstitutionelle* Zusammenarbeit im soziologischen Sinn als „institutionalisiert“ einzustufen ist, vorläufig aus – eine entsprechende theoretische Einschätzung wird erst im Schlusskapitel vorgenommen.

Und noch etwas anderes wollen wir in der Einleitung offen lassen: Der Architekt in Christian Morgensterns Gedicht baut unmissverständlich ein „großes“ Haus. Ob unsere Protagonisten ebenfalls ein institutionelles Gebäude von beachtlicher Größe errichten, ja, ob es ihnen überhaupt gelingt, eine solide Struktur namens „IIZ“ dauerhaft in der sozialpolitischen Landschaft zu verankern, wollen wir in der Einleitung nicht vorwegnehmen. Hingegen sollen der Leserschaft an dieser Stelle die Schicksale des Lattenzauns und des Architekten nicht vorenthalten werden, wenngleich wir diese Schicksale keineswegs auf unseren Forschungsgegenstand bezogen wissen möchten.

(...)

Der Zaun indessen stand ganz dumm
mit Latten ohne was herum,

ein Anblick grässlich und gemein.
Drum zog ihn der Senat auch ein.

Der Architekt jedoch entfloh
nach Afri- od Ameriko.

