

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 kosten-treibend 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 organisations-internen „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; Marzinik 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.

1. Die Latten und der Zwischenraum: Kernakteure von IIZ

Die Entwicklung des Sozialstaats setzte in der Schweiz später und zögerlicher ein als in anderen westlichen Industriestaaten. So baute die Schweiz den Sozialstaat noch nachholend aus, als in anderen OECD-Staaten bereits Stagnation und Rückbau vorherrschten (Moser 2008). Die Schweiz lässt sich überdies nur schwer in die bekannte Typologie der Wohlfahrtsregimes von Gøsta Esping-Andersen einordnen (Carigiet/Opielka 2006; Nollert 2007).⁶ Zum einen führt die föderalistische politische Struktur dazu, dass die Kantone und Kommunen in gewissen sozialpolitischen Feldern über beträchtlichen Spielraum verfügen, z. B. bei der Sozialhilfe (vgl. 1.2). Zum anderen wurden die einzelnen Zweige der sozialen Sicherung zu historisch unterschiedlichen Zeitpunkten geschaffen (Studer 1998) und enthalten z. T. Elemente verschiedener Regimetypen (Nollert 2007: 159). In zweierlei Hinsicht unterscheidet sich die Schweiz aber nicht von anderen hoch entwickelten Sozialstaaten: in der zunehmenden *Ausdifferenzierung* von Sicherungssystemen und sozialstaatlichen Dienstleistungsangeboten sowie im Siegeszug des *Aktivierungsparadigmas*. Aktuell umfasst die soziale Sicherung zehn Sozialversicherungen – von A wie AHV (Alters- und Hinterlassenenversicherung) bis U wie Unfallversicherung – und die steuerfinanzierte öffentliche Sozialhilfe.⁷

Im Folgenden stellen wir nur die drei wichtigsten Systeme zur Absicherung bei Erwerbslosigkeit vor, die zugleich die zentralen Akteure von IIZ sind: die Arbeitslosenversicherung (ALV), die Sozialhilfe und die Invalidenversicherung (IV). Im internationalen Vergleich weist die Schweiz nach wie vor relativ niedrige Quoten von registrierten Arbeitslosen, Sozialhilfebeziehenden oder Invalidenrentnern

6 Esping-Andersen selbst verortete sie im liberalen Typus mit geringer Dekommodifizierung und starker Stratifizierung (Nollert 2007: 154).

7 Die Versicherungen im Einzelnen in alphabetischer Reihenfolge: Alters- und Hinterlassenenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Berufliche Vorsorge, Ergänzungsleistungen zu AHV/IV, Familienzulagen, Invalidenversicherung, Krankenversicherung, Militärversicherung, Mutterschaftsversicherung und Unfallversicherung.

auf. Die Arbeitslosenrate pendelt seit Mitte der 1990er Jahre zwischen rund zwei bis fünf Prozent im Jahresdurchschnitt mit einem Spitzenwert von 5.2 Prozent im Jahr 1997 (SECO 2014: 22).⁸ Rund ein Fünftel der Betroffenen fällt in die Kategorie der Langzeitarbeitslosen. Die Erwerbslosenquote, die auch Personen umfasst, die sich nicht bei der Arbeitslosenversicherung melden – sei es mangels Ansprüchen oder aus anderen Gründen – liegt systematisch höher (Streckeisen 2012: 52). In unserem Untersuchungszeitraum betrug die Quote zwischen 3.4 bis 4.3 Prozent (BFS 2012a). Eine landesweite Statistik zum Sozialhilfebezug existiert erst seit 2004; die Sozialhilfequote liegt seither relativ konstant bei rund 3 Prozent der Wohnbevölkerung (BFS 2012b).⁹ Rund vier Fünftel der Fälle beziehen länger als ein Jahr Leistungen, fast ein Drittel sogar mehr als vier Jahre (BFS 2012c). Die Quote der Invalidenrentner bewegt sich seit der Jahrtausendwende zwischen 4.4 und 5.3 Prozent (BSV 2012: 22).¹⁰ Als alarmierend empfunden wurde aber die Zunahme der Leistungsempfänger/innen in jedem dieser drei Zweige der sozialen Sicherung, die in unterschiedlichem Ausmaß und mit zeitlichen Verschiebungen in den 1990ern registriert und im politischen Diskurs regelmäßig mit dem Adjektiv „explosionsartig“ versehen wurde. Immerhin rund ein Fünftel der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bezieht mindestens einmal Leistungen der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung oder der Sozialhilfe (Fluder et al. 2009: 109), und sowohl die ALV wie die Sozialhilfe verzeichnen einen Trend zu einer längeren Bezugsdauer. Der Blick auf die steigenden Kosten und der Eindruck einer Verfestigung von Leistungsbezug führten im Einklang mit Entwicklungen in anderen europäischen Ländern zu einem Umbau des sozialen Sicherungsnetzes in Richtung Aktivierung.

8 Die beiden Kantone, in denen unsere Fallstudien durchgeführt wurden, hatten im Untersuchungszeitraum (2008 bis 2010) leicht überdurchschnittliche (Standortkanton Zentrum Berufliche Eingliederung) bzw. leicht unterdurchschnittliche Arbeitslosenquoten (Standortkanton Matrix).

9 Die Sozialhilfequote im Standortkanton des ZBE ist doppelt so hoch; diejenige im Standortkanton von Matrix liegt etwa einen Prozentpunkt tiefer als der schweizerische Durchschnitt.

10 Auch bezüglich IV-Renten sticht der Standortkanton des ZBE mit überdurchschnittlichen Quoten hervor, während der Standortkanton von Matrix leicht unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt liegt (BSV 2012a: 25).

1.1 Vermittlungsfähigkeit: die Arbeitslosenversicherung

Die Einführung einer Arbeitslosenversicherung (ALV) wurde bereits Ende des 19. Jahrhunderts per Volksinitiative gefordert (und in der Abstimmung abgelehnt), aber erst Jahrzehnte später vollzogen: per dringlichem Bundesbeschluss wurde in den 1970er Jahren eine Pflichtversicherung realisiert, 1984 dann das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) in Kraft gesetzt (Magnin 2005: 86 f.; Tabin/Togni 2013; Togni 2009). Der Vollzug des Bundesgesetzes liegt bei den Kantonen, welche die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) betreiben, die für die Beratung, Vermittlung und Kontrolle der Arbeitslosen zuständig sind, während die Arbeitslosenkassen die Verwaltung der Beiträge und die Auszahlung der Taggelder übernehmen. Anspruchsberechtigt für Arbeitslosentaggelder ist, wer für die Dauer von mindestens zwölf Monaten innerhalb der letzten zwei Jahre vor Eintreten der Arbeitslosigkeit Beiträge entrichtet hat und „bereit, in der Lage und berechtigt ist, eine zumutbare Arbeit anzunehmen und an Eingliederungsmaßnahmen teilzunehmen“ (Art. 15, Abs. 1 AVIG). „Bereit sein“ bezieht sich auf die Verfügbarkeit, „in der Lage sein“ auf die physischen und psychischen Voraussetzungen (Arbeitsfähigkeit), und das Kriterium „berechtigt“ betrifft bei Ausländerinnen und Ausländern das Vorhandensein einer gültigen Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung (Magnin 2005: 190).

Die drei Merkmale, „bereit, in der Lage und berechtigt“ konstituieren zusammen die zentrale Voraussetzung für den Leistungsbezug: die „*Vermittlungsfähigkeit*“ der versicherten Person, mithin die prinzipielle Verwertbarkeit ihrer Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt. Vorgängige Beitragszahlungen und Vermittlungsfähigkeit lassen sich indes nur dann tatsächlich in Unterstützung ummünzen, wenn überdies die Bereitschaft zur Teilnahme an Eingliederungsmaßnahmen vorhanden ist. Diese wird unter dem Titel der „Mitwirkungspflicht“ eingefordert, die ein wesentlicher Mechanismus zur Durchsetzung des Aktivierungsparadigmas ist. In der Schweiz wurde die Maxime der Aktivierung zuerst in der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung eingeführt, im Unterschied zu anderen westlichen Wohlfahrtsstaaten, die zuerst Empfänger von bedarfsabhängigen Sozialleistungen der Pflicht zur Gegenleistung unterwarfen (Magnin 2005: 13). Aktivierende Elemente wie Beschäftigungsprogramme waren im Gesetz zwar schon lange vorgesehen; sie wurden jedoch erst ab Mitte der 1990er Jahre als Reaktion auf den für die Schweiz ungewöhnlich hohen Anstieg der Arbeitslosenzahlen mit Nachdruck durchgesetzt. Eine Teilrevision des Gesetzes verschärfte 1996 die Bezugsbedingungen entscheidend und machte die Teilnahme an Bildungs- und

Beschäftigungsmaßnahmen zur Pflicht. Die reine Stempelkontrolle wurde durch Kontroll- und Beratungsgespräche in den neu eingerichteten Regionalen Arbeitsvermittlungszentren abgelöst. Die Anspruchsberechtigung wurde zeitlich verkürzt, die Regeln über zumutbare Arbeit verschärft, härtere finanzielle Sanktionen eingeführt und die Kontrolle der „Arbeitsbemühungen“ (Nachweis über die Stellensuche) ausgedehnt.

Zum Zeitpunkt unserer Untersuchung hatte ein Arbeitsloser innerhalb einer Rahmenfrist von zwei Jahren Anspruch auf maximal 400 Taggelder in der Höhe von 80 Prozent des versicherten Verdienstes bzw. 70 Prozent für Personen ohne Unterhaltspflicht gegenüber Kindern; ältere Personen ab 55 Jahren konnten bis 520 Taggelder beziehen.¹¹ Arbeitslose müssen „zur Schadensminderung grundsätzlich jede Stelle unverzüglich annehmen“, sofern diese den Kriterien über zumutbare Arbeit nicht widerspricht (Art. 16 AVIG). Zumutbar ist zum einen geographische Mobilität, d. h. ein Arbeitsweg von je zwei Stunden Hin- und Rückfahrt täglich. Zum anderen muss auch soziale (Abwärts-)Mobilität akzeptiert werden: eine Stelle mit geringeren Qualifikationen und einer Lohneinbuße bis zu 30 Prozent gilt als zumutbar. Die Bestimmungen zur arbeitsinhaltlichen Angemessenheit und ausbildungsadäquaten Beschäftigung eröffnen den RAV-Beratenden einen erheblichen Ermessensspielraum.¹² In der Regel müssen die Arbeitslosen mindestens acht Bewerbungen pro Monat nachweisen und diese Pflicht zur aktiven Stellensuche setzt bereits vor dem Eintritt der Arbeitslosigkeit ein: Bewirbt sich ein zukünftiger Arbeitsloser nicht schon während der Kündigungsfrist seiner letzten Stelle für neue Stellen, können bereits zu Beginn der Unterstützung „Einstelltage“ verfügt werden.

Im Hinblick auf die Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit wurde in den letzten Jahren eine breite Palette an „*arbeitsmarktlichen Maßnahmen*“ (AMM) in den Bereichen Bildung und Beschäftigung geschaffen. Als Bildungsmaßnahmen gelten individuelle oder kollektive Kurse zur Umschulung, Weiterbildung oder Eingliederung sowie Übungsfirmen und Ausbildungspraktika. Zu den Beschäfti-

11 2011 ist eine weitere Revision in Kraft getreten, welche den Taggeldanspruch an die Dauer der Beitragszahlungen koppelt, die Wartefristen von der Höhe des versicherten Verdienstes abhängig macht und insbesondere für junge Arbeitslose massive Verschlechterungen mit sich bringt. Für sie gelten längere Wartefristen, eine kürzere Bezugsdauer und schärfere Zumutbarkeitsregeln. Auch die übrigen Versicherten können nur noch dann die maximalen 400 Taggelder beziehen, wenn sie mindestens 18 Monate Beiträge einbezahlt haben. Arbeitslose ab 55 Jahren haben weiterhin Anspruch auf maximal 520 Taggelder.

12 Seit 2011 gilt insbesondere für junge Arbeitslose bis zum 30. Altersjahr auch ausdrücklich eine Arbeit als zumutbar, die nicht ihren beruflichen Qualifikationen und bisherigen Tätigkeiten entspricht.

gungsmaßnahmen zählen kollektive Programme öffentlicher oder privater, nicht gewinnorientierter Institutionen, individuelle Berufspraktika in Unternehmen oder in der Verwaltung sowie „Motivationssemester“ für Jugendliche ohne eine Berufsausbildung. Zusätzlich verfügt die ALV über einen Katalog an „speziellen Maßnahmen“, wie z. B. zeitlich befristete Einarbeitungs- oder Ausbildungszuschüsse als Anreize für Arbeitgeber oder Reisekostenzuschüsse an Arbeitslose, um deren Bereitschaft zu geographischer Mobilität zu erhöhen. Personen, die sich in einer Schulungs- oder Beschäftigungsmaßnahme befinden, gelten im Übrigen als „registrierte nichtarbeitslose Stellensuchende“ und werden in der Arbeitslosenstatistik nicht als arbeitslos gezählt.

Für die betroffenen Arbeitslosen wird die abstrakte Versicherung greifbar in den monatlichen Auszahlungen und mehr noch in Gestalt der Personalberatenden der *Regionalen Arbeitsvermittlungszentren*. Wer Leistungen der Arbeitslosenversicherung bezieht, ist verpflichtet, sich monatlich beim RAV zu melden. Der offizielle Leitfaden für die Versicherten streicht die „persönliche Beratung und Vermittlung“ durch das RAV heraus und verspricht: „Das RAV berät Sie [...] über Bildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen.“ (SECO 2011: 8) Wie Magnin (2005) zeigt, kommt es immer wieder vor, dass Arbeitslose die Bezeichnung dieser Einrichtung zum Nennwert nehmen und das RAV tatsächlich als Vermittlungszentrum missverstehen. Sie werden jeweils schnell eines Besseren belehrt: Das RAV vermittelt nicht primär Stellen, sondern erwartet, dass seine Kunden sich selbst um Arbeit bemühen.¹³ Die RAV-Personalberatenden haben eine ambivalente Funktion. Sie kontrollieren die obligatorischen Arbeitsbemühungen und können Sanktionen beantragen, sollen zugleich aber ihre Klientinnen und Klienten bei der Stellensuche respektive der Verbesserung ihrer Vermittlungsfähigkeit beraten und unterstützen. Sie sind also mit dem aus der Sozialarbeit sattsam bekannten Dilemma von Hilfe und Kontrolle konfrontiert, wobei in der RAV-Beratung das Kontrollelement doch ein deutliches Übergewicht gegenüber der Hilfe zu haben scheint (Magnin 2005; für Deutschland: Behrend 2008; Ludwig-Mayerhofer et al. 2009).¹⁴ Von Gesetzes wegen ist der Auftrag der Arbeitslosenversicherung und der RAV als deren Vollzugsorgane die „rasche und dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt“ (Art. 1a Abs. 2 AVIG). Ob die Klientinnen

13 Das RAV kann jedoch „Zuweisungen“ machen, d. h. die Klientinnen und Klienten dazu verpflichten, sich auf passende Stellen zu bewerben.

14 Dieser Befund ist insofern zu modifizieren, als die RAV keine einheitlichen Strategien zur Beratungspraxis verfolgen (Frölich et al. 2007), so dass die Klientinnen und Klienten je nach Beratungskultur eines RAV mehr oder weniger Kooperation oder Druckausübung erfahren.

und Klienten zusätzliche, über die Arbeitslosigkeit hinausgehende Probleme haben, ist zunächst unerheblich. „*Wir sind ja keine Sozialversicherung für soziale Probleme*“, formulierte ein von uns interviewter Personalberater diesen Sachverhalt treffend. „Ob jemand tot oder lebendig hier reinkommt, spielt keine Rolle. Nur der Arbeitsausfall zählt.“ Faktisch lässt sich die Fiktion des kontextfreien Akteurs, dem nur die Arbeit fehlt (Maeder/Nadai 2009), allerdings nicht aufrechterhalten. Vielmehr haben es die RAV immer auch mit „Klienten mit schwer wiegenden Begleitproblemen“ zu tun (Frölich et al. 2007: 25), die durchaus eine „Beratung im engeren Sinn“ erfordern (Spycher et al. 2006: 7). Einige RAV haben deswegen eigene Sozialberatungsstellen eingerichtet oder einen Teil der Personalberatenden für die Arbeit mit besonders schwierigen Fällen zu Case Managern ausgebildet (vgl. 3.2.2).

1.2 Das letzte Netz: die Sozialhilfe

Die Sozialhilfe als ältester Pfeiler der sozialen Sicherung ist zugleich die unübersichtlichste der drei hier vorgestellten Institutionen (Maeder/Nadai 2004; Kutzner et al. 2009; Müller de Menezes 2012). Sie wird in der Schweiz gesetzlich auf kantonaler Ebene geregelt, der Vollzug obliegt den Kommunen. Ein Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung wird von Fachkreisen immer wieder gefordert, wurde aber bis heute nicht geschaffen. Ein Recht auf Unterstützung lässt sich lediglich aus der Bundesverfassung ableiten, die in Artikel 12 ein „Recht auf Hilfe in Notlagen“ festhält.¹⁵ Die gesetzliche Ausbuchstabierung dieses Anspruchs auf Existenzsicherung wird den 26 Kantonen überlassen, die sich nur gerade in einem einzigen Punkt einig sind: Alle kantonalen Sozialhilfegesetze bestätigen in ihrem Zweckartikel ein Grundrecht auf materielle Unterstützung in Notlagen. Weitere Aspekte von Unterstützung, wie die Förderung sozialer oder beruflicher Integration, von Selbständigkeit und anderes mehr, werden jeweils nur von einem Teil der Kantone gesetzlich festgeschrieben (Lindenmeyer/Walker 2010: 13). Überdies ist auch das Angebot an zusätzlichen bedarfsabhängigen Sozialleistungen für spezifische Zielgruppen kantonal höchst verschieden, ebenso die Kostenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden.

¹⁵ Der Artikel garantiert einen „Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind“ (Art. 12 BV).

Unübersichtlichkeit herrscht erst recht beim Vollzug der Sozialhilfe, der mehrheitlich durch die einzelnen Gemeinden gehandhabt wird. In sechs Kantonen ist die Praxis zentralisiert, in sieben weiteren können oder müssen die Gemeinden den Vollzug regionalen Sozialdiensten übertragen (ebd.: 26). Mehrere soziologische Studien haben den Versuch unternommen, diese verwirrende Vielfalt nach Organisationsstrukturen, Bearbeitungsweisen oder Professionalisierungsgrad typologisch zu ordnen (Höpflinger/Wyss 1994; Fluder/StremLOW 1999; Maeder/Nadai 2004). Auch wenn sich diese Typologien nicht decken, lässt sich immerhin der Schluss ziehen, dass die überwiegende Mehrheit aller Sozialhilfefälle von professionellen Fachkräften behandelt wird. Allerdings handelt es sich dabei keineswegs ausschließlich um ausgebildete Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, sondern auch um Verwaltungspersonal und Angehörige diverser Berufe (z.T. mit Weiterbildung im Bereich Sozialversicherungen). Es ist unter diesen Umständen wenig erstaunlich, dass die Schweizer Sozialhilfe erhebliche „Ungleichheit unter den Armen“ (Maeder/Nadai 2004: 177) erzeugt: hinsichtlich Zutrittsschwellen, Höhe der finanziellen Unterstützung und Art und Weise der immateriellen Hilfe (Beratung, Sanktionen). So haben Knupfer/Pfister/Bieri (2007) gezeigt, dass Unterschiede in der Sozialhilfe in Kombination mit der ebenfalls hohen Varianz in der Steuerbelastung je nach Wohnort jährlich zu mehreren Tausend Franken Differenz im frei verfügbaren Einkommen unterstützter Familien führen.

Jenseits dieser Unterschiede der Organisationsformen ist die Sozialhilfe von einigen einheitlichen Grundprinzipien geprägt. Anders als die Arbeitslosen- oder Invalidenversicherung wird sie unabhängig von den Ursachen der Bedürftigkeit gewährt (Finalprinzip) und ist bedarfsabhängig. Die *Bedarfsabhängigkeit* bedingt das Individualisierungsprinzip: Für jeden Einzelfall wird nicht nur das Vorliegen einer Notlage geprüft, sondern auch mit welchen Mitteln die Bedürftigkeit überwunden werden kann. Dies bezieht sich sowohl auf die materielle wie die immaterielle („persönliche“) Hilfe. Im Unterschied zu den kausal auf je ein klar umrissenes Problem begrenzten Sozialversicherungen kann in der Sozialhilfe prinzipiell jedes Problem der Klienten zum Thema werden, das als Ursache oder als Folge der persönlichen Notlage interpretiert werden kann.¹⁶ Materiell richtet sich die Unterstützung nach einem politisch festgelegten Existenzminimum und nimmt innerhalb einer gewissen Bandbreite Rücksicht auf die Besonderheiten der Lebenssituation (vgl. unten), nicht jedoch auf Statusdifferenzen vor Eintritt der

16 Nicht alle Probleme werden indes im Rahmen der Sozialhilfe behandelt; für viele Fragen werden die Klientinnen an spezialisierte Beratungsstellen überwiesen.

Bedürftigkeit wie die beitragsfinanzierten, lohnabhängigen Sozialversicherungen. Folgenreich ist das Subsidiaritätsprinzip: Sozialhilfe ist nachrangig gegenüber Ansprüchen an vorgelagerte Sicherungssysteme wie die Sozialversicherungen oder die Familie, für die eine Verwandtenunterstützungspflicht gilt. Deshalb ist in der Sozialhilfe der *Haushalt* die *Unterstützungseinheit*, nicht das Individuum: Bedürftigkeit bemisst sich an der Einkommens- und Vermögenssituation des gesamten Haushaltes. Das Subsidiaritätsprinzip impliziert ferner, dass Sozialhilfebeziehende dazu verpflichtet sind, selbst Anstrengungen zur Vermeidung oder Überwindung ihrer Notlage zu unternehmen. Und die Sozialhilfe ist im Unterschied zu den Sozialversicherungsleistungen rückerstattungspflichtig.¹⁷ Schließlich ist die Sozialhilfe zeitlich nicht durch eine fixe maximale Bezugsdauer limitiert: Sie wird im Prinzip solange gewährt, wie die Notlage andauert.

Eine gewisse Vereinheitlichung der Praxis wird durch die *Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)* herbeigeführt. Die SKOS ist ein nationaler Fachverband, dem Gemeinden, Kantone, Bundesstellen und private Organisationen des Sozialbereichs angehören. Seit den 1960er Jahren formuliert und publiziert die SKOS ihre „Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe“ mit ergänzenden „Praxishilfen“. Obwohl die Richtlinien rechtlich nicht bindend sind, sondern nur den Status von Empfehlungen für die Sozialhilfeeorgane haben, haben sie eine große Bedeutung für die Praxis.¹⁸ Die Richtlinien legen insbesondere Unterstützungsansätze fest, die sich aus dem „Grundbedarf für den Lebensunterhalt“, den (lokal angepassten) Wohnungskosten, den Prämien für die obligatorische Krankenversicherung sowie aus „situationsbedingten Leistungen“ zusammensetzen. Zum Zeitpunkt unserer Studie betrug der von der SKOS empfohlene Grundbedarf für eine Einzelperson CHF 960.– pro Monat.

Dieser Grundbedarf kommt so jedoch oft nicht mehr zum Tragen, denn seit 2005 propagieren die SKOS-Richtlinien ein kompliziertes System von Anreizen und Sanktionen zur *Aktivierung* der Klientinnen und Klienten. Die SKOS war eine treibende Kraft bei der Einführung und Durchsetzung des Aktivierungspara-

17 Auch die Rückerstattungspflicht wird unterschiedlich gehandhabt. Rechtmäßig bezogene Unterstützungsgelder werden nur dann zurück gefordert, wenn jemand wieder in finanziellen Verhältnissen deutlich über dem Existenzminimum lebt (z. B. infolge Erbschaft), wobei diese Bestimmung verschieden ausgelegt wird.

18 Acht Kantone erklären die Richtlinien im Sozialhilfegesetz für verbindlich, zehn Kantone haben sie auf Verordnungsebene verankert (Lindenmeyer/Walker 2010: 14). Allerdings werden die Richtlinien nicht unbedingt integral übernommen, sondern z. T. mit Ergänzungen oder Abweichungen. Dabei tendieren die Kantone zur „Ausreizung der SKOS-Richtlinien nach unten“, d. h. zu einer Anpassung zu Ungunsten der Klientel (Wyss 2005: 82).

digmas in der Sozialhilfe. 1998 verankerte sie erstmals das Gegenleistungsprinzip in ihren Richtlinien, im Zusammenhang mit der Konkretisierung des Integrationsauftrags der Sozialhilfe. Sozialhilfe wurde als Vorleistung der Gesellschaft interpretiert, für welche die Klientinnen und Klienten eine Gegenleistung erbringen sollen, indem sie sich aktiv um ihre Integration bemühen. Die Rede war (und ist) von „sozialer und beruflicher Integration“ – faktisch geht es primär um Eingliederung in den Arbeitsmarkt bzw. die Teilnahme an Beschäftigungsmaßnahmen (Nadai 2006; 2009). In einer neuerlichen Revision der Richtlinien wurde 2005 der Grundbedarf einerseits um rund zehn Prozent gesenkt, andererseits durch eine „leistungsbezogene“ Komponente mit verschiedenen Zulagen bzw. Einkommensfreibeträgen für diverse Integrationsbemühungen ergänzt. Spiegelbildlich können bei Verweigerung solcher Maßnahmen scharfe Sanktionen verfügt werden und die Unterstützung kann bis auf ein absolutes Existenzminimum gekürzt oder im Extremfall ganz gestrichen werden. Dieses Anreiz- und Sanktionssystem hat zur Folge, dass „in der Frage der Existenzsicherung (...) keine feste Größe mehr auszumachen [ist]“ (Wyss 2005: 77). Die Unterstützung liegt je nach Integrationswilligkeit über dem Grundbedarf oder darunter, und auch in dieser Beziehung ist die Praxis der Gemeinden alles andere als einheitlich (Salzgeber 2006: 9; Salzgeber/Neukomm 2008: 28). Der verstärkte Fokus der Sozialhilfe auf Arbeit manifestiert sich auch jenseits der SKOS-Richtlinien: In mehreren Städten wurden die Zugangsbarrieren erhöht, indem Klientinnen und Klienten zuerst ein Beschäftigungsprogramm durchlaufen müssen, bevor sie überhaupt Unterstützung erhalten. Legitimiert wird diese Praxis als Abklärung im Hinblick auf Eingliederungsmaßen während des Sozialhilfebezugs. Der Abschreckungseffekt wird aber durchaus offen benannt.¹⁹

Angesichts des Subsidiaritätsprinzips der Sozialhilfe ist der forcierte Fokus auf Eingliederung in den Arbeitsmarkt bis zu einem gewissen Grad systemwidrig, denn die Anerkennung des Unterstützungsanspruchs impliziert, dass bereits erwiesen ist, dass die Antragstellerin ihre Existenz nicht aus eigenen Mitteln, z. B. durch Erwerbsarbeit sichern kann. In der Sozialhilfe ist der Klient primär materiell bedürftig, wie eine von uns interviewte Sozialdienstleiterin erläutert: „Zuerst kommt so viel anderes: er hat kein Geld, er hat Schulden. Das muss alles gelöst

19 So deklariert z. B. die Stadt Winterthur auf ihrer Website zum Projekt „Passage“: „Das Projekt soll als eine gewisse Hürde für diejenigen Personen dienen, die sich neu zum Sozialhilfebezug anmelden und arbeitsfähig sind. Um dies zu erreichen, wird von allen Personen, die keine Ausschlusskriterien aufweisen, während eines Monats eine Arbeitsgegenleistung als Voraussetzung für den Bezug von Sozialhilfe eingefordert.“

werden, bis er überhaupt ans Arbeiten denken kann.“ Die eindeutig zu bestimmende materielle Existenzsicherung ist für die Klientel wie für das Personal faktisch bedeutsamer als der diffuse Auftrag der sozialen und beruflichen Integration (Maeder/Nadai 2004: 25 ff.). Gesetzlich verankert ist der Auftrag der beruflichen Integration denn auch erst in der Hälfte aller Kantone (Lindenmeyer/Walker 2010: 13) und in der Praxis besteht eine eklatante Diskrepanz zwischen der Anzahl der zu integrierenden Klientinnen und Klienten und der effektiven Teilnahme an Eingliederungsprogrammen (ebd: 40).

1.3 Verwertung von Restarbeitsfähigkeit: die Invalidenversicherung

Auch die Invalidenversicherung (IV) ist in der Schweiz wie die Arbeitslosenversicherung eine noch relativ junge Institution mit einer langen Entstehungsgeschichte. Obwohl bereits 1925 ein Verfassungsartikel neben der Einrichtung einer Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) auch eine Invalidenversicherung vorsah, wurde ihre Einführung noch dreieinhalb Jahrzehnte hintangestellt, weil die Altersversicherung Vorrang hatte. Erst 1960 trat schließlich ein Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) in Kraft, welches die Beitragspflicht, die Leistungen und die Organisation der IV regelt (Canonica 2012; Germann 2008). Als Zweck der Versicherung wurde formuliert, Invalidität zu verhindern und zu vermindern, zur „eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung“ der Betroffenen beizutragen und die ökonomischen Folgen von Invalidität auszugleichen (Art. 1a IVG). Neben Renten finanziert die IV auch medizinische Hilfsmittel sowie eine Reihe von Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung. Sie ist zwar eine eigenständige Versicherung, war aber finanziell bis vor kurzem über einen gemeinsamen Ausgleichsfonds mit der Altersversicherung verbunden. Diese finanzielle Koppelung spielte in der jüngeren politischen Diskussion eine wesentliche Rolle, indem die Befürworter einer radikalen Neuausrichtung der IV argumentierten, das hohe finanzielle Defizit der IV reiße die Altersversicherung mit in den Abgrund.²⁰ Organisiert ist die IV ähnlich wie die ALV: Die fachliche und administrative Oberaufsicht liegt beim Bund (konkret beim Bundesamt für Sozialversicherungen, BSV), der Vollzug obliegt den Kantonen, die ihn den kantona-

20 Eine Verordnung über die Einrichtung eines eigenständigen Ausgleichsfonds für die IV ist anfangs 2011 in Kraft getreten.

len IV-Stellen übertragen. Diese Stellen sind unterschiedlich strukturiert, verfügen aber grundsätzlich über die Bereiche Leistungen (Renten und Hilfsmittel), Abklärung sowie Integration (Früherfassung und Frühintervention, Berufsberatung, Arbeitsvermittlung). Für die Berechnung und die Auszahlung der Renten sind die Ausgleichskassen der Alters- und Hinterlassenenversicherung zuständig.²¹ Ab 2005 wurden zusätzlich die Regionalärztlichen Dienste (RAD) aufgebaut, die versicherungsmedizinische Beurteilungen zuhanden der IV-Stellen vornehmen.²²

Die Leistungen der Invalidenversicherung sind direkt an die durch einen Gesundheitsschaden verursachte *Erwerbsunfähigkeit* gebunden (Bachmann et al. 2005: 11). Während der Klient bei der Arbeitslosenversicherung gesund bzw. arbeitsfähig sein muss, muss bei der IV eine bleibende oder länger dauernde körperliche, psychische oder geistige Einschränkung der Erwerbsfähigkeit vorliegen, um Ansprüche geltend zu machen. Dabei müssen drei Bedingungen erfüllt sein: Es muss erstens ein medizinisch verbriefter „Gesundheitsschaden“ vorliegen, der zweitens die Erwerbsfähigkeit beeinträchtigt, und – was entscheidend ist – zwischen der Beeinträchtigung der Erwerbsfähigkeit und dem Gesundheitsschaden muss eine kausale Beziehung bestehen (Guggisberg et al. 2004: 66). So genannt „IV-fremde“ Faktoren, welche die Erwerbsfähigkeit einschränken, können keine Ansprüche begründen. Beispielsweise wäre es für die IV nicht von Belang, wenn ein Langzeitarbeitsloser aus Resignation zu trinken beginnt und deshalb seine Chancen auf dem Arbeitsmarkt weiter sinken. Erst wenn die Alkoholabhängigkeit bleibende Gesundheitsschäden hinterlässt, die einen Einfluss auf die Arbeitsfähigkeit haben, oder wenn die Resignation in eine klinische Depression umschlägt, rückt der Fall in den Horizont der IV. Die Invalidenversicherung nimmt mithin den Klienten als beschädigten Körper in den Blick, oder genauer: als beschädigte, nicht mehr (voll) verwertbare Arbeitskraft. Das Gesetz unterscheidet zwischen *Arbeitsunfähigkeit* und *Erwerbsunfähigkeit*: Erstere liegt vor, wenn jemand durch eine gesundheitliche Beeinträchtigung den bisherigen Beruf nicht mehr ausüben kann. Ausschlaggebend ist jedoch die Erwerbsunfähigkeit, d. h. der

21 Die Rente ist abhängig vom Invaliditätsgrad, der wiederum als Differenz zwischen dem Einkommen, das ohne die Behinderung erzielt werden könnte und dem mit Gesundheitsschaden noch erreichbaren Einkommen berechnet wird. Die Höhe einer Vollrente bemisst sich am Durchschnittseinkommen der versicherten Person vor Eintreten der Invalidität und liegt aktuell zwischen 1160 bis 2320 Franken. Wenn die Rente das Existenzminimum nicht deckt, besteht zusätzlich ein Anrecht auf Ergänzungsleistungen (EL).

22 Die RAD sind administrativ den IV-Stellen zugeordnet, unterstehen aber direkt der Aufsicht des Bundesamts für Sozialversicherungen. Die zehn RAD arbeiten in der Regel für mehrere kantonale IV-Stellen (Wapf/Peters 2007).

Verlust der Erwerbsmöglichkeiten „auf dem in Betracht kommenden ausgeglichenen Arbeitsmarkt“ (Art. 7 ATSG). Das heißt, es wird abgeklärt, ob und in welchem Umfang eine Antragstellerin trotz gesundheitlicher Probleme in einer „angepassten“, also z. B. körperlich weniger belastenden Tätigkeit arbeiten kann. „Wenn man jetzt ganz boshaft wäre“, erläutert der Leiter eines Regionalärztlichen Dienstes dieses Prinzip, „könnte man sagen, es gibt den Beruf eines Matratzentesters und eines Museumswärters. Beim einen kannst du den ganzen Tag liegen, beim anderen kannst du sitzen, stehen, laufen, reden, ruhig sein, wie du willst. Jeder, der sich bewegen kann, kann das machen.“ Nur wenn auch in Bezug auf eine alternative Tätigkeit eine mindestens 40-prozentige Arbeitsunfähigkeit vorliegt besteht ein Rentenanspruch.²³

Nicht von ungefähr hat die Invalidenversicherung das *Aktivierungsprinzip erst in jüngster Zeit durchgesetzt*, denn wie Castel (2000: 45) bemerkt, sind „körperliche Ohnmacht, (...), eine möglichst unheilbare Krankheit, für den Blick möglichst unerträgliche Gebrechen (...) stets die besten Passierscheine gewesen, um in den Genuss von Fürsorge zu kommen.“ Der Unterstützungsanspruch von Menschen mit Behinderungen schien lange unbestritten. Dies änderte sich, als in den 1990ern die Zahl der IV-Renten sowie die finanziellen Defizite der Versicherung stark anstiegen. Insbesondere die Zunahme von Renten aufgrund diffuser, gleichsam unsichtbarer Leiden wie psychische Behinderungen, Rückenleiden, Schleudertraumata und ähnliches wurde in der politischen Diskussion aufgegriffen und mit dem Kampfbegriff der „Scheininvaliden“ verbunden. Neben den Betroffenen selbst wurden auch Ärztinnen und Arbeitgeber verdächtigt, unnötigem Rentenbezug Vorschub zu leisten: die Ärzte, weil sie aus falsch verstandener Solidarität ihre Patienten vorschnell als arbeitsunfähig erklärten, die Arbeitgeber, weil sie ihre verschlissenen Arbeitskräfte in die Sozialversicherung entsorgten. Unter diesem Druck wurde im Rahmen der vierten IV-Revision versucht, mittels der Schaffung der RAD die Praxis der medizinischen Begutachtung zu vereinheitlichen und zu verschärfen. Überdies wurde die aktive Arbeitsvermittlung eingeführt. Die Revision erhöhte die Zugangsbarrieren und führte wie gewünscht bereits zu einem Rückgang der Neurenten.

Die fünfte Revision, die 2008 in Kraft trat, ging einen Schritt weiter und nahm die Betroffenen verstärkt in die Pflicht. Der Eingliederungsgedanke war in der IV

23 Für die Klienten hat die Anerkennung oder Ablehnung eines Rentenanspruchs der IV weitere Folgen, weil davon auch Renten im Rahmen der Beruflichen Vorsorge (BVG) oder der Unfallversicherung (SUVA) betroffen sind. Anerkennt die IV die Erwerbsunfähigkeit nicht, zahlen auch die anderen Versicherungen keine Rente.

zwar von Anfang an gesetzlich verankert, wurde nun aber radikalisiert. Das alte Motto „Eingliederung *vor* Rente“ wurde durch die Maxime „Eingliederung *statt* Rente“ ersetzt. Die Bestrebungen sollten aus einer „Rentenversicherung mit einer Versicherungsmentalität“ eine „Eingliederungsversicherung mit einer Dienstleistungskultur“ formen (Guggisberg et al. 2008: V). Ziel war, wie es in der Botschaft des Bundesrates zur Volksabstimmung über die Revision hieß, „die optimale Verwertung der Restarbeitsfähigkeit“. Im Zentrum der Reformen stand der Gedanke, mögliche Invalidisierungsprozesse frühzeitig zu erkennen, um so neue Berentungen zu vermeiden. Eine Meldung an die IV kann bereits nach einem Monat krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit oder bei wiederholten kurzen Absenzen erfolgen (auch ohne Einwilligung der Betroffenen), worauf bereits ohne abschließende Rentenprüfung Maßnahmen zur Frühintervention eingeleitet werden können. Der Katalog der verfügbaren Instrumente für die berufliche Eingliederung wurde mit der Revision erweitert, und neu kam vor allem die sanktionierbare Verpflichtung hinzu, an Beschäftigungs- oder sonstigen angeordneten Integrationsmaßnahmen teilzunehmen. Auf der finanziellen Ebene wurden zudem Änderungen durchgesetzt, die in gewissen Fällen zu geringeren Leistungen führen (z. B. Abschaffung von Zusatzrenten oder des „Karrierezuschlags“, d. h. der Anpassung von Renten an eine hypothetische Einkommenserhöhung im Erwerbsverlauf), und die Mindestbeitragszeit für einen Rentenanspruch wurde auf drei Jahre erhöht.²⁴

1.4 Soziale Sicherung: Konvergenz und Lücken

Die sukzessive Durchsetzung des Aktivierungsprinzips in den letzten zwanzig Jahren hat, wie gezeigt, zu einer *Konvergenz der Ziele und institutionellen Regelungen* von Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe geführt (Nadai 2006). Wie in der ALV schon immer, hat jetzt auch in der IV und der Sozialhilfe die Eingliederung in den Arbeitsmarkt Priorität, während die materi-

²⁴ Die nächste, in zwei Etappen aufgeteilte Revision wurde im Frühjahr 2011 vom Parlament beschlossen. Der erste Teil wurde 2012 in Kraft gesetzt, die Implementierung des zweiten Teils war für 2015 vorgesehen, wurde im Juni 2013 jedoch vom Parlament abgelehnt. Während bei den letzten beiden Gesetzesänderungen der Anstieg von Neurenten im Fokus stand, zielt die sechste Revision unter anderem auf die Überprüfung und Aufhebung bestehender Renten. Angepeilt wird eine Größenordnung von 2500 Rentenaufhebungen durch berufliche Eingliederung pro Jahr. Zielgruppen sind wiederum vor allem die Klientinnen und Klienten mit schwer fassbaren Beeinträchtigungen: zum einen Schmerzpatienten, zum anderen Menschen mit psychischen Behinderungen.

elle Existenzsicherung zunehmend restriktiver gestaltet wurde. Erstens wurden die Unterstützungsleistungen direkt oder indirekt gekürzt, indem der Zugang erschwert, die Bezugsdauer verkürzt bzw. die Höhe der Transferzahlungen gesenkt wurde. Zweitens wurden nun auch in den beitragsfinanzierten Sozialversicherungen gewisse Bedarfelemente eingebaut, indem in der ALV Personen ohne Unterhaltspflicht zusätzliche Wartetage, abgestuft nach der Höhe des versicherten Verdienstes, auferlegt werden.²⁵ Die Gewährung von Leistungen wird drittens von Verhaltenskonformität abhängig gemacht: von der Demonstration von Arbeitswille, indem die Leistungsempfänger über die Arbeitssuche Rechenschaft ablegen müssen bzw. zur Teilnahme an verfügbaren Eingliederungsmaßnahmen verpflichtet sind. Andernfalls kann die Unterstützung gekürzt oder ganz eingestellt werden.²⁶ Die Betroffenen können umgekehrt jedoch kein Recht auf Unterstützung bei der Integration in den Arbeitsmarkt geltend machen. In der IV und in der Sozialhilfe wird außerdem nur sehr vage umrissen, welche Arbeit oder welche Maßnahmen zumutbar sind.²⁷

Die Konvergenz der Sicherungssysteme hat *quantitative und qualitative Folgen* für die Integrationskapazitäten des Sozialstaats. Die Verallgemeinerung der Arbeitspflicht im Rahmen aktivierender Sozialpolitik, die sich in den skizzierten Entwicklungen von ALV, IV und Sozialhilfe niederschlägt, führt einerseits dazu, dass mehr Sozialleistungsempfänger mittels gezielter Maßnahmen in den Arbeitsmarkt integriert werden müssen. Exakte Daten über das unübersichtliche Feld der beruflichen Eingliederung und die potenziellen Zielgruppen für entsprechende Maßnahmen sind allerdings nicht verfügbar. Andererseits verändert sich in qualitativer Hinsicht die Struktur der Zielgruppe beruflicher Eingliederung. Insofern das Aktivierungsparadigma jede Sozialtransfers beziehende Person unter dem Blickwinkel der Erwerbslosigkeit betrachtet und im Hinblick auf ihre Erwerbsfähigkeit taxiert, verengt sich die sozialstaatliche „Handicapologie“ (Castel 2000: 27). Der Katalog von gesundheitlichen und sozialen Einschränkungen, die eine Person von

25 Diese Änderung läuft auf eine „verkappte Senkung der (...) Einkommensersatzquote“ hinaus (Binswanger 2010), die z. B. für kinderlose Arbeitslose mit mittlerem Einkommen, die nach wenigen Monaten Arbeitslosigkeit wieder eine Stelle finden, massiv ausfallen kann.

26 Für die Sozialhilfe als letztes Netz ist rechtlich umstritten, ob die Einstellung jeglicher Unterstützungsleistungen mit dem von der Verfassung garantierten Recht auf Unterstützung in Notlagen vereinbar ist. Die SKOS-Richtlinien selbst sind diesbezüglich widersprüchlich (Wyss 2005: 82 f.).

27 In der IV gilt jede Maßnahme als zumutbar, die „der Eingliederung dient“, außer solche, die dem „Gesundheitszustand nicht angemessen sind“ (IVG, Art. 7a). Die SKOS-Richtlinien bezeichnen eine Arbeit bzw. eine Maßnahme als zumutbar, wenn sie „dem Alter, dem Gesundheitszustand und den persönlichen Verhältnissen der bedürftigen Person angemessen ist“ (A. 5-3).

der moralischen Pflicht zur eigenständigen Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit entbinden und ein Recht auf gesellschaftliche Unterstützung legitimieren, wird insgesamt restriktiver gehandhabt (Nadai 2009: 61 f.). Das führt dazu, dass die sozialstaatlichen Institutionen auch Klientinnen und Klienten in den Arbeitsmarkt lotsen sollen, die man im einschlägigen Jargon als „schwer vermittelbar“ bezeichnet.²⁸ Was Lindenmeyer/Walker (2010: 66) für einen Teil der Sozialhilfe-klientel konstatieren, dass diese nämlich nicht einen „gezielten Vermittlungsbedarf“, sondern einen umfassenden „Integrationsbedarf“ hätten, lässt sich allgemein auf Erwerbslose mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen oder sozialen und kulturellen Handicaps (Alter, eingeschränkte zeitliche Verfügbarkeit aufgrund von Betreuungspflichten, beschränkte Kenntnisse der lokalen Sprache, fehlende berufliche Qualifikationen u. ä.) übertragen. Der Sozialstaat stellt sich hier gleichsam eine unmögliche Aufgabe, wenn er den Anspruch erhebt, selbst diese Kategorie von Erwerbslosen mit geringer Beschäftigungsfähigkeit noch in einen Arbeitsmarkt mit steigenden Leistungsanforderungen und schrumpfender Aufnahmekapazität integrieren zu wollen. Und unter den Vorzeichen dieses Anspruchs werden auch die Sozialversicherungen, die grundsätzlich für „generalisierende Leistungen bei typischen, einfachen Notlagen“ (Kaufmann 1973: 98) zuständig sind, unweigerlich mit der Notwendigkeit konfrontiert, „individualisierende(n) Leistungen in komplexen Notlagen“ (ebd.) erbringen zu müssen, welche zum Alltag der Sozialhilfe gehören.

Zwischen Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe hat zwar eine gewisse Konvergenz stattgefunden, und insbesondere das gemeinsame Primat der Eingliederung in den Arbeitsmarkt bietet eine Grundlage für die interinstitutionelle Zusammenarbeit. Trotzdem handelt es sich weiterhin um getrennte Institutionen mit je eigenen Regelwerken und mit getrennten Rechnungen. Je nach Ursache einer Notlage ist ein anderes Unterstützungssystem mit je anderen Leistungen zuständig. So unterscheiden sich z. B. die Möglichkeiten der Arbeitslosenversicherung und der Invalidenversicherung im Hinblick auf die berufliche Weiterbildung oder Umschulung ihrer Klientel und die Sozialhilfe kann Weiterbildung nur subsidiär finanzieren (Nadai/Hauss/Canonica 2013). Fatal wirken sich die Differenzen zwischen den Systemen vor allem für Fälle aus, die *in den*

28 Mit geradezu brutaler Konsequenz brachte das der Vizedirektor des Bundesamts für Sozialversicherungen in einem Zeitungsinterview zum Ausdruck, als er sich zur Aussage verstieg: „Selbst Querschnittgelähmte haben nicht von vornherein Anspruch auf eine Rente. Ein medizinisches Grundproblem ist kein Freipass für eine Rentenleistung. Ich könnte meine Arbeit auch als Querschnittgelähmter machen.“ (Tages-Anzeiger, 2. März 2011)

Zwischenräumen hängen bleiben. Das kann erstens bei den Übergängen zwischen den Systemen geschehen: Beispielsweise können Arbeitslose nach Ablauf ihrer Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung (Aussteuerung) erst dann Sozialhilfe beziehen, wenn sie allfällige finanzielle Reserven aufgebraucht haben.²⁹ Bis sie die Armutsschwelle erreicht haben, sind sie finanziell auf sich gestellt und können auch keine weiteren Integrationsmaßnahmen in Anspruch nehmen. Zweitens können länger dauernde gesundheitliche Probleme zu Armutfallen werden. So fehlt in der Schweiz eine obligatorische Versicherung für den Erwerbsausfall bei längerer Krankheit (Gurny/Ringger 2009), und die Prüfung von Rentenansprüchen bei der IV dauerte vor der 5. IV-Revision mehrere Monate oder gar mehr als ein Jahr (Merckx/Ventrice 2003: 317). In dieser Zeit müssen Betroffene entweder auf eigene Mittel zurückgreifen oder Sozialhilfe beantragen. Besonders schwierig gestaltet sich die Situation für Personen, denen zwar von ihren behandelnden Ärzten über längere Zeit eine Arbeitsunfähigkeit attestiert wird, die aber von der IV trotzdem nicht als erwerbsunfähig anerkannt werden.³⁰ Mit der ärztlich verbrieften Arbeitsunfähigkeit gelten sie bei der ALV als nicht vermittlungsfähig und haben folglich keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld, ohne aber bei der IV rentenberechtigt zu sein.

Klientinnen und Klienten fallen bisweilen nicht nur systembedingt aufgrund von Zugangs- und Abgangsregeln durch die Maschen des Sicherungssystems, sondern können zu Opfern einer gewissen Konkurrenz zwischen den Institutionen werden. Insofern diese unter Kostendruck stehen und an ihren Eingliederungserfolgen gemessen werden, sind sie versucht, sich gegenseitig Klientinnen und Klienten zuzuschieben, um die eigene Rechnung zu entlasten. Der daraus resultierende *Drehtüreffekt* ist ein Dauerthema in der sozialpolitischen Diskussion und war ein wichtiger Auslöser für die Entwicklung von IIZ (vgl. 2.2). Allerdings scheinen mehrfache Wanderungsbewegungen zwischen den Systemen nicht so häufig zu sein, wie in den öffentlichen Debatten unterstellt wird. Eine empirische Studie zur Dynamik der Zugänge und Abgänge zu Unterstützungsleistungen bzw. zu den Übergängen zwischen ALV, IV und Sozialhilfe fand heraus, dass nur rund 8 Prozent aller Leistungsbezüger mindestens einmal im Untersuchungszeitraum von drei Jahren zwischen den Systemen gewechselt hatte und nur gerade bei 0.9 Prozent wurde mehr als ein Übergang verzeichnet (Fluder et al. 2009). Wäh-

29 Aktuell setzt die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) die Grenze zum Bezug von Sozialhilfe bei maximal 4000 Franken Vermögen für eine Einzelperson an (SKOS 2005, E.2-3).

30 Arbeitslose, die wegen Krankheit oder Schwangerschaft ganz oder teilweise arbeitsunfähig sind, haben bei Vorliegen eines ärztlichen Attests während 30 Kalendertagen weiterhin Anspruch auf Taggelder.

rend die Zu- und Abgänge der Arbeitslosenversicherung vor allem extern erfolgen – die Betroffenen kommen direkt nach dem Verlust einer Beschäftigung zur ALV und beenden den Bezug durch erneuten Stellenantritt –, ist die Sozialhilfe stark durch die interne Dynamik der sozialen Sicherung geprägt: Jeweils mehr als ein Drittel der Klientel tritt aus einem der anderen Systeme zur Sozialhilfe über (v. a. aus der ALV) und verlässt diese durch einen Wechsel zu einem anderen Zweig der sozialen Sicherung (v. a. zur IV). Die IV ist hingegen eine Endstation innerhalb des Systems: Wer einmal eine IV-Rente erhält, wechselt selten zur Sozialhilfe oder zur ALV.³¹ Und fast die Hälfte der IV-Neurentner haben bereits zuvor Leistungen der ALV oder der Sozialhilfe bezogen; 12.2 Prozent waren bei beiden Systemen anhängig (Fluder et al. 2013: 67).³² Etwas häufiger als Wechsel zwischen den Systemen sind kombinierte Leistungsbezüge: 9.3 Prozent der Leistungsbezüger der untersuchten Systeme erhalten mindestens einmal gleichzeitig Leistungen mehrerer Systeme. Dabei handelt es sich oft um ergänzende Sozialhilfe, wenn die Arbeitslosenunterstützung bei Personen mit tiefem Einkommen die Existenz nicht sichert (Fluder et al. 2009: 115). Wenn man den Drehtüreffekt wörtlich interpretiert als direkten Übergang von einem Sicherungssystem in ein anderes, ist er also eine marginale Erscheinung. Allerdings erfolgen gewisse Übergänge, wie bereits erwähnt, nicht als unmittelbarer Wechsel, sondern erst nach einiger Zeit, wenn z. B. eine ausgesteuerte Arbeitslose oder eine Person mit abschlägigem Rentenentscheid der IV zuerst Ersparnisse aufbrauchen muss, bis er oder sie Sozialhilfe beantragen kann. In diesen Fällen funktionieren die Drehtüren langsamer, sind aber doch in Betrieb.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die Arbeitslosenversicherung, die Invalidenversicherung und die Sozialhilfe als die drei wichtigsten Zweige der sozialen Sicherung im Erwerbsalter heute mit unterschiedlichen Mitteln das gleiche pri-

31 Abgänge durch Eingliederung in den Arbeitsmarkt sind in der IV im Übrigen auch eher selten: „Wer einmal eine IV-Rente bezieht, kehrt mit großer Wahrscheinlichkeit nicht mehr vollumfänglich in den Arbeitsmarkt zurück.“ (Fluder et al. 2009: 111; vgl. auch Bachmann et al. 2005) Der Sozialhilfebezug wird hingegen bei 42 Prozent der Abgänge aus dem System der sozialen Sicherung durch die „Verbesserung der wirtschaftlichen Situation“ (Aufnahme einer Erwerbsarbeit oder höheres Erwerbseinkommen) beendet (ebd.: 110f.).

32 Die Studie von Fluder et al. (2013) bezieht sich auf Personen, die in den Jahren 2009 und 2010 neu eine IV-Rente zugesprochen erhielten, und rekonstruiert die Unterstützungs- und Erwerbskarrieren der Betroffenen in den zehn Jahren vor der Rentenzusprache. Die Autoren identifizieren sechs Verlaufstypen, wobei sie bei Verläufen mit Sozialleistungsbezug vor der IV-Rente unterscheiden zwischen Verläufen mit direktem Übergang zwischen der ALV respektive der Sozialhilfe und IV und Verläufen mit Unterbrüchen im Leistungsbezug.

märe Ziel der Eingliederung in den Arbeitsmarkt verfolgen, das aber weitgehend unkoordiniert tun. Dadurch fällt insbesondere eine Klientenkategorie durch die Maschen, die mit der Durchsetzung des Aktivierungsprinzips erst hervorgebracht wurde: nämlich Menschen, die aufgrund erheblicher gesundheitlicher und sozialer Probleme eigentlich nicht vermittlungsfähig sind und deren aufwendige (und oft erfolglose) Integration erhebliche Mittel bindet. Bei dieser Gruppe wird die begrenzte Leistungsfähigkeit segmentierter Unterstützungssysteme, die lediglich eng umrissene Probleme behandeln, besonders deutlich. Bei dieser Problematik setzt die Strategie der interinstitutionellen Zusammenarbeit an, deren Entstehung wir im nächsten Kapitel nachzeichnen wollen.

2. Der Bau des Hauses: IIZ als Institutionalisierung des Ausnahmefalls

Im sozialpolitischen Feld und unter den Praktikern der betroffenen sozialstaatlichen Agenturen ist im Kontext der interinstitutionellen Zusammenarbeit oft von einem veritablen „Paradigmenwechsel“ die Rede. Dieser Paradigmenwechsel „von der Systemlogik zum Menschen“ wird vor allem auf eine neue Sichtweise bezogen, die den einzelnen Fall und den Koordinationsbedarf zu dessen Bearbeitung ins Zentrum stellt. Aus soziologischer Perspektive benötigt ein derartiger Paradigmenwechsel einen organisationalen Unterbau und einen kulturellen Überbau: Es braucht organisationale Strukturen und Prozesse, welche die geforderte Zusammenarbeit über die Systemgrenzen hinweg ermöglichen und fördern sowie Begründungen für den angestrebten Perspektivenwechsel und die neuen Arbeitsweisen. Die Schaffung von Strukturen und Legitimationen wollen wir in diesem Kapitel als *Institutionalisierungsprozess* und *institutionelle Arbeit* analysieren.

Die Genese und Diffusion von Organisationsformen wurde aus neoinstitutionalistischer Perspektive lange als „akteursferne Übernahme von institutionellen Mustern“ (Knoll 2012: 46) dargestellt. Im Mittelpunkt stand der Einfluss von Institutionen auf organisationales Handeln, welches als Reaktion auf institutionelle Zwänge betrachtet wurde (Lawrence/Suddaby/Leca 2009: 4). Allerdings weist DiMaggio bereits 1988 mit der Theoriefigur des „institutionellen Unternehmers“ auf die wichtige Rolle von Akteuren bei der Entstehung neuer Institutionen hin und betont, dass ein „Institutionalisierungsprojekt“ nicht einem (kollektiven) institutionellen Unternehmer allein zugerechnet werden könne, sondern der direkten oder indirekten Unterstützung durch einen breiteren Kreis von Akteuren bedürfe (DiMaggio 1988: 14f.). Kritiker monieren jedoch, dass das Konzept des institutionellen Unternehmers ad hoc als „deus ex machina“ eingeführt werde, wenn prozesstheoretische Erklärungen für Veränderungen nicht mehr greifen (Knoll 2012: 58; Lawrence/Suddaby/Leca 2009: 5). DiMaggio hat überdies den Begriff der institutionellen Arbeit eingeführt, die für ein Institutionalisierungsprojekt geleistet werden muss, hat diesen Gedanken im erwähnten Aufsatz aber nur rudimentär ausgeführt. Seither hat die interpretative bzw. praxis-

theoretische Wende im Neoinstitutionalismus dazu geführt, dass das *alltägliche Handeln und die Interpretationsleistungen von Organisationsmitgliedern* stärker beachtet werden. Insofern Institutionen wesentlich diskursiv konstituiert sind (Phillips/Lawrence/Hardy 2004), impliziert ein Institutionalisierungsprojekt neben der Mobilisierung von Ressourcen und Netzwerken auch Aushandlungen um Deutungen und Identitäten: Deutungen sind zugleich Ziel, Medium und einschränkende Rahmenbedingung für institutionelle Arbeit (Hardy/Maguire 2008: 205; vgl. auch Zilber 2008; Greenwood et al. 2002). Wandel wird aus dieser Perspektive nicht so sehr als Leistung „heroischer“ Individuen unter außerordentlichen Umständen betrachtet; vielmehr rücken inkrementelle Veränderungen als Folge kleiner Irritationen und der Versuche, diese zu bewältigen, in den Blick. Powell/Colyvan (2008: 277) sprechen von einem „muddling through“ im Organisationsalltag, das in der Summe Organisationslogiken und Identitäten transformieren könne.

Ein politisch induziertes Institutionalisierungsprojekt wie die Einführung von IIZ ist allerdings mehr als ein ungeplantes und ungesteuertes „muddling through“. Es erfordert die *institutionelle Arbeit* einer Vielzahl von Akteuren.³³ In ihrer Übersicht über die Formen institutioneller Arbeit definieren Lawrence und Suddaby (2006) diese als *gezieltes, situiertes Handeln* im Hinblick auf die Schaffung, Erhaltung und Destabilisierung von Institutionen. Sie identifizieren zehn Formen institutioneller Arbeit, die sie drei Typen zuordnen (ebd.: 221). Als politische Arbeit bezeichnen sie Handeln in Bezug auf die Schaffung von Regeln. Eine zweite Kategorie umfasst Handeln, das auf die Veränderung von Normen und Glaubenssystemen zielt, und der dritte Typus bezieht sich auf den Wandel abstrakter Kategorien.

Akteure, die neue institutionelle Arrangements etablieren wollen, müssen kognitive und normative Rahmen, Regelsysteme und Identitäten konstruieren, diese in Abgrenzung oder Anlehnung an die alten Deutungssysteme begründen und formell abstützen, andere Akteure im Hinblick auf neue Praktiken ausbilden und vieles mehr (ebd.: 221). Insofern sich neue Institutionen in der Regel mit bereits existierenden kreuzen, kann institutionelle Arbeit auch die bewusste Bewahrung von Elementen der alten Ordnung und deren Überführung in neue Muster umfassen (Hirsch/Bermiss 2009).

33 Was nicht ausschließt, dass die Akteure sich in den gezielt geschaffenen neuen Strukturen im Alltag wiederum „durchwursteln“ und so die Strukturen erneut transformieren. Das wird sich in den nachfolgenden Kapiteln zu den Praktiken von IIZ erweisen.

Zur kognitiven Rahmung gehört insbesondere die „Theoretisierung“ der neuen Muster: Es müssen Erklärungen für deren Überlegenheit angeboten werden. Überdies muss eine Terminologie für die neuen Konzepte und Praktiken geschaffen werden, welche diese in der kognitiven Landkarte des betreffenden Feldes verankert. Im Kontext formaler Organisationen muss insbesondere eine „Informationsinfrastruktur“ (Bowker/Star 1999) bereitgestellt werden. Informationsinfrastrukturen sind Systeme von Klassifikationen und Standards, in denen sich soziale Organisation, moralische Ordnung und Technologien verschränken. Sie haben eine symbolische und eine materielle Seite. So müssen im Rahmen von IIZ zum Beispiel Klassifikationen definiert, Prozesse standardisiert, Formulare entworfen und (elektronische) Datenaustauschsysteme geschaffen werden: Welche Fälle können z. B. als „komplex“ gelten (vgl. 3.1), unter welchen Umständen gelten Klienten als „nicht integrierbar“, wie und von welcher Stelle sollen die Fälle bearbeitet werden, welche Informationen müssen in Akten dokumentiert werden und wer hat Zugang dazu? Die Schaffung von derartigen Informationsinfrastrukturen ist ein politischer Prozess insofern die Festlegung von Kategorien und Standards darüber entscheidet, was innerhalb eines Systems sichtbar wird oder unsichtbar bleibt (ebd.: 44).

Institutionelle Arbeit beruht zu einem wesentlichen Teil auf der *Produktion und Verbreitung von Texten*, denn, so Phillips et al. (2004), Institutionalisierung vollzieht sich nicht primär durch Handeln per se, sondern durch Diskurse in Gestalt von Texten.³⁴ Neue Praktiken oder Deutungen verbreiten sich nicht in erster Linie über direkte Nachahmung, sondern vermittelt über „texts that describe and communicate those actions“ (ebd.: 635). Textbasiertes Wissen und die Reproduzierbarkeit von Texten ermöglichen überhaupt erst die Standardisierung von Handeln. Sie sind das Medium, über welches Muster sozialer Organisation von einem spezifischen lokalen Kontext abgelöst, generalisiert und in andere Handlungsfelder übertragen werden können (Smith 2005). Insofern diese Übertragung mittels Texten interpretative Leistungen impliziert – Smith (ebd.: 104) spricht von „text-reader-conversation“ – ist sie eine „Übersetzung“, welche immer Transformationen mit sich bringt (Czarniawska/Sévon 1996). Denn es werden nicht Ideen und Praktiken als solche von einem Kontext in einen anderen übertragen, sondern „rather accounts and materializations of a certain idea or practice“ (Sahlin/Wedlin 2008: 225), die von den involvierten Akteuren kontinuierlich

34 Texte werden in einem weiten Sinn verstanden als symbolischer Ausdruck, der in irgendeiner Form materialisiert und objektiviert ist (ebd.: 636; vgl. auch Smith 2005).

reinterpretiert und reformuliert werden.³⁵ Es gilt deshalb die Karrieren von Texten zu verfolgen: In welchen Kontexten und von welchen Akteuren werden sie produziert, wie werden sie von organisationalen Akteuren verwendet und welche intertextuellen Bezüge bestehen (Philipps et al. 2004: 646)?

Institutionalisierung ist ein offener, dynamischer, prinzipiell nicht abschließbarer Prozess – ein „work in progress“ (Zilber 2008: 159). Soziologische Forschungsprojekte haben hingegen aus pragmatischen Gründen, die den Regeln des Wissenschaftsbetriebs und hier besonders der Kunst der Drittmittelwerbung geschuldet sind, einen Anfang und ein (meist zu frühes) Ende und sind nicht zuletzt deshalb gezwungen, auch Anfänge und Enden für ihren Forschungsgegenstand zu setzen. In unserem Projekt haben wir versucht, den Anfang mittels einer Sekundärdatenanalyse in die Vergangenheit zurück zu verlängern. Wie in der Einleitung erwähnt, ist der Topos der mangelnden Kooperation zwischen den sozialstaatlichen Agenturen eine zentrale Legitimationsfigur zur Begründung von IIZ. Naturgemäß lässt sich im Nachhinein nicht mehr direkt beobachten, wie sich die Zusammenarbeit zwischen Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe vor der Einführung von IIZ gestaltete. Die Sekundäranalyse erlaubt immerhin einen begrenzten Einblick, welche *Kooperationsformen vor der Einführung von IIZ* praktiziert wurden (2.1). Die Datenbasis für diese Sekundäranalyse stammt aus zwei abgeschlossenen ethnographischen Forschungsprojekten, die sich mit zwei der drei Kernakteure von IIZ befassten: der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe (vgl. Anhang). Für die Arbeitslosenversicherung wurden allerdings nicht die RAV untersucht (also die Institution, bei der alle Arbeitslosen vorsprechen müssen), sondern Beschäftigungsprogramme (eine arbeitsmarktliche Maßnahme, die sich tendenziell an die schwer vermittelbaren Arbeitslosen richtet). Danach zeichnen wir die *Entstehung und Implementierung von IIZ* als sozialpolitisches Konzept nach und verfolgen, wie sich beim Versuch Übersicht im Labyrinth des Sozialstaats zu schaffen, neue Unübersichtlichkeit einstellt (2.2). Die Entwicklung von IIZ als abrufbares Ordnungsmuster für ein spezifisches sozialpolitisches Problem verläuft nicht geradlinig, sondern in *Aushandlungsprozessen zwischen lokalen und translokalen Akteuren*. Auf ihrer Reise vom lokalen zum nationalen Kontext und zurück und vom Konzept zur Praxis verändert sich die Idee von IIZ und passt sich in eine lokale sozialpolitische Landschaft mit ihren

35 Dies geschieht nicht in einem hierarchiefreien Raum; vielmehr werden Interpretation und Übersetzung im Zirkulationsprozess durch soziale Kontrolle, Konformismus und Traditionalismus beeinflusst (Sahlin/Wedlin 2008).

eigenen Akteuren, Themen und Auseinandersetzungen ein (2.3). Die konkrete Gestalt eines IIZ-Projekts ist mithin ein historisch-spezifisches Produkt derartiger Aushandlungen. Die von uns untersuchten Modelle „Matrix“ und „Zentrum Berufliche Eingliederung“ beschreiben wir zum Schluss dieses Kapitels (2.4).

2.1 Kooperation von Fall zu Fall – Zusammenarbeit vor IIZ

Obschon Idee und Konzept der interinstitutionellen Zusammenarbeit in der Schweiz ab 2001 in die sozialpolitische Arena Einzug hielten (vgl. 2.2), waren die Institutionen, die wir hier auf der Basis einer Sekundärdatenanalyse unter dem Aspekt der Kooperation betrachten, zum damaligen Forschungszeitpunkt – in den Jahren 2001 bis 2004 – weitgehend unberührt von dieser Entwicklung. In den untersuchten Sozialdiensten und Beschäftigungsprogrammen war Kooperation mit externen Stellen weder formal verankert, noch tauchte dieser Topos in der Feldforschung oder den Interviews als bedeutsamer Diskussionsgegenstand auf. Dennoch ist *Zusammenarbeit als Handlungsproblem* strukturlogisch in den Aufgabenstellungen und der institutionellen Einbettung der Sozialhilfe respektive der Beschäftigungsprogramme angelegt. Die Sozialhilfe ist, wie gezeigt (vgl. 1.2), mit der ganzen Vielfalt von Problemen konfrontiert, die als Ursache, Begleiterscheinung oder Folge von materieller Armut auftauchen können. Insofern sich ihr Kernauftrag auf die materielle Existenzsicherung beschränkt, behandelt sie jedoch nicht alle Probleme zwingend selbst, sondern übernimmt eine Triagefunktion und überweist die Klientinnen und Klienten an externe Fachstellen, die sich eingehender mit einzelnen Problemdimensionen beschäftigen. Kooperation mit anderen Stellen gehört also eigentlich zum Kern der Arbeitsweise der Sozialhilfe (Stofer/Steiner 2008: 138). Beschäftigungsprogramme im Rahmen der Arbeitslosenversicherung arbeiten im Auftrag der RAV und haben ein gesetzlich eng definiertes Mandat.³⁶ Sie sollen „die Vermittlungsfähigkeit der Versicherten verbessern, damit diese rasch und dauerhaft wieder eingegliedert werden können“ (Art. 59, Abs. 2a AVIG). Im Fokus steht die Integration in den ersten Arbeitsmarkt, welche die untersuchten Beschäftigungsprogramme aber paradoxerweise

36 Die hier analysierten Programme sind arbeitsmarktliche Maßnahmen der Arbeitslosenversicherung. Mit der zunehmenden Fokussierung auf Arbeitsintegration sind in der Sozialhilfe eigene Programme entstanden, die zum Teil explizit als reine Tagesstruktur und Beschäftigungsangebot konzipiert sind, ohne den Anspruch, die Klienten in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern.

nicht aktiv unterstützen durften: Stellenvermittlung gehörte ebenso wie die Bearbeitung der nicht unmittelbar auf die Arbeitssuche bezogenen Probleme explizit nicht zu ihrem Aufgabenbereich (Maeder/Nadai 2009). Faktisch sind Beschäftigungsprogramme aber immer auch mit einer Klientel konfrontiert, die aufgrund von Bildungsdefiziten, Verhaltensauffälligkeiten, Sucht, gesundheitlichen Einschränkungen, familiären Problemen u. ä. nicht ohne weiteres vermittelbar ist.³⁷ Nicht bei allen, aber bei vielen der Programmteilnehmenden wäre also eine weitergehende Beratung und Unterstützung angezeigt, die aber aufgrund des eingeschränkten Mandats nicht geleistet werden kann. „Sozialarbeit“, „Therapie“, „Berufsberatung“, „Stellenvermittlung“ – kurz: alle Formen direkter Unterstützung wurden in den untersuchten Programmen auf konzeptioneller Ebene explizit abgelehnt, denn die Arbeitslosen galten als letztlich selbst verantwortlich für Erfolg oder Misserfolg bei der Stellensuche (Maeder/Nadai 2009).³⁸ Entsprechend war die Zusammenarbeit mit anderen Fachstellen auch nicht im Aufgabenprofil der Programme bzw. der Mitarbeitenden enthalten. Routinemäßig fanden jedoch Kontakte zwischen Beschäftigungsprogramm und RAV in stark standardisierter Form statt.

Welche Formen von Kooperation sind unter den skizzierten Umständen empirisch tatsächlich zu beobachten? Zusammenarbeit zwischen Organisationen findet sich in beiden Feldern in unterschiedlichen Formen, zu verschiedenen Zwecken und vor allem bei zwei Kategorien von Klienten: bei „Schlitzohren“ und bei besonders hilfsbedürftigen Klienten. Bereits erwähnt wurde eine Form von interorganisationaler Kooperation, die in definierten Prozessen und meist auf schriftlichem Weg mit Hilfe von Formularen abläuft. So wird die Überweisung in ein Beschäftigungsprogramm auf dem Formularweg vorgenommen; ebenso sind die Rückmeldungen der Beschäftigungsprogramme über die Situation der einzelnen Klientinnen an das RAV standardisiert. Auch bei der Sozialhilfe gehören Überweisungen mittels Formularen, E-Mails oder Telefonaten zum Berufsalltag. Zumeist werden dadurch bestimmte Aufträge oder Aufgaben *delegiert* (Abklärung, Beschäftigung, Bereitstellung von Hilfeleistungen, Beratung, Sanktionen). Hier handelt es sich –

37 In Beschäftigungsprogramme werden primär die Arbeitslosen geschickt, denen man nicht zutraut, allein wieder eine Stelle zu finden, weil sie eben gewisse Defizite aufweisen. Üblicherweise warten die RAV-Personalberatenden zwei bis drei Monate zu und beobachten das Verhalten der Klienten bei der Stellensuche bis sie Maßnahmen verfügen (Nadai et al. 2013).

38 Es existieren indes durchaus Programme für Arbeitslose, die ihr Mandat dergestalt umdeuten, dass auch eine weit gefasste Unterstützung und Betreuung der Klientel Platz hat (Hauss/Nadai 2009; Nadai et al. 2013; Schallberger/Wyer 2010).

falls überhaupt von Kooperation gesprochen werden kann – um eine Form von Zusammenarbeit, die in Formularen und EDV-System *objektiviert* ist. Sie bedarf keines besonderen Engagements der beteiligten Mitarbeitenden und kommt bei allen, oder zumindest bei einer Vielzahl von Fällen, zum Einsatz.³⁹

Nicht standardisierte Kooperationsformen sind vor allem dort zu beobachten, wo ein Bedarf an Informationen entsteht, der über die in Formularen enthaltenen rudimentären Angaben hinausgeht. Der Zugang zu Informationen wird im Arbeitsalltag immer dann zum Problem, wenn die eigene Planung von Informationen abhängt, die im Rahmen der organisationsinternen Routinen nicht erhoben werden bzw. aus Datenschutzgründen nicht erfasst werden dürfen. Unter diesen Umständen greifen die Mitarbeitenden zu unkonventionellen Mitteln, so wenn eine Sozialdienstmitarbeiterin ihren Kollegen in der Teamsitzung rät: „Geh mal ins Rathaus rüber, bring denen ein paar Gipfeli [Croissants] zum Kaffee mit, dann bekommst du nachher diese Info.“ Informelle Kontakte erlauben es, Datenschutzregelungen und einen langwierigen und aufwendigen bürokratischen Prozess des schriftlichen Datenaustauschs zu umgehen. Die interessierenden Angaben werden vor Ort im persönlichen Kontakt eingeholt. Allerdings bewegen sich die Mitarbeitenden beim informellen Austausch in Bezug auf Datenschutzfragen in einem gesetzlichen Graubereich.⁴⁰

Eine über das verlangte Maß hinausgehende Zusammenarbeit mit anderen Institutionen ließ sich vor allem bei zwei Kategorien beobachten: bei „Schlitzohren“ und bei Klienten, welche als besonders hilfsbedürftig erachtet werden. So nutzen die RAV bisweilen eine Überweisung in eine arbeitsmarktliche Maßnahme als Überwachungsinstrument, wenn sie den Verdacht hegen, ein Klient sei nicht wirklich arbeitslos. Beispielsweise vermutete die RAV-Beraterin in einem Fall, der

39 Allerdings ist zu fragen, ob diese standardisierte Form von Kontakten überhaupt als Kooperation eingestuft werden kann. Die Mitarbeitenden der Beschäftigungsprogramme monieren diese „Einweg-Kommunikation“, da sie bei der Auswahl von Klientinnen, die ihnen vom RAV zugewiesen werden, keine Mitsprache haben. Zumindest gilt es zu überlegen, ob Delegation (als einseitiger Prozess) nicht von Kooperation (als wechselseitigem Prozess) unterschieden werden müsste. Wir betrachten das beobachtete Handeln hier als schwache Form von Kooperation in einem Kontinuum zwischen „fehlenden Kontakten“ und „vollständiger Integration der Arbeit verschiedener Organisationen“ (van Santen/Seckinger 2003: 26).

40 Zum Zeitpunkt der Untersuchung galt eine Schweigepflicht, die nur mit schriftlicher Einwilligung der Klienten zum Datenaustausch zwischen den Ämtern aufgehoben werden konnte. Diese Bestimmung wurde in der Zwischenzeit im Hinblick auf die Ermöglichung von IIZ teilweise gelockert. So können ALV und IV ohne Einwilligung des Klienten und ohne gegenseitige schriftliche Anfrage auch mündlich Daten austauschen (Pärli 2013: 54).

Klient habe in der Schweiz nur eine Postadresse, wohne aber eigentlich im Ausland, was sie aber nicht nachweisen konnte. Der Klient sei „nicht fassbar“. Muss der Klient täglich in einem Beschäftigungsprogramm zur Arbeit erscheinen, zeigt sich, ob er tatsächlich in der Region wohnt und zugleich, ob er arbeitswillig ist. „Jetzt dienen wir dem RAV als Abklärung“, kommentierte ein Mitarbeiter des betreffenden Programms. „Da machen wir gerne mit, der ist sicher ein Schlitzohr!“ Der weitere telefonische Austausch zwischen der RAV-Beraterin und dem Programmmitarbeiter führte schließlich zur Überführung dieses des Missbrauchs verdächtigen Klienten. Hier wurde das Beschäftigungsprogramm gleichsam als verlängerter Arm des RAV instrumentalisiert. Ein intensiverer Austausch wird aus der Perspektive der untersuchten Organisationen demnach unter anderem da nötig, wo Klientinnen versuchen, Regeln zu unterlaufen, die Institutionen durch einseitige oder unvollständige Informationen auszutricksen, gegeneinander auszuspielen bzw. „aufzuhetzen“. Derartige Strategien der Klienten und Klientinnen können als Wahrung ihrer „Informationsreservate“ (Goffman 1974: 68) und als eine Art von Stigma-Management bezeichnet werden, das die involvierten Stellen ihrerseits durch die Schließung von Informationslücken zu kontern versuchen.⁴¹ Die Kooperation erfolgt *punktuell und einzelfallbezogen*; zudem ist sie von der Einschätzung individueller Akteure abhängig und wird dadurch ein Stück weit *willkürlich*.

Die Kategorie der besonders Hilfsbedürftigen bezieht sich auf Personen, die sich in einer schwierigen persönlichen Lage befinden, denen zugleich geringe Problemlösungskapazitäten zugeschrieben werden und die zudem in den Augen der involvierten Mitarbeitenden unterstützungswürdig sind, z. B. „kooperationsbereite“ junge Frauen oder Jugendliche. Die Zusammenarbeit bei als schutz- oder hilfsbedürftig erachteten Fällen kann über einen Informationsaustausch hinausgehen und der Veranlassung oder Koordination von Hilfeleistungen dienen, die innerhalb der eigenen Organisation nicht durchführbar sind. Beispielsweise veranlasste ein Mitarbeiter eines Beschäftigungsprogramms im Falle einer jungen

41 Allerdings sind auch Formen des Nicht-Wissen-Wollens von Seiten des Personals beobachtbar. Nicht-Wissen kann eine bewusst getroffene Entscheidung zur Wahrung der Privatsphäre der Klientin sein. Dieses professionelle Selbstverständnis drückt sich pointiert in der Aussage „Ich muss nicht alles wissen“ aus. Einen Sachverhalt nicht zu kennen, entlastet andererseits auch das Personal selbst von unangenehmen Entscheiden (z. B. Klientinnen bei Fehlverhalten zu sanktionieren) oder Zusatzaufgaben (z. B. für Klienten mit gravierenden Problemen zusätzliche Unterstützung anzubieten oder zu organisieren).

Teilnehmerin, bei der er vermutete, sie sei Opfer häuslicher Gewalt, dass die Frau zusammen mit ihren Kindern Aufnahme im Frauenhaus fand. Dazu setzte er sich mit dem Hausarzt der Frau, mit einem Opferhilfeverein und mit der Sozialhilfe in Verbindung und löste so eine Interventionskette aus, deren Fortgang außerhalb seiner Kontrolle lag. Der Mitarbeiter, ein ausgebildeter Sozialarbeiter, bezeichnete sein Vorgehen als „große sozialarbeiterische Intervention“ und war sichtlich stolz darauf. Er hatte sich damit über die Regel seiner Organisation, „keine Sozialarbeit“ zu leisten, hinweg gesetzt und aus eigenen Stücken einen erheblichen Arbeitsaufwand auf sich genommen. Die Kooperation scheint in einem solchen Fall dem Interesse geschuldet zu sein, brach liegendes professionelles Wissen anwenden zu können und die eng gefasste berufliche Aufgabe wenigstens fallweise anzureichern.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Kooperation zwischen den Organisationen ohne formelle Verankerung abhängig ist von der persönlichen Initiative der Akteure, die sich einerseits aus einem fachlichen Interesse an interessanten, anspruchsvollen und außergewöhnlichen Fällen speist, andererseits aus moralischer Empörung gegen regelwidrig handelnde Klienten. Für Routinefälle findet eine Zusammenarbeit nur in standardisierter Weise und vermittelt über Formulare statt (z. B. bei Überweisungen von Klientinnen zwischen Organisationen). Intensivere interorganisationale Kooperation wird nur im Ausnahmefall praktiziert. Zusammenarbeit mit externen Stellen bedeutet ohne entsprechende Organisationsroutinen immer auch einen Mehraufwand und bleibt deshalb speziellen Fällen vorbehalten – in den untersuchten Organisationen den besonders hilfsbedürftigen Klientinnen und den des Missbrauchs Verdächtigen. Indem weitere Stellen einbezogen werden, vergrößern die Akteure ihren eigenen Handlungsspielraum und erweitern die eigenen Ressourcen. Insofern formal (gesetzlich oder organisational) nur ein Minimum an Zusammenarbeit mit externen Stellen vorgeschrieben ist, bleibt es dem Ermessen der Mitarbeitenden überlassen, in welchen Fällen, in welchem Ausmaß und mit welchen anderen Organisationen sie kooperieren bzw. nicht kooperieren möchten. Zusammenarbeit ist damit nicht systematisch am Bedarf von Klienten oder an Effizienzüberlegungen der Organisationen ausgerichtet, sondern bleibt willkürlich. Insofern sie nicht durch institutionelle Regeln und Verfahren abgesichert ist, ist sie im Einzelfall begründungspflichtig. Kooperation birgt unter diesen Umständen für die einzelne Akteurin das Risiko, gegen die impliziten oder expliziten Organisationsregeln oder sogar gegen Gesetze (z. B. im Bereich Datenschutz) zu verstoßen und allenfalls Sanktionen in Kauf nehmen zu müssen.

2.2 Die Schaffung von (Un)Übersichtlichkeit: zur Entstehung von IIZ

Ohne formale Verankerung wird interinstitutionelle Kooperation, wie gezeigt, nur im Ausnahmefall praktiziert und basiert auf individuellen Entscheiden einzelner Mitarbeitenden. IIZ wurde lanciert, um dies zu ändern: Kooperation zwischen Organisationen der sozialen Sicherung soll *systematisch* gepflegt und zum *Normalfall* für eine bestimmte Klasse von Fällen werden, die indes ihrerseits wiederum Ausnahmefälle sind. Im Kern sind diese durch das Vorliegen einer „Mehrfachproblematik“ charakterisiert, die im lokalen institutionellen Kontext näher spezifiziert und durch weitere Kriterien ergänzt wird (vgl. 3.1). „Ist er krank, weil er keine Arbeit hat oder hat er keine Arbeit, weil er krank ist?“ Mit dieser, so oder ähnlich formulierten Frage wird die Ausgangslage in diversen Texten für die Praxis anschaulich gemacht. Diese Frage entspringt nur auf den ersten Blick einem diagnostischen Interesse. Es geht den Fachleuten, die mit der Eingliederung von Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt beauftragt sind, nicht um die Klärung der komplexen Wechselwirkungen zwischen Arbeitslosigkeit und Gesundheit. Vielmehr werden sie durch die in der Frage angesprochene Gemengelage vor spezifische *Handlungsprobleme* gestellt, die zum einen fachlicher, zum anderen institutioneller Natur sind. Wo und wie soll man ansetzen, um den gordischen Knoten von gesundheitlichen Beeinträchtigungen, limitierter Beschäftigungsfähigkeit, anhaltender Arbeitslosigkeit und entsprechenden psychischen Belastungen zu durchschlagen? Und vor allem: wer ist zuständig für die kranke Arbeitslose respektive die arbeitslose Kranke? Wie in Kapitel 1 gezeigt, muss sich die Arbeitslosenversicherung nur so lange um sie kümmern, wie sie noch vermittlungsfähig ist, während sie für die IV erst bei gravierenden und anhaltenden Gesundheitsproblemen zum Fall wird und die Sozialhilfe nur ins Spiel kommen kann, wenn die Person auch materiell arm ist.

Aus derlei vertrackten Zuständigkeiten resultiere, so das Argument im IIZ-Diskurs, oft ein fataler „Drehtüreffekt“.⁴² Die Betroffenen würden von Amt zu Amt weitergereicht, bis ihre Probleme *chronisch*, ergo unlösbar würden und sie resignierten. Die Betroffenen blieben auf Dauer abhängig von sozialstaatlicher Unterstützung und verursachten deshalb *hohe Kosten* für die Allgemeinheit. Den Staat teuer zu stehen kämen nicht nur die Transferleistungen, sondern insbeson-

⁴² Vgl. zur einschlägigen Diskussion die Schwerpunktnummern der Sozialen Sicherheit 1999/5, 2002/4 und der Zeitschrift für Sozialhilfe 2005/3.

dere auch die *Ineffizienz* der Sozialverwaltungen, indem ungelöste Zuständigkeitsfragen und die gegenseitige Unkenntnis der Verfahren zu Doppelspurigkeiten, inadäquaten Interventionen, Verschleppung von Fällen und ähnlichem mehr führten. Das Problem sei umso gravierender, als die Anzahl der schwer integrierbaren, komplexen Fälle zugenommen habe und weiter zunehmen werde. Es gelte deshalb, „von der Systemlogik zum Menschen“ zu kommen und die Interventionen den tatsächlichen Problemlagen anzupassen. Diese Legitimationen für die Notwendigkeit von IIZ und Theoretisierungen der Ursachen und Folgen mangelnder Zusammenarbeit haben zwar eine gewisse intuitive Überzeugungskraft, sie sind jedoch empirisch nicht überzeugend gesichert. Zum Drehtüreffekt legte das Bundesamt für Sozialversicherungen erst einige Jahre nach der Lancierung von IIZ eine Studie vor, welche dieses Phänomen nicht belegen konnte (Fluder et al. 2009, vgl. 1.4). Für die Zunahme komplexer Fälle fehlt ebenso der empirische Nachweis – nur schon deshalb, weil der Begriff nicht eindeutig definiert ist. Ein Schlüsseldokument in der Entwicklung von IIZ, das „Handbuch IIZ“, hält sogar fest, dass „die Zielgruppen von IIZ, entgegen der Erwartungen, relativ klein“ seien (SECO 2004: 22).⁴³ Hingegen kann der Teufelskreis von Langzeitarbeitslosigkeit und schlechter Gesundheit als gesicherte Erkenntnis gelten, wenngleich sich die einschlägige Forschung nicht einig ist, in welchem Masse Kausal- respektive Selektionseffekte im Spiel sind und wie sich diese miteinander verschränken (Frese 2008; Holleder/Brand 2006; Mohr/Richter 2008).

Mangelnde Kooperation zwischen den Institutionen der sozialen Sicherung war sicherlich kein neuer Sachverhalt und die behaupteten Folgeprobleme nur dürftig belegt, als um die Jahrtausendwende der Topos Zusammenarbeit vermehrt im Diskurs der Fachöffentlichkeit auftaucht und zum Gegenstand von Arbeitsgruppen, Stellungnahmen und Berichten sozialpolitischer Gremien wird. Zu einem dringlichen Desiderat kann interinstitutionelle Zusammenarbeit vielmehr als Folge der Transformation des Sozialstaats werden, die dazu geführt hat, dass die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zum vornehmsten Ziel von Sozialpolitik avanciert und die öffentliche Verwaltung dem ökonomischen Effizienzgebot unterworfen wird (vgl. Einleitung). Vor diesem Hintergrund scheint es zwingend, die Ressourcen der Sozialverwaltungen zielgerichteter einzusetzen, um selbst noch besonders schwer vermittelbare Erwerbslose dem Arbeitsmarkt zuzuführen.

43 Die Autoren stützen sich dabei auf Expertengespräche und einen Verwaltungsbericht. Sie argumentieren jedoch, dass ein „starkes Wachstum“ der Fälle zu erwarten sei (SECO 2004: 22f.). Entscheidend sei nicht so sehr die reine Fallzahl, sondern das „Problemgewicht“: Potenzielle IIZ-Fälle seien eben „besonders schwierig und zeitraubend“.

Vorerst wird der Topos unter dem Stichwort „Koordination“ verhandelt, später wird der sperrige Terminus der „Interinstitutionellen Zusammenarbeit“ geprägt, der als griffigeres Akronym „IIZ“ zum zentralen Begriff avanciert. Mit dieser Begriffsschöpfung wird die Systematisierung von Zusammenarbeit überhaupt erst als neues soziales Objekt sichtbar gemacht und kann zum symbolischen Grenzobjekt (Star/Griesemer 1989) werden, um das sich ein heterogener Kreis von Akteuren schart.

Die Herausbildung von IIZ als identifizierbares und in verschiedene Kontexte übertragbares Muster sozialer Organisation hat nicht einen einzigen oder eindeutigen Anfangspunkt, sondern setzt in verschiedenen lokalen Kontexten auf verschiedenen politischen Ebenen ein. „IIZ ist bei uns von unten gewachsen“, schildert Daniel Hubacher, der Leiter des Arbeitsamts im Standortkanton des Zentrums Berufliche Eingliederung die Entwicklung, „und dann ist das aber auch auf Bundesebene von oben gekommen.“ IIZ bildet sich also in einem *Wechselspiel von lokalen und nationalen institutionellen Unternehmern* heraus. Indirekt sind selbst internationale Akteure Teil der Geschichte, so die OECD, deren Berichte zur Arbeitsmarktpolitik, zur Sozialhilfe und zur IV in der Schweiz die betreffenden Institutionen unter Druck setzen, ihre Eingliederungsorientierung zu verstärken und dafür auch systematisch Kooperationen zu pflegen (OECD 1996; 1999; 2003; 2006). In der Invalidenversicherung wird die Notwendigkeit von Kooperation im Zuge der Vorarbeiten zur 4. IV-Revision zum Thema, bei der die „Nutzung von Synergien mit anderen Sozialversicherungszweigen“ als ein Ziel definiert wird (Luisier 1999: 233).⁴⁴ Auf ein parlamentarisches Postulat hin setzt der Bundesrat 1999 eine „Interdepartementale Arbeitsgruppe Komplementärarbeitsmarkt“ ein, die unter der Federführung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) einen Bericht und Empfehlungen ausarbeitet. Die Direktorenkonferenz der kantonalen Wirtschafts- und Sozialdepartemente regt daraufhin die Einrichtung kantonalen IIZ-Koordinationsstellen an (VDK/SODK 2001). In der Mehrheit der Kantone werden in der Folge die für Wirtschafts- und Arbeitsmarktfragen zuständigen Ämter mit dieser Aufgabe betraut. Auf Bundesebene wird eine nationale IIZ-Koordinationsgruppe eingesetzt, in der einerseits die ausführenden Gemeinden und Kantone vertreten sind, andererseits einschlägige Bundesämter und Verbände aus der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. In verschiedenen Kantonen

44 Im Rahmen dieser 2004 in Kraft gesetzten IV-Revision und der 2003 erfolgten 3. Revision der Arbeitslosenversicherung werden in beiden Gesetzen Bestimmungen zur Ermöglichung von Zusammenarbeit verankert (Beuret 2001).

werden Pilotprojekte gestartet, die in der Startphase von der Arbeitslosenversicherung finanziert werden (Beuret 2001). Sowohl in der Nationalen Koordinationsgruppe wie in den ersten Pilotprojekten sind nicht nur die heutigen Kernakteure ALV, IV und Sozialhilfe vertreten, sondern auch Akteure aus den Feldern Berufsberatung, Migration/Asylwesen und in den konkreten Projekten vereinzelt auch Arbeitgeber (ebd.). In den Anfängen ist die Verantwortung für IIZ also zwar organisatorisch klar bei den Arbeitsmarktbehörden verortet (SECO, kantonale Arbeitsämter), die Arena der beteiligten Akteure ist jedoch noch breit gefasst.⁴⁵

Auf der Basis der Erfahrungen mit den Pilotprojekten veröffentlicht das SECO ein „*Handbuch zur Interinstitutionellen Zusammenarbeit*“, das sich an Akteure auf der politischen Steuerungsebene wie an Praktiker in konkreten IIZ-Projekten richtet (SECO 2004). Das umfangreiche Handbuch ist ein Schlüsseltext für die Diffusion der angestrebten systematischen Kooperationsformen. Es liefert in einem Grundlagenteil die Legitimation für IIZ, indem es die Lücken und Kooperationshindernisse in den Systemen der sozialen Sicherung beschreibt und den Reformbedarf auf gesetzlicher und institutioneller Ebene identifiziert. Im umfangreicheren praktischen Teil werden gewissermaßen Handlungsschablonen angeboten, die von lokalen Akteuren integral übernommen oder modifiziert werden können. Das Handbuch enthält detaillierte „Tools“ zur praktischen Implementierung von IIZ, inklusive Musterformulare und Prozessbeschreibungen für diverse Berichte und Abläufe, Vorlagen für Verträge, Stellenbeschreibungen und Vorschläge für die Projektorganisation und Kommunikationsstrukturen. Trotz der *standardisierenden Stoßrichtung* dieser Informationsinfrastruktur betonen die Autoren, das Handbuch wolle keine „fertigen Lösungen“ anbieten, sondern „die Vielfalt der Wege, der Strukturen und der Modelle erweiter(n) und vertiefe(n)“ (ebd.: 2). Die Zielgruppen für IIZ werden denn auch noch relativ offen und institutionsbezogen definiert: „Schwervermittelbare“, Langzeitarbeitslose und Ausgesteuerte in den RAV; in der IV Gesuchsteller und Rentempfänger, die noch über „Restarbeitsfähigkeit“ verfügen; und in der Sozialhilfe insofern alle arbeitsfähigen Klientinnen und Klienten, als keine weiteren qualifizierenden Kriterien aufgeführt werden (ebd.: 40). Für spezifischere Kriterien wird auf die Pilotpro-

45 Mit dem Einbezug der Berufsberatung wird Eingliederung in den Arbeitsmarkt implizit als mittel- bis längerfristiges und von den beruflichen Interessen der Betroffenen bestimmtes Projekt charakterisiert, im Unterschied zur möglichst schnellen Annahme irgendeines Jobs. Die Beteiligung der Migrationsbehörden lässt vermuten, dass strukturelle Faktoren für eine eingeschränkte Beschäftigungsfähigkeit, wie die höheren Arbeitslosen-, Sozialhilfe- und Invalidentquoten von Migranten oder die Problematik von eingeschränkten Arbeitsbewilligungen, noch im Horizont der Aufmerksamkeit sind.

jekte verwiesen, deren Dokumente im Handbuch und der begleitenden CD-ROM zugänglich sind.

Während die ersten IIZ-Projekte vielerorts noch in der Pilotphase stecken, wird auf Bundesebene bereits an einem modifizierten Modell gearbeitet, das 2005 unter dem Akronym „IIZ-MAMAC“ lanciert wird, wobei MAMAC für „Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments mit Case Management“ steht (vgl. Tab. 2). Die bisherigen IIZ-Projekte, so die Begründung, hätten zu wenig rechtliche Verbindlichkeit und könnten deshalb „insgesamt mögliche Verbesserungspotentiale nicht (nutzen)“ (Projektauftrag MAMAC 2005: 1). Eine *Vereinheitlichung der Praxis und mehr Verbindlichkeit* werden in verschiedener Hinsicht angestrebt: beteiligte Akteure, Zuweisungskriterien, systematische Beurteilung der Arbeitsfähigkeit, Integrationspläne und Fallführung durch Case Management. Während bei der Entwicklung von IIZ die Vielfalt der Projektgestaltung erwünscht war, versucht man nun die Entwicklung von MAMAC stärker zu zentralisieren und im Rahmen einer nationalen Projektorganisation zu steuern. Diese wird im Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) angesiedelt. Mit diesem Wechsel von der Arbeitsmarktbehörde (SECO) zum BSV, das für die Invalidenversicherung zuständig ist, erfährt IIZ eine Akzentverschiebung: Arbeitsfähigkeit wird stärker aus einer medizinischen Warte betrachtet, wofür vermehrt auf die Expertise der Regionalärztlichen Dienste der IV zurückgegriffen werden soll. Die Berufsberatungs- und Migrationsstellen werden nicht mehr als Teil der Trägerschaft erwähnt, die sich nun strikt auf ALV, IV und Sozialhilfe als *legitime IIZ-Akteure* beschränken

	IIZ	IIZ-MAMAC	IIZ-plus
<i>Zeitraum</i>	seit 2001	2006–2010	seit 2006
<i>legitime Akteure</i>	ALV, IV, Sozialhilfe, Berufsberatung, weitere	ALV, IV, Sozialhilfe	IV, Taggeldversicherungen
<i>legitime Fälle</i>	Mehrfachproblematik; „Schnittstellen“ (mindestens 2 involvierte Institutionen)	komplexe Mehrfachproblematik (gesundheitliche Probleme zwingend); realistische Integrationschancen; < 4 Monate bei ALV/IV/ Sozialhilfe angemeldet	längerer Bezug von Kranken- oder Unfalltaggeld
<i>Fokus</i>	Eingliederung (Arbeit mit Klienten) Leistungskoordination	Assessment Leistungskoordination	Informationsaustausch Leistungskoordination

Tabelle 2: Entwicklung der IIZ-Formate

soll. MAMAC ist als befristetes Pilotprojekt angelegt, um die Entwicklung in den Kantonen anzustoßen.

Das „Projektdossier IIZ-MAMAC“, das von der nationalen Projektorganisation erarbeitet und 2006 veröffentlicht wird, wird zu einem weiteren zentralen Text im Prozess der Institutionalisierung von Zusammenarbeit. Wie zuvor im Handbuch IIZ werden die Prozesse im Detail definiert – mit dem Unterschied allerdings, dass jetzt ausdrücklich betont wird, IIZ-MAMAC solle „trotz unterschiedlicher Vollzugstrukturen (...) in allen Kantonen auf *gleiche* Ziele ausgerichtet, in *gleichen oder ähnlichen* Prozessen umgesetzt und auf *gleiche* Kriterien bzw. Standards abgestützt werden“ (Projektdossier IIZ-MAMAC 2006: 1, Hervorhebungen hinzugefügt). Verbindlichkeit wird als „kritischer Erfolgsfaktor“ bezeichnet (ebd.: 2) und folglich für alle Prozesse und von allen Beteiligten gefordert, auch von den Klienten.⁴⁶

Im Bemühen um Standardisierung wird die *Zielgruppe klarer definiert und damit eingeschränkt*. Vier Kriterien müssen erfüllt sein, damit eine Klientin zu einem IIZ-Fall wird: Sie muss erstens bei der ALV, der IV oder der Sozialhilfe gemeldet sein, zweitens eine „Mehrfachproblematik“ aufweisen, drittens dennoch „realistische Chancen“ auf eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt haben und darf viertens noch nicht länger als vier Monate bei der anmeldenden Institution anhängig sein (vgl. 3.1).⁴⁷ Als weiteres Steuerungsinstrument wird die nationale elektronische Datenbank MAMIS aufgebaut, für welche die Kantone Angaben zu den Fällen und Verfahren liefern müssen. Es sollen detaillierte Klienten- und Prozessdaten, inklusive der anfallenden Kosten für Maßnahmen und Arbeitsaufwand, erhoben werden, mit Blick auf eine spätere quantitative Evaluation des Projekts. MAMAC stellt also den Versuch einer von oben gesteuerten *Homogenisierung des Feldes* auf nationaler Ebene dar – ein Unterfangen, das in der föderalistischen politischen Landschaft der Schweiz mit ihren dezidiert auf Eigenständigkeit pochenden 26 Kantonen überaus diffizil ist.

Nach und nach lassen sich 16 Kantone auf eine Umsetzung von IIZ-MAMAC ein (Champion 2008a,b,c; Egger/Mercx/Wüthrich 2010). Allerdings stehen die Kantone dem neuen Konzept mehrheitlich sehr kritisch gegenüber und halten die

46 Wenn eine Institution entscheidet, dass die entsprechenden Zuweisungskriterien erfüllt sind, muss der Klient im Rahmen der gesetzlichen Mitwirkungspflicht am MAMAC-Prozess teilnehmen.

47 Der nationalen Projektgruppe ist offensichtlich bewusst, dass diese paradoxe Kombination von gravierenden Problemen, guten Arbeitsmarktchancen und schneller Behandlung selten auftritt. Sie geht davon aus, dass nur fünf Prozent der Klientel der beteiligten Stellen für einen MAMAC-Prozess infrage kommen (Champion 2008b: 154).

Etablierung einer weiteren Form von IIZ eigentlich für überflüssig. MAMAC sei „ein aufgeblasenes Geschwür“, ein „Overkill“, „nicht effizient“, lauten die nicht eben schmeichelhaften Kommentare von kantonalen IIZ-Verantwortlichen (Heiniger et al. 2009: 51). Auch die Akteure in unseren Untersuchungsfeldern urteilen ungnädig: MAMAC sei eine typische „Erfindung von Schreibtischtätern“ (Mitarbeiterin ZBE), „nützt niemandem etwas“ (Daniel Hubacher, Leiter Arbeitsamt), „brauchen wir nicht“ (Anita Zeitlin, Geschäftsführerin Matrix). Warum das nutzlose Konzept dennoch implementiert wird, wird uns später beschäftigen (vgl. 2.3). An dieser Stelle sei nur festgehalten, dass MAMAC oft *zusätzlich* zu den Prozessen eingeführt wird, die bereits unter dem Label IIZ am Laufen sind (Champion 2008c; Heiniger et al. 2009: 50) – es werden mithin zwei verschiedene Formen der Zusammenarbeit nebeneinander eingerichtet.⁴⁸

Und eine dritte folgt zugleich: praktisch zeitgleich mit IIZ-MAMAC wird ein weiteres Konzept in der sozialpolitischen Arena lanciert – „*IIZ-plus*“. Das „Plus“ bezieht sich auf einen neuen Kreis von Akteuren, die in die systematische Kooperation eingebunden werden: die Kranken- respektive Unfalltaggeldversicherungen und die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge.⁴⁹ Allerdings entspricht dem Plus auf der einen Seite ein Minus auf der anderen Seite, indem diese neuen Akteure nur mit der Invalidenversicherung kooperieren, nicht jedoch mit der ALV oder der Sozialhilfe.⁵⁰ IIZ-plus ist gewissermaßen eine Nebenstraße von IIZ für die IV, die damit die Entstehung von Rentenfällen vermeiden will. Die berufliche Wiedereingliederung soll gleichsam vor dem Auftreten von Exklusion eingeleitet werden, nämlich bevor kranke oder verunfallte Arbeitskräfte ihre Stelle verlieren. Arbeitsunfähigkeit wird bei den Taggeldversicherungen des Arbeitgebers früher aktenkundig als bei der IV: normalerweise nach einem Monat Krankheitsabsenz. Deshalb schließt die IV mit den Versicherungsverbänden 2006 eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit ab, die 2008 erneuert und weiter detailliert wird.⁵¹ Es werden wie bei IIZ Fallkategorien für die Kooperation definiert und auch hier sind die Komplexität eines Falles und die Integrationschancen entschei-

48 In drei Kantonen wurden sogar Pilotprojekte für eine Projektform „IIZ-MAMAC plus“ angedacht, die auch noch die SUVA (Berufsunfallversicherung) einbeziehen sollte (Champion 2008c: 19 f.).

49 Die berufliche Vorsorge (BVG), d. h. die sogenannte „zweite Säule“ der Rentenversicherung in der Schweiz, kommt ins Spiel, weil diese Versicherung auch Invalidenrenten ausrichtet.

50 IIZ-plus war nicht Gegenstand unserer empirischen Fallstudien. Die Darstellung basiert deshalb nur auf der Analyse von öffentlich zugänglichen Dokumenten.

51 Im selben Jahr tritt die 5. IV-Revision in Kraft mit einschneidenden Neuerungen bezüglich Wiedereingliederung (vgl. 1.3). Die IIZ-plus-Vereinbarung wird diesen Veränderungen angepasst.

dend. Je nach Kategorie werden Zeitspannen und Abläufe festgelegt, überdies werden der Aktenaustausch geregelt und Formulare standardisiert.⁵² Im Wesentlichen geht es um die Festlegung von Verantwortlichkeiten für die Phase der „Früherfassung“ und „Frühintervention“ (die ersten sechs Monate nach Eintreten einer Arbeitsunfähigkeit) und den Informationsaustausch; eine direkte Zusammenarbeit z. B. in gemeinsamen Case Teams ist nicht vorgesehen.

Die geschilderten Formen von IIZ sind eine Antwort auf den Ruf nach vermehrter Kooperation zwischen den Systemen der sozialen Sicherung im Hinblick auf eine effizientere Bearbeitung von komplexen Fällen. Dieser Appell lässt zunächst offen, wie die geforderte Kooperation gestaltet und welche Akteure daran beteiligt sein sollten. Ebenso impliziert der Terminus der „komplexen Fälle“ bzw. der Fälle „mit Mehrfachproblematik“ einen offenen Gegenstand der Zusammenarbeit, denn Mehrfachproblematik umfasst per definitionem eine Vielfalt von Problemlagen. Die Ausgangslage ist also durch eine *doppelte Unbestimmtheit* gekennzeichnet: Auf der einen Seite steht eine Vielzahl potenziell zuständiger Institutionen, auf der anderen Seite liegen diffuse Probleme vor, die eine eindeutige Zuordnung zu einer verantwortlichen Institution erschweren. Die Formalisierung von Kooperation in IIZ-Modellen *reduziert diese Komplexität*, indem sukzessive mögliche Akteure und zu behandelnde Probleme ausgeschlossen werden. Aufseiten der Akteure bleiben im Wesentlichen die ALV, die IV und die Sozialhilfe als Träger von IIZ übrig, hinsichtlich legitimer Probleme wird auf die Herstellung von Beschäftigungsfähigkeit trotz gesundheitlicher Einschränkungen fokussiert. In dem Maß wie IIZ aber eingeschränkt wird, entstehen erneut Fälle, die durch die Maschen fallen, weil sie die Kriterien nicht erfüllen oder für ihre Bearbeitung der Einbezug weiterer Stellen nötig wäre. Das wird besonders mit dem Kooperationsmodell von IIZ-MAMAC deutlich, das so eng gefasst ist, dass letztlich nur eine verschwindend kleine Anzahl von Fällen eingepasst werden kann. Als die MAMAC-Praxis nach einigen Jahren evaluiert wird, stellt sich heraus, dass die Fallzahlen „lediglich im Promillebereich aller Neuzugänge der RAV, aller Sozialhilfebeziehenden sowie Personen der IV, die Eingliederungsmaßnahmen beziehen (liegen)“ (Egger et al. 2010: 13). Um überhaupt genügend Fälle für die mit viel Aufwand aufgebauten Kooperationsstrukturen zu haben, bleiben, wie erwähnt, die klassischen IIZ-Prozesse bestehen. Damit wird aber erneut *Unübersichtlichkeit* geschaffen, denn in der Praxis muss nun nicht nur entschieden werden, ob jemand ein Fall für IIZ ist, sondern auch für welche

52 Vgl. Dokumente auf www.iiz-plus.ch.

Variante von IIZ. Für das Personal der IV spitzt sich die Unübersichtlichkeit insofern noch zu, als hier mit IIZ-plus sogar drei Kooperationsmodelle nebeneinander zur Verfügung stehen. Wie auch Champion (2008c: 19) konstatiert, erzeugt die Vervielfältigung der IIZ-Modelle überdies eine Diskrepanz zwischen der Bezeichnung der IIZ-Projekte in den Kantonen und der konkreten Praxis. Vor allem die als IIZ-MAMAC deklarierten Pilotprojekte entsprechen oft nicht wirklich dem vom Bund skizzierten Modell. Nach Ablauf des als Pilotphase bezeichneten Zeitraums wird das Modell IIZ-MAMAC denn auch vom Bund nicht mehr weiterverfolgt (vgl. 5).

2.3 „Ein bisschen dürfen wir im Kanton schon selber gestalten.“ Übersetzungen von IIZ

Mit den nationalen Koordinationsgremien und Handbüchern tritt der Bund als institutioneller Unternehmer auf, der aus einem sozialpolitischen Steuerungsinteresse heraus Begründungen, Definitionen und Organisationsschablonen für IIZ entwirft.⁵³ Der Bund verfügt hinsichtlich IIZ allerdings nur beschränkt über die Möglichkeit der regulativen Institutionalisierung (DiMaggio/Powell 1991), denn nicht alle der Hauptakteure unterstehen Bundesgesetzen und der Vollzug der national geregelten Sozialversicherungen liegt auf der kantonalen respektive regionalen Ebene. Der Staat wirkt in diesem Feld nicht durch den Zwang von Gesetzen, sondern durch normative Mechanismen, indem er den Praktiken lokaler Akteure Legitimation verleiht (Dacin/Goodstein/Scott 2002: 51). Konkret definieren das „Handbuch IIZ“ sowie das „Projektdossier IIZ-MAMAC“ Akteure, Gegenstand und Verfahren der Kooperation, liefern Begründungen für die Notwendigkeit von Kooperation und nicht zuletzt mit den Akronymen IIZ und MAMAC Benennungen für die Konzepte und Verfahren, welche diese *in der kognitiven Landkarte des Feldes verankern* (Lawrence/Suddaby 2006: 226) bzw. dieses Feld erst konstituieren. Die auf nationaler Ebene erarbeiteten Kooperationsmodelle mit den entsprechenden Projektdossiers und Handbüchern stellen quasi standardisierte Organisationsschablonen bereit, die jedoch in die lokalen Kontexte der einzelnen Kantone „übersetzt“ werden müssen (Sahlin/Wedlin 2008).

53 Wie gezeigt ist der „Bund“ ein heterogener Akteur, dessen institutionelles Unternehmertum durch die divergierenden Interessen der verschiedenen beteiligten Verwaltungsstellen geprägt ist.

Die Schablonen bewegen sich von einem Setting in ein anderes und werden im Laufe ihrer Reise interpretiert, mit neuem Sinn versehen und dadurch modifiziert. Dabei treffen die kontextunabhängig entworfenen Organisationsmuster auf eine sozialpolitische Landschaft, die durch bestehende lokale Praxen und Relevanzen und eine Gemengelage von kommunalen, kantonalen und nationalen Gesetzen und Institutionen geprägt ist (Nadai 2012).

Die lokalen Akteure markieren gerne eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber dem Bund, indem sie betonen, „wir hätten es ohnehin gemacht“, „das ist auch schon früher passiert“, „wir haben eigentlich schon Vorläufer gehabt“, „jetzt ist es halt einfach noch festgeschrieben“ (vgl. auch Heiniger et al. 2009: 35). Besonders prononciert ist, wie oben angedeutet, die Distanz oder vielmehr Ablehnung im Falle des IIZ-MAMAC-Konzepts. Ein Blick auf die langwierigen Aushandlungen im Steuerungsgremium von Matrix mag erhellen, warum ein Kooperationsmodell implementiert wird, das niemanden so richtig zu überzeugen vermag, und wie es sich im Übersetzungsprozess verändert. In der folgenden Interaktion diskutiert das Steuerungsgremium über eine „Zusammenarbeitsvereinbarung unter den Trägern von Matrix“.⁵⁴

Bruno Vischer (Leiter der kantonalen IV-Stelle) fragt, ob man von *Steuergruppe* oder *Steuerungsausschuss* rede, das sei in den verschiedenen Papieren nicht gleich benannt. Anita Zeitlin (Matrix-Geschäftsführerin) sagt, in den MAMAC-Vorlagen des Bundes heiße es eben *Steuergruppe*. Jürg Kurz (Leiter des Kantonalen Sozialamts) schlägt vor, bei *Steuerungsausschuss* zu bleiben: „Wir müssen einheitlich formulieren.“ Werner Ryter (Leiter Arbeitsamt) pflichtet ihm bei: „Wir weichen sowieso von MAMAC ab, wir haben ja noch die Berufsberatung dabei. Ein bisschen dürfen wir im Kanton schon selber gestalten.“ Zeitlin schlägt vor, man solle einen Satz zur Berufsberatung ergänzen. „Es macht manchmal Sinn, so etwas auf schweizerischer Ebene zu erklären.“ Jemand sagt scherzhaft zu Ernst Thommen, dem Leiter der Berufsberatungsdienste: „Ihr seid nicht vorgesehen beim Bund!“ Es werden weitere terminologische Abweichungen diskutiert. Vischer kommentiert: „Am Schluss können wir ja die Vorlage vom Bund pro forma unterschreiben und eine andere, wo steht, wie es wirklich ist.“ Thommen ergänzt: „Weil kantonale und Bundesgremien vertreten sind, sollten wir zwei Vereinbarungen haben.“ Die Diskussion geht längere Zeit weiter, Zeitlin fasst zusammen: „Grundsätzlich geht es darum, wollt ihr eine MAMAC-Vereinbarung, die möglichst nah an den Bundesvorgaben ist?“

⁵⁴ Die Organisationsstrukturen von Matrix und ZBE werden weiter unten im Detail beschrieben (vgl. 2.4). Die Steuergruppe ist das strategische Organ von Matrix, in dem die Hierarchiespitzen der Trägerinstitutionen vertreten sind. Matrix ist zum Zeitpunkt dieser Diskussion schon einige Jahre als IIZ-Projekt in Betrieb und will nun auch die vom Bund neu propagierte Variante IIZ-MAMAC einführen.

Ryter gibt zu bedenken: „Die Frage ist, ob der Bund noch unterschreibt. Die Bundesvertreter können es zur Kenntnisnahme unterschreiben, aber nicht als Vertragspartner. Grad bei der Sozialhilfe gibt es ja gar kein Bundesamt.“ Kurz wirft ein: „Doch, gerade bei der Sozialhilfe wollen wir Rechtsverbindlichkeit. Wenn die unterschreiben, ist es anerkannt, dass wir es bei uns im Kanton so machen. Darum muss es möglichst wie die Bundesvorlage sein.“ Zeitlin erläutert, dass man ja auch noch die „Rahmenvereinbarung“ habe. Nun herrscht sichtlich Konfusion, von welcher Vereinbarung die Rede ist. Sie verteilt eine Grafik, welche die Verschachtelung von drei Vereinbarungen darstellt: die „Rahmenvereinbarung“ zwischen den vier Trägerorganisationen für den internen Gebrauch, die „Vereinbarung IIZ-MAMAC gemäß schweizerischem Projekt“ mit den zuständigen kantonalen und Bundesämtern und die „Leistungsvereinbarung“ betreffend der Führung der Matrix-Geschäftsstelle. Vischer unterbricht die Erläuterungen mit der Frage: „Aber für was brauchen wir die Rahmenvereinbarung eigentlich? Wer ist daran interessiert?“ Ryter: „Eigentlich müssten wir das sein!“ Schallendes Gelächter. Vischer insistiert: „Administrieren wir da nicht einfach? Wer schreit danach?“ Ryter: „Eigentlich die Geschäftsstelle.“ Zeitlin widerspricht: „Ich schreie nicht danach.“ Schließlich mahnt Thommen entnervt: „Wir haben das letzte Mal einen Beschluss gefasst. Für die Berufsberatung ist das wichtig wegen unserer Leistungsvereinbarung mit dem Kanton.“ (Auszug aus den Feldnotizen)

Dies ist nur ein kleiner Ausschnitt aus einer langfädigen Diskussion in einer der mindestens drei Sitzungen, in denen die Vereinbarungen zum Thema werden, bis sie per E-Mail auf verschlungenen Pfaden zwischen den kantonalen und Bundesstellen hin und her geschickt werden, um per Unterschrift ratifiziert zu werden. Die für die beobachtende Forscherin – und zwischendurch offenbar auch für die Beteiligten – streckenweise unfreiwillig komisch wirkenden Aushandlungen haben einen ernsthaften Hintergrund. Das Projekt Matrix, das auf seine Pionierrolle bei IIZ stolz ist (vgl. 2.4.1), hat sich das Ziel gesetzt, auch zum „führenden MAMAC-Projekt“ zu werden. Allerdings entspricht die eigene Praxis nicht dem Modell des Bundes, weil die Trägerschaft mit der Berufsberatung einen zusätzlichen Akteur umfasst und etliche terminologische Abweichungen bestehen.⁵⁵ Um diese Diskrepanzen zu überbrücken, muss eine funktional überflüssige zusätzliche Vereinbarung erarbeitet werden, weil erst die Unterschriften der entsprechenden kantonalen und Bundesvertretungen der Praxis von Matrix vollständige Legitimität verleihen. In dieser Hinsicht wird deutlich, dass innerhalb von Matrix unterschiedliche Interessen bestehen. Bruno Vischer kann als Repräsentant der bundes-

55 So nennt man das, was laut MAMAC-Projektdossier „Assessment-Team“ heißt, „Triageteam“, um damit eine Distanz zum offiziellen Verfahren zum Ausdruck zu bringen, in welchem die Klientin beim sogenannten Assessment nicht präsent ist. „Assessment ohne Klient, das bringe ich nicht über die Lippen“, meint Anita Zeitlin dazu. „Darum sage ich Triageteam.“

weit geregelten Invalidenversicherung mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen im Rücken das mühsame Austarieren von offizieller Vorlage und lokaler Praxis als lästiges „Administrieren“ abtun. Das gilt auch für die Arbeitslosenversicherung, wohingegen Jürg Kurz für die Sozialhilfe und Ernst Thommen für die Berufsberatung auf die Herstellung hinreichender Kongruenz insistieren müssen, denn für ihre Institutionen ist die Unterschrift des Bundes von großer Bedeutung. Im Falle der Berufsberatung gäbe es auf Bundesebene an sich Gesetze und ein zuständiges Amt.⁵⁶ Weil die Teilnahme der Berufsberatung aber bei MAMAC „nicht vorgesehen“ ist, ist das entsprechende Bundesamt nicht in den Ratifikationsprozess involviert. Es fehlt somit das Mandat der übergeordneten politischen Ebene – die Rahmenvereinbarung legitimiert die Beteiligung der Berufsberatung immerhin gegenüber dem Kanton in den Aushandlungen um einen Leistungsvertrag. Der Kantonale Sozialdienst, der weder auf ein Bundesgesetz noch auf ein Bundesamt zurückgreifen kann, holt sich mit der Rahmenvereinbarung eine abgeleitete Legitimation gegenüber den beim Vollzug der Sozialhilfe autonomen Gemeinden. Anita Zeitlin erläutert im Interview das Problem:

Wenn das MAMAC-Team einen Integrationsplan macht, kann der behördenverbindlich sein. Das Team kann also sagen, du von der ALV musst das machen, du von der IV musst das machen, du von der Sozialhilfe musst das machen. Das geben wir euch vor, wir kontrollieren das. Das ist im MAMAC-Gedanken drin. Und da haben wir natürlich im Kanton den Problemfall. Die vom kantonalen Sozialamt kann dem Sozialdienst der Gemeinde keine Vorschriften machen, dort haben wir diese Behördenverbindlichkeit gar nicht. (...) Das Interessante [an MAMAC] ist halt schon der Gedanke, wenn man gesamtschweizerisch ein Minimum an Gemeinsamkeit hat, dann kann man das Minimum dann auch in Gesetze und Weisungen reinbringen. Und das haben wir jetzt ja nicht. (...) Und jetzt sagen SECO und BSV, es ist o.k., ihr könnt über die Grenzen raus in dem Pilotprojekt und wir wollen daran arbeiten, dass das dann auch mal in Gesetze und Weisungen rein kommt. Das ist das Interessante, darum finden die Kantone, ja, das macht Sinn.

Für die Sozialhilfe und die Berufsberatung ist die MAMAC-Vereinbarung also mehr als die von IV-Stellenleiter Vischer insinuierte symbolische Fassade: Der Text ersetzt vielmehr einen fehlenden institutionellen Baustein, um auf gleicher Ebene mit den anderen Trägerorganisationen an IIZ teilnehmen zu können. Indem Matrix von der organisatorischen Schablone des Bundes abweicht, schafft

56 Es handelt sich um das damalige Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT), das heute in das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) integriert ist.

das Projekt überdies zugleich eine *neue Form* von MAMAC, die durch die Unterschriften des Bundes ebenfalls als gültig anerkannt wird. Die Schablone MAMAC wird transformiert und durch die beidseitige Ratifizierung des entsprechenden Textes in dieser weiterentwickelten Form im lokalen Kontext institutionalisiert. Generell lässt sich vermuten, dass die Kantone trotz inhaltlicher Vorbehalte primär deshalb an MAMAC teilnehmen, weil sie sich von diesem Modell längerfristig neue *bundesweite gesetzliche Regulierungen erhoffen*. MAMAC zu implementieren ist gewissermaßen nur ein Nebenschauplatz, um das Hauptinteresse an einheitlichen Regulierungen im Feld der sozialen Sicherung, vor allem bei der Sozialhilfe, durchzusetzen. Als sozialpolitischer Topos hat IIZ für die Kantone eine vergleichsweise geringe Relevanz, vor allem auch deshalb, weil die Zielgruppe quantitativ unbedeutend ist. Hingegen kommt ihnen das Steuerungsinteresse des Bundes gelegen, um die versuchte Homogenisierung von oben quasi in eine regulative Institutionalisierung von unten umzulenken.

Ein *Nebenschauplatz* ist IIZ vor allem *für die Invalidenversicherung*, die in den Jahren der Einführung von IIZ und MAMAC nacheinander zwei grundlegende Gesetzesrevisionen in die Praxis umzusetzen hat (vgl. 1.3). Insbesondere die 5. IV-Revision tangiert IIZ, weil die IV damit verstärkt auf die Eingliederung ihrer (potenziellen) Klientel in den Arbeitsmarkt verpflichtet wird. Die IV-Stellen bauen zu diesem Zweck eigene Integrationsteams auf und sind durch die Umsetzung der Revision stark absorbiert. „Wir sind mit Hunderten von Fällen geflutet worden mit der Revision, weil unrealistische Erwartungen an die IV geweckt wurden.“ (Martin Petignat, Leiter IV-Stelle, Standortkanton ZBE) Aus der Sicht der IV-Stellen stellt IIZ gleichsam eine *Parallelstruktur* zu den eigenen Abteilungen dar, deren Auftrag ebenfalls in der Eingliederung der Versicherten besteht. Bei der IV fühlt man sich für dieses Mandat überdies besser gerüstet als die anderen IIZ-Akteure, weil man auf die Expertise der Regionalärztlichen Dienste zurückgreifen kann:

Ob jemand arbeitsfähig ist oder nicht, das kann nur der Mediziner sagen. Eine der großen Schwachstellen beim RAV ist eben die fehlende medizinische Einschätzung. (...) Und wir haben das medizinische Wissen im Haus. (Bruno Vischer, IV-Stellenleiter, Interviewausschnitt)

Eine gewisse Rivalität zwischen den Institutionen, die sich auf die Teilnahme an IIZ auswirkt, wird besonders im Falle des Zentrums Berufliche Eingliederung (ZBE) deutlich. Während des ersten Jahres unserer Forschung ist die IV so gut wie gar nicht beteiligt, obwohl sie in der Trägerschaft vertreten ist: Sie überweist

keine Fälle, blockiert den Informationsaustausch zu Einzelfällen und nimmt nicht an Sitzungen des Steuerungsgremiums teil. Martin Petignat, der Leiter der IV-Stelle, hat mehrere Erklärungen bereit⁵⁷: Erstens sei seit der 5. IV-Revision „jeder IV-Fall zunächst einmal ein Re-Integrationsfall“. Nur wenn keine Gesundheitsschäden vorlägen, sei die IV nicht zuständig. Dann könne es aber kein „Komplexfall“ im Sinne von IIZ sein, weil für diese Kategorie alle drei Institutionen beteiligt sein müssten. Mit dieser spitzfindigen Deutung macht er deutlich, dass IIZ aus seiner Sicht überflüssig ist. Zweites Argument: „Wir sind ja von oben, vom Kanton, dazu verknurrt worden. Man hat Stellen mit unterschiedlichen Ausgangslagen, Zielsetzungen, Kunden, völlig anderen rechtlichen Voraussetzungen zur Zusammenarbeit verknurrt, das kann nicht funktionieren.“ Drittens beklagt sich Petignat, die Sozialhilfe und die RAV würden ihre alten Fälle der IV schicken, damit sie selbst eine bessere Kosten- und Erfolgsbilanz aufwiesen und damit bei der IV „alle Löcher verstopfen“. „Das würde ich ja auch machen. Wir werden ja alle an der Wirkung gemessen, da hat man kein Interesse die Eingliederung ans ZBE abzugeben.“ Und schließlich moniert er, dass man mit IIZ grundsätzlich „am falschen Ort die falschen Werkzeuge schärft“, weil man nicht bei den Arbeitgebern ansetze, „die ja diese Leute produzieren, die wir eingliedern müssen“. Vom Arbeitsamt kommt Fundamentalkritik zurück: nach Ansicht von Daniel Hubacher, dem Leiter des Arbeitsamts im selben Kanton, ist die 5. IV-Revision „eigentlich der Beweis, dass es die Bundesämter mit IIZ nicht so ernst meinen.“ Sonst, so sein Argument, hätte man der IV nicht Aufgaben übertragen dürfen, die sich mit denen der Arbeitslosenversicherung überschneiden.

Petignat thematisiert hier strukturelle Fragen von allgemeiner Relevanz, so insbesondere die latente *Konkurrenz zwischen den Kooperationspartnern um die Zurechnung von Eingliederungserfolgen* oder die parallelen Strukturen. Im Standortkanton von Matrix werden die Vorbehalte weniger offen formuliert und die IV ist nicht nur im Steuerungsgremium, sondern auch auf operativer Ebene beteiligt, indem sie in den Case Teams vertreten ist. Allerdings werden auch bei Matrix kaum IV-Fälle behandelt (vgl. 2.4.1). Das Bild ist in den übrigen Kantonen ähnlich: Zum einen werden die Koordinationsstellen für IIZ nur in Ausnahmefällen bei der IV angesiedelt, zum anderen wird nur eine Minderheit der Fälle von dieser Institution überwiesen (Champion 2008a: 52 ff.).

57 Die IV-Stelle im Standortkanton des ZBE nahm mit Berufung auf Zeitmangel nicht an unserer Untersuchung teil. Wenn hier dennoch der Stellenleiter zitiert wird, so stammen diese Aussagen aus einem Gespräch zur Abklärung des Feldzugangs mit ihm, seinem designierten Nachfolger und der Leiterin des Integrationsbereichs sowie aus dem E-Mail-Verkehr mit dem Stellenleiter.

Als Fazit dieser kurzen Überblicke über Entstehung und Verbreitung von IIZ in der Schweiz lässt sich festhalten, dass hierbei heterogene und im zeitlichen Verlauf wechselnde Akteurskonstellationen mit unterschiedlichen Interessen als institutionelle Unternehmer wirkten. Die Etablierung eines standardisierten Musters von systematischer Kooperation war, wie gezeigt, für einen Teil der Akteure nicht unbedingt das primäre Ziel. Vielmehr nutzten sie die Aushandlungen um IIZ als Schauplatz zur Verfolgung anderer Interessen, zum Beispiel um neue gesetzliche Regulierungen auf Bundesebene zu erreichen. Zwar gelang es, die Problematik der Zusammenarbeit innerhalb eines fragmentierten sozialstaatlichen Systems der sozialen Sicherung kognitiv und normativ kohärent zu rahmen mit einer eigenen Terminologie und Organisationsschablonen für die Durchführung von IIZ sowie mit Legitimationsmustern für die Notwendigkeit der so definierten Kooperationsformen. Damit wurden Voraussetzungen für die erfolgreiche Diffusion von IIZ geschaffen. Allerdings wurde zum einen jedoch mit mindestens drei ähnlichen IIZ-Varianten gleichsam ein Überschuss an Organisationsmustern generiert, was erneute Definitionsarbeit und Grenzziehungen erfordert. Zum anderen wurden die stark standardisierten, auf nationaler Ebene entworfenen Vorlagen für die Implementierung konkreter IIZ-Projekte in der Übersetzung in lokale Kontexte erheblich modifiziert.

2.4 Vernetzung versus Spezialisierung: die untersuchten IIZ-Projekte

Kantonale IIZ-Projekte sind Ergebnisse der geschilderten mehrstufigen Aushandlungsprozesse auf politischer und organisationaler Ebene. Entsprechend vielfältig sind die konkreten IIZ-Projekte ausgestaltet: von der beinahe buchstabengetreuen Umsetzung der im Handbuch IIZ vorgegebenen Blaupausen bis zu Modellen, die nur noch wenig Ähnlichkeit mit dem von der nationalen IIZ-Koordinationsgruppe entworfenen ursprünglichen Konzept haben (Bieri et al. 2013). Ähnliches gilt für IIZ-MAMAC, das entweder als Teil der bereits aufgebauten IIZ-Strukturen, als zusätzliche Schiene oder ganz neu eingerichtet wird. Grob lassen sich die praktizierten IIZ-Modelle in der Deutschschweiz zwischen den Polen *Vernetzung und Spezialisierung* anordnen (vgl. auch Egger et al. 2010). Beim Vernetzungsmodell werden Akteure aus verschiedenen Organisationen direkt und einzelfallbezogen im Hinblick auf die koordinierte Bearbeitung einer vordefinierten Kategorie von Fällen in Case Teams zusammengebracht. Das von

uns untersuchte Projekt „Matrix“ bearbeitet IIZ-Fälle nach diesem Modell. Das andere Untersuchungsfeld, das „Zentrum Berufliche Eingliederung (ZBE)“ markiert den Pol der Spezialisierung, indem hier die Aufgabe der beruflichen Integration einer eigens dafür geschaffenen Organisation übertragen wird. Neben der direkten Zusammenarbeit im Einzelfall oder der Spezialisierung existieren auch Organisationsmodelle, bei denen nicht die direkte Arbeit mit Klientinnen und Klienten Gegenstand der Kooperation ist, sondern die sogenannte „Leistungs-koordination“. Fachleute aus den Trägerinstitutionen diskutieren in konstanten Teams Fälle anhand von Akten, um Zuständigkeiten zu klären (welche Institution kann und soll welche Maßnahmen finanzieren), wiederholte Maßnahmen zu vermeiden (z. B. durch Austausch der Ergebnisse von Abklärungen der einzelnen Institutionen) und gemeinsam die Eingliederung zu planen. Diese IIZ-Gremien bearbeiten die Fälle nicht selbst, sondern machen je nach Modell mehr oder weniger verbindliche Vorschläge für Integrationspläne an die Institution, die den Fall zur Prüfung vorgelegt hat. In dieser Form werden bei Matrix die MAMAC-Fälle behandelt.

2.4.1 Matrix

Matrix startete vor rund zehn Jahren als regionales Pilotprojekt mit einer Trägerschaft aus dem kantonalen Amt für Wirtschaft und Arbeit, der kantonalen IV-Stelle, zwei kommunalen Sozialdiensten und dem kantonalen Berufsberatungsdienst und wurde bereits nach einem Jahr auf den ganzen Kanton ausgedehnt. Weil das Projekt zudem das erste war, das mit Case Management arbeitete, versteht man sich stolz als „schweizweit führender“ IIZ-Pionier und als „Schoggimodell“, das den ursprünglichen IIZ-Gedanken mustergültig umgesetzt hat. Ein Blick auf das Organigramm macht deutlich, dass Matrix ein verwirrend komplexes Gebilde mit einer großen Anzahl von beteiligten Akteuren ist (vgl. Abbildung 1).⁵⁸

Die Trägerschaft von Matrix umfasst wie üblich die kantonalen Ämter, die für die Arbeitslosenversicherung respektive die Sozialhilfe zuständig sind (Amt für Wirtschaft und Arbeit bzw. Kantonales Sozialamt), sowie die IV-Stelle des

58 Der eher ländlich geprägte Standortkanton weist eine dezentrale Struktur mit mehr als hundert Gemeinden auf, die ihre eigenen Sozialhilfgevollzugsorgane haben. Der Vollzug der ALV findet in mehreren regionalen RAV statt.

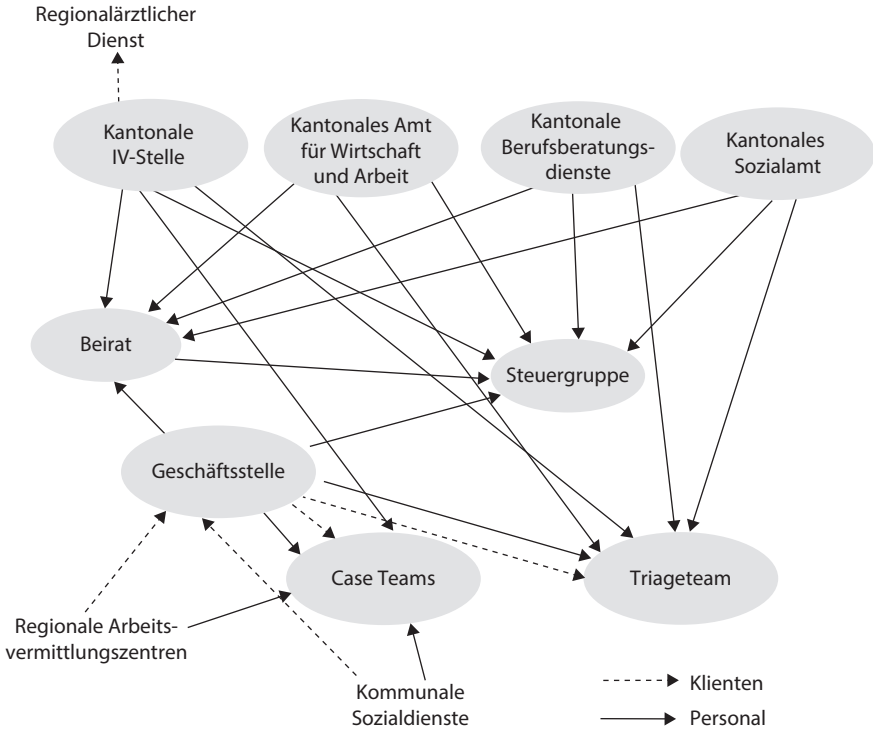


Abbildung 1: Organisationsmodell von Matrix

Kantons. Eine Besonderheit ist die Beteiligung der kantonalen Berufsberatungsdienste (vgl. 2.3).⁵⁹ Diese Amtsstellen sind mit hochrangigen Beamten – meist dem Amtschef und dessen Stellvertretung – im *Steuerungsgremium* vertreten, dem außerdem die Geschäftsführerin von Matrix, die Vorsitzende des fachlichen Beirats und der Geschäftsführer des Vereins, der Matrix als Auftragsprojekt durchführt, angehören.⁶⁰ Dieses Gremium ist für die strategische Steuerung, die Festlegung von Zielen und die Aushandlung der jährlichen Leistungsvereinbarung mit der Geschäftsstelle zuständig (vgl. 2.3). Der *Beirat* hat rein beratende Funk-

59 Die eigentlichen Beratungsstellen sind ebenfalls regional organisiert.

60 Der Verein führt die Geschäftsstelle von Matrix als Projekt im Mandatsverhältnis mit jährlichem Leistungsauftrag. Die Geschäftsführerin von Matrix ist Angestellte des Vereins.

tion und setzt sich aus Mitarbeitenden der Trägerinstitutionen sowie weiterer, einschlägig tätiger Organisationen zusammen (z. B. Beschäftigungsprogramme für Erwerbslose, Versicherungen).

Eigentlicher „Kristallisationskern dieses Systems“, wie das Konzept festhält, ist die *Geschäftsstelle*, wo die Fäden für die operative Fallarbeit zusammenlaufen. Neben der Geschäftsführerin Anita Zeitlin, gehören dem Team noch Karin Jenni (zuständig für IIZ-Fälle), Beate Frei (zuständig für MAMAC-Fälle) sowie zwei administrativ tätige Sachbearbeiterinnen an. Die Geschäftsstelle wurde mit der Ausdehnung des regionalen Pilotprojekts auf das gesamte Kantonsgebiet eingerichtet, um die beteiligten Institutionen vom zusätzlichen Koordinationsaufwand zu entlasten. Sie bearbeitet selbst keine Fälle, sondern nimmt Anmeldungen entgegen, koordiniert Termine, dokumentiert die Fallverläufe, organisiert Weiterbildungen zu IIZ und Case Management, moderiert die Sitzungen von Case Teams und Triageteam. Die *Case Teams*, die in der Regel drei bis fünf Mitglieder haben, werden von Fall zu Fall gebildet und lösen sich nach Abschluss des Falles wieder auf – sie sind im IIZ-Jargon „fliegende Teams“. Das *Triageteam*, das die MAMAC-Fälle behandelt, hat als „stehendes Team“ eine konstante Besetzung und setzt sich aus je einer Vertretung aus den Trägerinstitutionen und Beate Frei von der Matrix-Geschäftsstelle zusammen. Mit Ausnahme der Geschäftsstelle, die sich in einer kleinen Gemeinde abseits der größeren Zentren des Kantons befindet, hat Matrix keinen eigentlichen physischen Ort: Die genannten Gremien treffen sich in wechselnden Lokalitäten der beteiligten Organisationen, verstreut über den Kanton. Diese Organisation setzt einiges an Arbeit und Netzwerkkapital (Larsen/Urry/Axhausen 2006) wie Kommunikationsmittel, Räume und Zeit voraus, die von den beteiligten Institutionen aufgebracht werden müssen. Matrix ist in gewisser Weise im virtuellen Raum besser greifbar als in der realen Welt, nämlich über eine eigens für das Projekt entwickelte elektronische Plattform. Die Plattform enthält ein allgemeines Forum, das dem Austausch aller an Matrix beteiligten Akteure dient, welches aber laut Geschäftsstelle wenig genutzt wird. Wichtiger sind der Datenaustausch und die Koordination in Bezug auf konkrete Fälle; hier haben jeweils nur die mit dem Fall beschäftigten Case Teams und die Geschäftsstelle Zugriff auf die entsprechenden Dokumente.

Die Klientinnen und Klienten muss diese komplexe Architektur von Matrix nicht kümmern, und sie müssen auch die geographisch etwas abseits gelegene Geschäftsstelle nicht aufsuchen. Sie kommen lediglich mit den Case Teams oder gegebenenfalls mit dem Triageteam persönlich in Kontakt. In den Jahren unserer Untersuchung wurden zwischen 80 bis 120 Fälle pro Jahr für den Modus eines

„IIZ-Prozesses mit *Case Team*“ angemeldet. Angemeldet werden die Klienten in der Regel von den Institutionen, bei denen sie als Fall anhängig sind. Bei Matrix können nicht nur die Trägerinstitutionen Klientinnen anmelden, sondern im Prinzip jede Institution oder Einzelperson (z. B. behandelnde Ärzte) – die Klientin kann sich sogar selbst anmelden.⁶¹ Faktisch sind in unserem Untersuchungszeitraum mehr als Dreiviertel der Klienten von den RAV überwiesen worden, etwas mehr als ein Zehntel von diversen Sozialdiensten, aber keine von der IV-Stelle. Nach der Anmeldung prüft die Geschäftsstelle, ob die Kriterien für einen IIZ-Prozess erfüllt sind (zentral ist das Vorliegen von „Schnittstellen“ zwischen mindestens zwei Institutionen, vgl. 3.1) und organisiert dann eine Case Team-Sitzung, meistens in den Räumlichkeiten des anmeldenden RAV. In der Regel macht die anmeldende Person bereits Vorschläge, wer im Case Team vertreten sein sollte. Grundsätzlich kann oder sollte jede für den Fall relevante Institution oder Fachperson ins Team aufgenommen werden: von RAV-Beratern über Psychologinnen, Ärzte, diverse Beratungsstellen bis zu Krankenkassen etc. Nicht immer kommt das gewünschte Team zusammen, weil die angefragten Personen den (nicht vergüteten) Mehraufwand nicht auf sich nehmen wollen oder keine Zeit haben.⁶² Insbesondere Ärzte gelten als schwer mobilisierbar, „die kann man nicht zu einer Sitzung einladen, die gehen nicht aus ihrer Praxis raus“.

Die Mitglieder des Case Teams stellen bereits vor der ersten Sitzung ihre Informationen zum Fall – die „Stammdaten“ – auf die elektronische Plattform. Die Sitzung selbst, die von Karin Jenni moderiert wird, ist in ihrem Ablauf zweigeteilt. Im ersten Teil tauscht sich das Team etwa eine halbe Stunde lang unter sich aus und strukturiert damit bereits die Ziele und möglichen Maßnahmen vor. Erst danach wird auch der Klient dazu geholt und man diskutiert mit ihm die Ziele und einen Maßnahmenplan. Es wird eine Case Managerin bestimmt, die üblicherweise identisch mit der anmeldenden Person ist. Weil die Klienten meistens vom RAV überwiesen werden, übernehmen in rund 80 Prozent der Case Teams Personalberatende der RAV diese Funktion.⁶³ Der Case Manager ist für die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen verantwortlich und ist die zentrale

61 Das geschieht selten, sei aber schon vorgekommen.

62 In rund einem Fünftel der angemeldeten Fälle kommt kein Case Team und damit auch kein IIZ-Prozess zustande.

63 Die im Zeitverlauf zunehmende Dominanz der RAV lässt sich auch dadurch erklären, dass die RAV in diesem Kanton systematisch einen Teil ihrer Personalberatenden zu Case Managern ausbilden. Diese sind innerhalb der RAV für eine bestimmte Kategorie von Arbeitslosen zuständig und nur diese ausgebildeten Case Managerinnen übernehmen dann auch IIZ-Fälle.

Bezugsperson für die Klientin. Das Case Team als Ganzes trifft sich nur bei Bedarf wieder, z. B. wenn die Lage neu beurteilt werden muss, weil die Ziele nicht erreicht wurden. Ansonsten kommuniziert das Team im weiteren Prozess lediglich über die elektronische Plattform oder bilateral per Telefon und E-Mail.

Stellt die Geschäftsstelle bei der Anmeldung fest, dass die Voraussetzungen für einen *MAMAC-Prozess* gegeben sind (vgl. 3.1), leitet sie das Dossier an das Triage-Team weiter. Wie bei IIZ-Prozessen werden auch hier die „Stammdaten“ zu den Fällen bereits vor der Sitzung über die elektronische Plattform ausgetauscht. Im Unterschied zum Ablauf bei Fällen mit Case Teams sind aber weder die Klienten noch ihre Betreuungsperson aus der anmeldenden Institution an der ersten Triage-Team-Sitzung anwesend; der Fall wird „sur dossier“, d. h. auf der Basis von Akten verhandelt. Als erstes wird eine Triage vorgenommen: Das Team entscheidet, ob tatsächlich ein MAMAC-Fall vorliegt.⁶⁴ Sind die Kriterien erfüllt, wird ein Maßnahmenplan erstellt und die fallführende Institution bestimmt.⁶⁵ Beides geschah ursprünglich ohne Beteiligung von Klientin oder Case Manager, was auf entsprechenden Widerstand bei den Case Managern stieß. So wurde ein Jahr nach Einführung von MAMAC der Ablauf modifiziert. Nun werden Klientin und Case Managerin zur zweiten Sitzung eingeladen und der vom Triage-Team entworfene Maßnahmenplan mit ihnen diskutiert und allenfalls angepasst.⁶⁶ Für die Umsetzung des von allen unterschriebenen und damit „behördenverbindlichen“ Plans ist danach die Case Managerin verantwortlich.

Stellt sich bei der Triage heraus, dass kein MAMAC-Fall vorliegt, aber eine interinstitutionelle Zusammenarbeit dennoch angezeigt ist, geht der Fall zurück an die Geschäftsstelle, die ein Case Team für den normalen IIZ-Prozess zusammenstellt.⁶⁷ Kommt das Triage-Team zum Schluss, dass weder MAMAC noch IIZ sinnvoll sind, wird lediglich eine „*Leistungskoordination*“ vorgenommen. Das sind (unverbindliche) Empfehlungen an die anmeldende Institution, wie die Kooperationen unter den beteiligten Organisationen auch ohne formale IIZ verbessert werden könnte. Denn IIZ oder MAMAC sind immer nur „subsidiär“, wie Anita

64 Weniger als 20 Prozent der überwiesenen Fälle werden tatsächlich in den MAMAC-Prozess aufgenommen.

65 Grundsätzlich könnte das Triage-Team im Hinblick auf die Maßnahmenplanung eine „neutrale medizinische Begutachtung“ durch den Regionalärztlichen Dienst der IV anfordern. Das wird jedoch selten gemacht.

66 Zweitsitzungen unter Beteiligung von Klientinnen kommen faktisch selten zustande, weil die meisten Fälle schon in der ersten Sitzung nicht als MAMAC-Fälle eingestuft werden.

67 Knapp ein Viertel der Fälle nimmt diesen Verlauf.

Zeitlin erklärt. „Für alles, was man unter der Hand einfach erledigen kann, müssen wir nicht IIZ aufbauen. Das ist doch ein relativ großer Apparat.“ Leistungskoordination ist die häufigste Variante, die bei fast der Hälfte aller Dossiers zum Tragen kommt.

Zusammenfassend lässt sich die Architektur von Matrix als *offenes Netzwerk mit einem kleinen, konstanten Kern* charakterisieren. Matrix setzt eine prinzipiell unbegrenzte Anzahl von individuellen und kollektiven Akteuren im Hinblick auf die koordinierte Bearbeitung komplexer Fälle miteinander in Bezug. Mit dieser Offenheit hinsichtlich der anmeldenden respektive in den Case Teams vertretenen Akteure entspricht das Projekt dem Grundgedanken von IIZ, vom individuellen Fall auszugehen und dann die Zuständigkeiten festzulegen. Indem fallweise immer wieder wechselnde Case Teams gebildet werden, erweitert sich der Kreis der Fachpersonen im Kanton, die mit den Konzepten und Verfahren von IIZ in Kontakt kommen und Wissen um Personen, Arbeitsweisen und Handlungsmöglichkeiten anderer Institutionen erwerben. Die große Anzahl beteiligter Akteure erschwert andererseits die Einheitlichkeit der Fallbearbeitung. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass auch bei Matrix letztlich ein kleiner Kreis von Personen die interinstitutionelle Zusammenarbeit im Kanton trägt. Es sind primär die insgesamt rund 20 aus den RAV sowie der IV-Stelle rekrutierten Case Managerinnen und Case Manager, welche die operative Fallarbeit dominieren. Wie auch der Forscher im Laufe seiner Beobachtungen feststellt, trifft man in den Case Teams immer mal wieder auf dieselben Personen – „man kennt sich“.⁶⁸

2.4.2 Zentrum Berufliche Eingliederung (ZBE)

Das Zentrum Berufliche Eingliederung (ZBE) ist einiges jünger als Matrix und war zu Beginn unserer Feldforschung erst rund ein Jahr in Betrieb. Es wurde im Auftrag des Regierungsrates als eigene Abteilung und „Profit Center“ innerhalb des kantonalen Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) eingerichtet. Mit dieser Verortung ist bereits die Richtung vorgegeben, die auch im Namen unmissverständlich zum Ausdruck kommt: das ZBE will primär *eingliedern, nicht vernetzen*. Die interinstitutionelle Dimension besteht in diesem Modell lediglich darin,

68 Die Case Manager begegnen sich zusätzlich an vierteljährlich stattfindenden Erfahrungsaustauschtreffen, die von der Matrix-Geschäftsstelle moderiert werden. Auch das trägt wohl zu einer Vereinheitlichung der Praxis bei.

dass die Institutionen der Trägerschaft (AWA, IV und Sozialhilfe) eine bestimmte Kategorie von Klientinnen und Klienten für die Bearbeitung eines definierten Problemausschnittes an eine dafür spezialisierte Einrichtung überweisen. Direkte Kooperation findet ansonsten nur auf der Steuerungsebene statt, indem sich die Leiter der beteiligten Ämter, ausgewählte Abteilungsleiter und der Leiter des ZBE mehrmals jährlich zu einer Sitzung des Steuerungsgremiums treffen und über strategische Fragen entscheiden. Die Gründung des ZBE ist mithin die *Fortsetzung eines Spezialisierungsprozesses*, der innerhalb der Trägerinstitutionen bereits in unterschiedlichem Ausmaß im Gange war. So hatte die Sozialhilfe einige Jahre zuvor bereits eine Abteilung aufgebaut, die für Arbeitsintegration zuständig war. Das Personal dieser Abteilung wurde mehrheitlich ins ZBE verlagert. Außerdem fanden sich auch die Mitglieder eines früheren Projekts des RAV für die Beratung von Langzeitarbeitslosen unter dem neuen Dach ein. Weitere Spezialaufgaben des AWA und der Sozialhilfe, die im engeren oder weiteren Sinn mit der Unterstützung von Erwerbslosen zu tun haben, wurden ebenfalls in der neuen Organisationseinheit ZBE verortet: die kantonale Arbeitslosenhilfe⁶⁹ und die Sozialberatung der RAV. Die „garbage can“-Funktion des ZBE (Cohen/March/Olsen 1972) zeigt sich deutlich bei einem Programm der Sozialhilfe, das vor allem als Sanktionsmaßnahme für renitente Jugendliche und junge Erwachsene dient. Mit dem ZBE steht sozusagen eine Mülltonne bereit, „into which various kinds of problems and solutions are dumped by participants as they are generated“ (ebd.: 2). Da die Jugendlichen Arbeitseinsätze leisten müssen, konnte es ebenfalls dem ZBE zugeschlagen werden, weil dieses als Sammelbecken für alle Probleme im Zusammenhang mit Arbeitsmarktintegration dient. Das Programm hat im ZBE aber einen marginalen Stellenwert.

Mit diesen Zusammenlegungen und Verschiebungen entstand eine Organisationseinheit mit eigenem Personal, eigener Infrastruktur, eigenen Prozessen und Zuweisungskriterien und eigenen EDV-Programmen, die knapp 30 Personen beschäftigt. Beim ZBE handelt es sich im IIZ-Jargon also um ein „stehendes Team“ mit einer wesentlich einfacheren Struktur als Matrix (vgl. Abbildung 2).⁷⁰

Intern ist das ZBE in zwei Teams organisiert. Das eine Team umfasst die Administration (u. a. das „Intake“) sowie die oben erwähnten Spezialaufgaben, die aus

69 Das ist eine kantonale geregelte finanzielle Unterstützung von ausgesteuerten Langzeitarbeitslosen.

70 Die übersichtlichere Struktur ist auch auf die einfachere politische Struktur des Standortkantons zurückzuführen, die Auswirkung auf die Organisation der sozialen Sicherung hat. Es gibt neben der einen IV-Stelle, nur zwei RAV und zwei Stellen für die öffentliche Sozialhilfe, wovon der eine Sozialdienst quantitativ nicht ins Gewicht fällt.

verschiedenen Gründen ebenfalls im ZBE deponiert wurden. Für unsere Forschung relevant sind in diesem Team nur die aus zwei Personen bestehende MAMAC-Fachstelle und die Sozialberatung, die vier Sozialarbeitende umfasst und primär für die Klientel des RAV zuständig ist. Die MAMAC-Fachstelle beurteilt anhand von Akten, die vom Intake, vom RAV, von den Assessorinnen oder den Coachs weitergeleitet werden, ob es sich bei Klientinnen und Klienten mit gesundheitlichen und/oder „Mehrfachproblematiken“ um MAMAC-Fälle handeln könnte. Das sind verschwindend wenige. Ferner steht sie den anderen ZBE-Mitarbeitenden bei versicherungsrechtlichen Fragen zur Verfügung. Im zweiten Team sind sieben Assessorinnen und fünf Coachs organisiert, die den Kernauftrag des ZBE, die berufliche Eingliederung mittels Assessment und Beratung, wahrnehmen.

Das ZBE verfügt nicht nur über festes Personal, sondern im Unterschied zu Matrix auch über einen festen Ort. Es ist im Stadtzentrum in einem preisgekrönten modernen Bau untergebracht. Auf den ersten Blick verrät nichts, dass in diesem elegant gestalteten Gebäude die „Verlierer“ des Arbeitsmarkts ein und aus gehen; nur ein schlichter Schriftzug an der Eingangstür aus Glas weist auf das ZBE hin. Ins ZBE kommt in der Regel nur, wer bereits bei der Arbeitslosenversicherung oder bei der Sozialhilfe Klientin ist und eine schriftliche „Einladung“ zu einem Ersttermin beim ZBE erhalten hat. Hinter den Kulissen hat das Intake die standardisierten Überweisungsakten bereits überprüft und die Dossiers, welche die Aufnahmekriterien nicht erfüllen (vgl. 3.1), der zuweisenden Stelle zurückgeschickt. Sozialhilfeklienten machen ihre erste direkte Begegnung mit dem ZBE im so genannten „Kurz-Assessment“ (vgl. unten). Dieser Anlass findet jedoch nicht im Gebäude des ZBE statt, sondern zwei Häuser weiter im Keller eines Gebäudes, in dem auch eines der kantonalen RAV untergebracht ist. Dies sorgt regelmäßig für Verwirrung bei den Klientinnen, die zum Teil nicht wissen, ob sie sich nun bei der Sozialhilfe, beim RAV oder bei einer anderen Stelle befinden, und kann durchaus als (räumlicher) Ausdruck des sozialstaatlichen Institutionen-Dschungels gelesen werden.⁷¹ Arbeitslose, die vom RAV ins ZBE geschickt werden, steigen mit einem dreiwöchigen „Vertiefungs-Assessment“ ein, das aber ebenfalls nicht in den Räumlichkeiten des ZBE durchgeführt wird. Denn eigentlich sind im ganzen Haus keine geeigneten Räume für Gruppenkurse vorhanden. So kommen die Klientinnen ausschließlich für Einzelgespräche im Rahmen eines

71 Diese Verwirrung ist möglicherweise ein Grund dafür, dass anfänglich nur die Hälfte der eingeladenen Klienten zum Assessment erscheint.

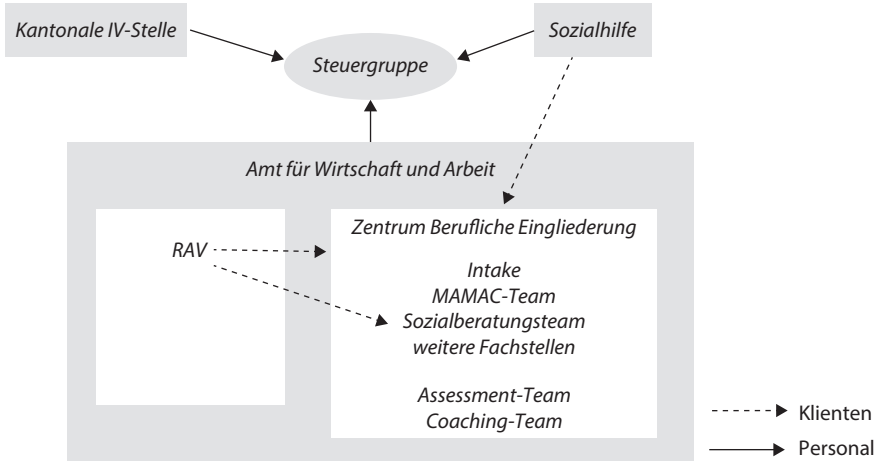


Abbildung 2: Organisationsmodell des Zentrums Berufliche Eingliederung (ZBE)

mehrmonatigen Coachings und für ein in der Regel einmaliges Gespräch nach einem Kurz-Assessment tatsächlich ins ZBE.

Die überwiegende Mehrheit der Klientinnen und Klienten kommt von der Sozialhilfe, die rund einen Drittel ihrer Klientel ins ZBE schickt, um „das Thema Arbeit abhaken zu können“ (vgl. 3.1).⁷² Wie schon erwähnt, erscheint ein erheblicher Teil der jährlich mehr als 1000 aufgebauten Personen dann aber gar nicht zum *Kurz-Assessment*.⁷³ Dabei handelt es sich um einen halb- oder ganztägigen Gruppenanlass, bei dem Informationen vermittelt und Tests zu den Interessen und Kompetenzen der Teilnehmenden durchgeführt werden. Im Anschluss an das Assessment haben die Klienten ein Einzelgespräch mit einer Assessorin, bei dem ein „Integrationsplan“ erstellt wird. Die dabei beschlossenen Maßnahmen werden in aller Regel durch einen externen Anbieter durchgeführt, z. B. ein Be-

72 Im Jahr 2008 wurden gemäß Jahresbericht rund 1200 Sozialhilfeklienten an das ZBE überwiesen. Diese und die weiteren präsentierten Daten sind mit Vorsicht zu genießen. Obwohl (oder weil) das ZBE eine Vielzahl an „Kennzahlen“ erhebt und Statistiken produziert, lässt sich anhand der uns vorliegenden Zahlen nicht eindeutig rekonstruieren, von welchen Stellen wie viele Überweisungen veranlasst wurden, wie viele Klientinnen tatsächlich ein Assessment oder ein Coaching durchlaufen haben oder wie lange die Fälle durchschnittlich im ZBE anhängig sind. Die uns vom ZBE zur Verfügung gestellten Daten sind teilweise widersprüchlich oder unklar und konnten trotz Nachfragen nicht bereinigt werden (vgl. 4.4).

73 Mehrmaliges unentschuldigtes Fernbleiben kann mit Kürzungen der Sozialhilfe sanktioniert werden.

schäftigungsprogramm, eine Qualifizierungsmaßnahme, ein Coaching oder ähnliches. Die Aufgabe der Assessoren beschränkt sich in diesen Fällen auf eine so genannte administrative Fallbegleitung, d. h. es wird lediglich anhand der Akten die Zielerreichung überprüft. „Wenn man im Kurz-Assessment nicht weiterkommt“, kann die Klientin zur weiteren Abklärung ins *Vertiefungs-Assessment* geschickt werden. Dies ist der Weg für Sozialhilfeklienten, während RAV-Klientinnen in der Regel direkt ins Vertiefungs-Assessment kommen. Beim RAV ist man der Ansicht, das hauseigene Assessment für Arbeitslose decke ungefähr die gleichen Themen ab wie das kurze Verfahren des ZBE. Deshalb überweisen die RAV nur diejenigen Arbeitslosen ins ZBE, bei denen sie die umfangreicheren Abklärungen im Vertiefungs-Assessment für angezeigt halten. Dabei handelt es sich um schwer vermittelbare Arbeitslose, die zusätzlich zur Arbeitslosigkeit durch weitere Probleme belastet sind (Gesundheit, Familie, Finanzen etc.). Die Vertiefungs-Assessments sind als dreiwöchige Kurse für eine Gruppe von maximal zwölf Personen gestaltet und werden von Coachs geleitet. Auch hier geht es um die Abklärung beruflicher Optionen und die Vermittlung von Informationen. In der Regel schließt daran ein *Einzelcoaching* an, das elf Monate dauern kann und circa ein Gespräch monatlich beinhaltet. Diese aufwendigste Form der Begleitung, die das ZBE anbietet, nehmen rund 100 Personen pro Jahr in Anspruch. Auch hier wird auf der Basis eines Assessmentberichts, der die Ergebnisse aus dem Vertiefungs-Assessment enthält, ein Integrationsplan erstellt. In regelmäßigen Team- und Supervisionssitzungen tauschen sich Coachs und Assessoren einerseits über organisatorische Fragen aus und führen andererseits Fallbesprechungen durch.

Interinstitutionelle Zusammenarbeit wird auf Fallebene kaum gepflegt. Wenn institutionsübergreifend zusammengearbeitet wird, geschieht das bilateral und einzelfallbezogen – ähnlich wie vor der Schaffung des ZBE. Während bei Matrix die Vernetzung von Institutionen im Vordergrund steht und die Organisationsstrukturen prägt, versteht sich das ZBE als „zentrale Integrationsstelle“. Mit der Schaffung des ZBE wurde primär der Versuch unternommen, die berufliche Wiedereingliederung Erwerbsloser unabhängig von ihrer Unterstützungssituation (d. h. unabhängig davon, ob sie von der Sozialhilfe, der Arbeitslosenversicherung oder der IV unterstützt werden) in einer einzigen Stelle zu organisieren. So schrieb der Regierungsrat in einer Antwort auf eine parlamentarische Interpellation, es gehe darum, im ZBE „das fachliche Wissen aus allen drei betroffenen Institutionen zu bündeln“ und zwar „im Wissen, dass es in allen drei Institutionen Personen mit ähnlich komplexen Problemen gibt, deren Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt durch ähnliche arbeitsmarktliche Maßnahmen begünstigt werden

kann“. Ziel ist mithin die *Spezialisierung* auf eine relativ eng umrissene Aufgabe, die von den überweisenden Stellen ans ZBE delegiert und diesem nach festgelegten Ansätzen für die einzelnen „Produkte“ (z. B. Kurz-Assessment, Coaching etc.) vergütet wird. Kooperation zwischen den Herkunftsorganisationen der Klienten in Bezug auf die berufliche Eingliederung findet dann nicht mehr direkt statt, sondern wird ebenfalls dem ZBE überantwortet.⁷⁴ Zugespitzt formuliert vernetzt Matrix individuelle Akteure aus verschiedenen Organisationen, während das ZBE korporative Akteure unter Umgehung individueller Akteure kurzschließt, indem es ihnen die schwer vermittelbaren Problemfälle abnimmt. Der Vergleich mit anderen Deutschschweizer Kantonen zeigt, dass das ZBE mit dem Fokus auf der direkten Fallarbeit mit Klienten, aber ohne direkte Kooperation zwischen den zuweisenden Stellen, ein Extremfall ist. Auch im ZBE selbst herrscht die Einschätzung vor, „nicht wirklich“ IIZ zu betreiben, was von den Mitarbeitenden an der Basis als Defizit kritisiert wird, vom Steuerungsgremium jedoch selbstbewusst als eigenständiges Modell betrachtet wird.

74 Damit handelt man sich im Grunde genommen dieselben Abstimmungsprobleme ein, die Auslöser für IIZ waren, so dass nach rund zwei Jahren bereits die Einrichtung einer „Komplikationenkonferenz“ angeregt wird. In diesem Gremium sollen offene Fragen und Konflikte rund um die Zuweisung von Klienten und die Informationsflüsse verhandelt werden.

3. Im neuen Haus: die Praxis der interinstitutionellen Arbeit

Die grundlegenden Parameter für die interinstitutionelle Zusammenarbeit werden von institutionellen Unternehmern im politisch-administrativen System gesetzt: von mit hochrangigen Verwaltungs- und politischen Vertretern besetzten Kommissionen, von Projektgruppen in den einschlägigen Bundesverwaltungen und von den Hierarchiespitzen der an den einzelnen IIZ-Projekten beteiligten kantonalen Verwaltungen und ausführenden lokalen Institutionen. Auf diesen Ebenen werden die Akteure, Ziele, Zielgruppen, Finanzierungsweisen und Organisationsformen der Kooperation definiert. Wie die Zusammenarbeit effektiv vonstattengeht, entscheidet sich dann wesentlich in der alltäglichen Arbeit mit konkreten Fällen und konkreten Kooperationspartnerinnen aus anderen Institutionen, der wir uns in diesem Kapitel zuwenden.

IIZ war von Beginn weg nicht als flächendeckendes Verfahren geplant, sondern für eine kleine Gruppe von Klientinnen und Klienten, für die der Zusatzaufwand gerechtfertigt schien, da sie hohe Kosten verursachten. In einem ersten Schritt muss daher *selektioniert* werden, welche Arbeitslosen, Sozialhilfebezügerinnen und Leistungsbezüger der Invalidenversicherung in einen IIZ-Prozess überwiesen werden (3.1). Dies erfordert die Konstruktion einer „Informationsinfrastruktur“ (Bowker/Star 1999): eines Sets von geteilten Klassifikationen und Standardisierungen, das die Handlungsbasis für den IIZ-Prozess bildet. Die Blaupausen für diese Informationsinfrastruktur werden extralokal entworfen, in den Handbüchern zu IIZ und IIZ-MAMAC, die in Projektgruppen der Bundesverwaltung verfasst wurden. Im lokalen Kontext eines konkreten IIZ-Projekts werden sie dann einerseits auf formaler Ebene für das Projekt als Ganzes und in jeder zuweisenden Institution einzeln konkretisiert. Andererseits werden die Klassifikationen in der täglichen Arbeit mit Klientinnen und Klienten nicht einfach „angewendet“, sondern immer wieder in konkreten Situationen in einem Wechselspiel von formalen Regeln, situativen Handlungsanforderungen und Aushandlungen zwischen den Institutionen und zwischen Klienten und ihren Betreuern hervorgebracht – sei das in bestätigender oder modifizierender Weise. Sie sind immer „categories-in-context“ (Hester/

Eglin 1997: 27), die nicht unabhängig von konkreten Situationen existieren, sondern ihre Bedeutung aus dem Kontext ziehen und ihrerseits den Kontext konstituieren. Wie die auf Harvey Sacks zurückgehende ethnomethodologische „membership categorization analysis“ betont, haben Kategorisierungen normativen Charakter. Sie implizieren moralische Attribuierungen, Verhaltenserwartungen und Handlungsanleitungen (Lepper 2000) und fungieren als „store house and (...) filing system for common-sense knowledge“ (Schegloff 2007: 469).

Ein Leitmotiv der Etablierung von IIZ ist die Klärung von Zuständigkeiten zwischen den Institutionen der sozialen Sicherung. Wenn Fachleute aus verschiedenen Institutionen mit ihren je eigenen Regeln und Perspektiven auf den Fall zusammenarbeiten, sind jedoch neue *Auseinandersetzungen um Zuständigkeiten* zu erwarten (3.2). Zum einen besteht ein Abstimmungsbedarf entlang der weiterhin bestehenden organisationalen Grenzen, zum anderen stecken die Akteure ihre Territorien im sich neu bildenden interinstitutionellen Raum ab. Die Trägerinstitutionen von IIZ beschäftigen entsprechend ihren unterschiedlichen Mandaten schwergewichtig je andere Berufsgruppen: Grob gesehen arbeitet in den beiden Sozialversicherungen Verwaltungspersonal, während in der Sozialhilfe vor allem professionelle Sozialarbeitende die Klientel betreuen. IIZ bringt also auch unterschiedliche Berufskulturen mit ihren je eigenen Wissensbeständen und Methoden zusammen, die in der Zusammenarbeit berufliche Zuständigkeiten abstecken und dabei ein hybrides berufliches Selbstverständnis als „Arbeitsintegrationsspezialistinnen“ entwickeln (Nadai/Canonica 2012). Diese Experten für die berufliche Eingliederung von schwer vermittelbaren Erwerbslosen bedienen sich eines Methodenrepertoires, das Verfahren aus dem Personalmanagement mit Ansätzen aus der Sozialen Arbeit verschmilzt (3.3). Welche Methoden im Vordergrund stehen, hat mit der Organisationsarchitektur des jeweiligen IIZ-Projekts zu tun, die sich wiederum aus der prioritären Zielsetzung (Eingliederung versus Effizienz in der Leistungskoordination) ableiten lässt. Jenseits der methodischen und organisationalen Differenzen lassen sich jedoch auch Gemeinsamkeiten der Fallbearbeitung identifizieren, die wir im letzten Abschnitt dieses Kapitels resümieren (3.4).

3.1 Selektionen: was ist, der Fall' für IIZ?

Ein Schlüsselkonzept zur Bestimmung des Gegenstands interinstitutioneller Kooperation ist die „komplexe Mehrfachproblematik“, die oft zugleich als „unklar“ beschrieben wird. Der Begriff der Mehrfachproblematik ist zwar nicht gänz-

lich neu, sondern war in der Sozialarbeit schon vor IIZ gebräuchlich. Für die Institutionalisierung von IIZ spielt er jedoch eine wichtige Rolle, indem er zusammen mit dem Adjektiv „komplex“ den zentralen Fokus der angestrebten Kooperation markiert und diesen in verdichteter Form theoretisiert und prägnant bezeichnet. Man könnte den Begriff als Pleonasmus abtun, sind doch soziale Probleme eigentlich so gut wie immer komplex, da vielschichtig und multifaktoriell. Im Kontext IIZ spezifiziert der Terminus Mehrfachproblematik jedoch ein ganz bestimmtes Problembündel und fungiert damit als *Handlungsanleitung für die Praxis der Zusammenarbeit* auf der Ebene von Einzelfällen. Wenn der dreifache Familienvater Erkan Yilmaz als Folge von Rückenproblemen arbeitslos und mittellos ist; wenn die alleinerziehende Simone Kaiser trotz gesundheitlicher Beeinträchtigung keinen Anspruch auf eine IV-Rente hat, aber auch keine Stelle findet; wenn der 56-jährige Mikail Mesud wiederholt zwischen Arbeit und Arbeitslosigkeit pendelt, keine Ausbildung vorweisen kann und schlecht Deutsch spricht – sind diese Menschen dann ein Fall für IIZ? Gewiss haben sie eine Menge vertrackter Probleme, aber qualifiziert sie das für die Aufnahme in einen aufwendigen IIZ-Prozess? Die institutionsspezifische Fassung des Konzepts der Mehrfachproblematik gibt dem Personal eine Anleitung für die Selektion der Klienten aus der Grundgesamtheit aller Erwerblosen. Und umgekehrt signalisiert die Kategorisierung „mit komplexer Mehrfachproblematik“, dass der Fall die Routineverfahren für die einfachen Fälle übersteigt und nach den Rezepten der als „IIZ“ systematisierten Kooperation behandelt werden muss. Mehrfachproblematik macht den Fall zum Fall *für* IIZ und die Fallbearbeitung zum Fall *von* IIZ.

3.1.1 Ein Fall für IIZ: formelle Bestimmungen

IIZ kann vor dem in Kapitel 1 beschriebenen Hintergrund des fragmentierten Systems sozialer Sicherung als Versuch einer *Re-Kontextualisierung des Falls* verstanden werden, steckt doch die Idee dahinter, die unterschiedlichen Logiken einzelner Institutionen am runden Tisch zu versammeln und eine Pluriperspektivität auf den Fall herzustellen. Eine Klientin für IIZ resp. MAMAC muss zwar bei mindestens einer der beteiligten Institutionen angemeldet sein. Ein Fall für IIZ ist also immer schon ein Fall für die Arbeitslosenversicherung, für die Invalidenversicherung oder für die Sozialhilfe. Zugleich ist aber ein Fall für IIZ per definitionem einer, dessen Problematik so „komplex“ ist, dass sie nicht von einer Institution allein abgedeckt werden kann. Der institutionsspezifische Blick auf den Fall

wird mit IIZ für die je anderen Problembereiche geöffnet, wofür eine interinstitutionelle (und interprofessionelle) Arena eröffnet wird, in welcher der Fall „ganzheitlich“ betrachtet werden soll.

Mehrfachproblematiken werden im einschlägigen Diskurs nicht nur als komplex, sondern auch als „unklar“ beschrieben. Es scheint also mitunter schwer zu definieren, was der Fall ist bzw. was neben Erwerbslosigkeit, Invalidität oder Mittellosigkeit *auch noch* der Fall ist und wie sich die vielfältigen Problematiken zueinander verhalten. Diese Unbestimmtheit auf der Ebene der Fallkonstitution wirkt sich auch auf die Frage nach Zuständigkeiten aus. Diagnostische Einschätzungen markieren immer auch einen Bezirk professioneller (und finanzieller und institutioneller) Zuständigkeiten (Abbot 1988). Bleibt aber die Frage nach dem Fall *von*, also nach der Problemdefinition, offen, wird es auch kaum möglich sein, den Fall *für*, d. h. die Frage nach den Zuständigkeiten, zu klären. Ein Fall für IIZ ist demnach per definitionem einer, dessen Problematik potenziell mehrere Institutionen und Fachpersonen tangiert (als „komplexe Mehrfachproblematik“) und bei dem zugleich noch fraglich ist, was der Fall ist („unklare Mehrfachproblematik“). Diese (relativ unbestimmten) Bestimmungen dessen, was der Fall für IIZ sein soll, rufen nach institutionsübergreifenden Klärungen und Definitionen der Fallproblematiken. Bei näherer Betrachtung erscheinen sie aber widersprüchlich: Obwohl nur zu einem Fall für IIZ werden kann, wer bei der ALV, der IV oder der Sozialhilfe anhängig ist, wird suggeriert, dass auch die Zuständigkeiten noch grundsätzlich offen und zu klären seien. Damit wird der Fall für IIZ gleichzeitig bei einer Institution der sozialen Sicherung und *zwischen* diesen Institutionen, also gleichsam im leeren Raum, verortet.

Erkan Yilmaz, Simone Kaiser, Mikail Mesud und die übrigen Klientinnen und Klienten, denen wir im Laufe unserer Untersuchung begegnet sind, sind anerkannte Fälle von Mehrfachproblematik. Die meisten von ihnen werden vom Case Manager eines RAV, einem RAV-Personalberater oder der Sozialarbeiterin eines Sozialdienstes an Matrix oder das ZBE überwiesen. Die Weichen für diese Zuweisung werden jedoch lange vor dem ersten Kontakt zwischen Case Managerinnen, Sozialarbeitern und Klientinnen gestellt. Die Bestimmung von Fällen für IIZ ist ein hierarchisch organisierter Prozess, der sich auf verschiedenen Ebenen abspielt und auf jeder dieser Ebenen Interpretationen und Aushandlungen unterworfen ist. Auf oberster Ebene, im Rahmen nationaler Koordinationsgremien, wird der Adressatenkreis von IIZ im Handbuch IIZ des SECO und im Projektdossier IIZ-MAMAC des BSV definiert (vgl. 2.2). Matrix und das ZBE haben diese Kriterien übernommen, aber auch projektspezifisch modifiziert und in eigenen Dokumen-

ten festgehalten. Eine dritte Ebene ist schließlich die Entscheidung im Einzelfall, bei dem aufgrund von Akten oder in der Interaktion bestimmt werden muss, ob ein Klient (k)ein Fall für IIZ, MAMAC oder andere Institutionen und Fachpersonen ist.

Im Handbuch IIZ liegt der Fokus auf den *Schnittstellen* zwischen den Institutionen, namentlich zwischen der ALV, der IV und der Sozialhilfe. Gefordert wird allgemein eine verbesserte Kooperation. Zwar werden hier bereits „schwer integrierbare Personen mit multiplen Problemstellungen“ als Adressatenkreis erwähnt. Multiple Problemstellungen werden aber nicht näher definiert. Die Erläuterungen gelten vielmehr den Systemlogiken und Schnittstellen, d. h. den institutionellen und organisationalen Fragen. Mit MAMAC rückt die *Mehrfachproblematik als konstitutives Element* der Fallkonstruktion ins Zentrum. Im Projektdossier IIZ-MAMAC werden drei kumulativ verstandene Triagekriterien formuliert (vgl. 2.2): erstens „komplexe Mehrfachproblematik“, zweitens „realistische (Re-)Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt“, und drittens darf eine Person höchstens vier Monate bei der zuweisenden Institution angemeldet sein. *Conditio sine qua non* ist überdies, dass es sich um eine Klientin der Arbeitslosenversicherung oder der Invalidenversicherung oder der Sozialhilfe handelt. Das Kriterium der komplexen Mehrfachproblematik wird für die überweisenden Institutionen weiter ausdifferenziert. Zusammenfassend handelt es sich bei Fällen aus der ALV tendenziell um „Stellensuchende mit gesundheitlicher Einschränkung“, welche die Arbeitsmarktintegration „stark behindert“. Bei IV-Fällen liegt der Fokus hingegen eher auf sozialen Problemen, da gesundheitliche Einschränkungen per definitionem vorhanden sein müssen, während bei Fällen aus der Sozialhilfe wiederum eher gesundheitliche Einschränkungen bzw. eine Mehrfachproblematik fallkonstituierende Merkmale sind. Mit anderen Worten: „Mehrfach“ ist eine Problematik dann, wenn sie über den Kernauftrag der überweisenden Institution hinaus weist.⁷⁵ Mehrfach wird also aus der Perspektive der Institution, nicht aus der Perspektive des Falles definiert. Gemeinsamer Nenner der institutionsspezifischen Kriterien sind Eingliederungsschwierigkeiten in den Arbeitsmarkt, die einerseits gesundheitlich bedingt sind, andererseits auf zusätzliche, vage als psychosozial umschriebene Probleme zurückgehen.

Die MAMAC-Triagekriterien sind, wie schon vermerkt, paradox (vgl. 2.2): Wer eine komplexe, mehrschichtige Problematik aufweist, wird selten über realis-

75 Dies gilt vor allem für die Arbeitslosen- respektive für die Invalidenversicherung, während die Sozialhilfe grundsätzlich ein umfassendes Mandat zur materiellen und immateriellen Hilfe in Notlagen hat.

tische Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt verfügen.⁷⁶ Im Jargon sozialer Berufe ausgedrückt mischt sich in den MAMAC-Kriterien eine „Defizitfixierung“ mit einer „Ressourcenorientierung“ (Wendt 1992). Während das Kriterium der Mehrfachproblematik auf jene fokussiert, die kumulierte Schwierigkeiten in verschiedenen Lebensbereichen aufweisen, richtet sich das Kriterium des beruflichen Integrationspotentials auf Ressourcen. Das Kriterium der zeitlichen Begrenzung zielt auf die organisationalen Abläufe und verweist auf die managerialisierte Orientierung an Effizienz und Wirtschaftlichkeit.

Wenn Sie die Mehrfachproblematik haben, definiertermaßen, dann haben Sie keine große Integrationschance. Aber man will dort natürlich noch ein bisschen quasi die Rosinen herausnehmen und einfach in die Leute investieren, die noch ein bisschen von diesem Typ die größten Chancen haben. Bei jemandem, bei dem der Zustand schon zehn Jahre geherrscht hat, ist es wahrscheinlich noch schwieriger. Von dem her ist es richtig, dass man sagt, man nimmt die Leute, die relativ frisch drin sind. (Daniel Hubacher, Leiter Arbeitsamt, Interviewausschnitt)

Die idealen Klientinnen und Klienten für IIZ sind also die „*Bodensatzrosinen*“, so die ausdrücklich liebevoll gemeinte, wenngleich nicht ganz salonfähige Bezeichnung eines ZBE-Mitarbeiters. Die Kunst der Selektion besteht darin, aus dem Bodensatz der besonders schwierigen Fälle die Rosinen mit günstiger Beschäftigungsprognose auszuwählen. Soziologisch ausgedrückt richtet sich IIZ auf Erwerbslose „at risk“ (Dean 1995): auf die Risikoträger für Langzeitarbeitslosigkeit und dauerhafte Staatsabhängigkeit. Die Ambivalenz der Triagekriterien widerspiegelt denn auch die Schwebelage der Zielgruppe zwischen Arbeitsmarkt und Sozialstaat. Die IIZ-Klientel ist nicht „job ready“, soll aber mit vereinten Kräften in Richtung Arbeitsmarkt und damit in Richtung Selbständigkeit bewegt werden (Koch/Canonica 2012). Mehrfachproblematik erscheint in diesem Lichte als klassifikatorischer Begriff, in dem „indices of disadvantage“ (Dean 1995) zusammengefasst werden, die auf kostenintensive Fälle verweisen. Insofern IIZ mit einem höheren Aufwand einhergeht, müssen neben den (defizitären) Risikomerkmale aber auch Ressourcen zu den konstitutiven Faktoren eines MAMAC-Falls gehören, damit sich der Aufwand lohnt.

76 Die Kriterien wurden denn auch in der Evaluation von MAMAC von den befragten Fachleuten aus der Praxis als „unplausibel und damit nicht zielführend“ kritisiert (Egger et al. 2010: 24).

3.1.2 Ein Fall für IIZ: zur Praxis der Kategorisierung

Die Triagekriterien der Handbücher auf Bundesebene stellen ein Klassifikations- und Selektionsinstrument bereit, das den konkreten Projekten die Zuweisung von Klientinnen in Institutionen und spezifische Prozesse erlaubt. Im Folgenden untersuchen wir, wie diese von oben kommende und auf Standardisierung zielende Informationsinfrastruktur in der lokalen Praxis angewendet wird. Entsprechend den unterschiedlichen Organisationsmodellen setzen die beiden untersuchten IIZ-Projekte andere Akzente. Dies gilt vor allem für das Kriterium der Schnittstellen, das nur bei Matrix zentral ist, während die Einschätzung von Eingliederungshindernissen und -potenzialen in beiden Projekten eine wichtige Rolle im Kategorisierungsprozess spielt.

Schnittstellen

Erkan Yilmaz meldet sich 2008 als Arbeitsloser beim Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum an und wird da dem Personalberater Hans Wieser zugeteilt. Wieser ist als einer der ausgebildeten Case Manager im betreffenden RAV für die Arbeitslosen mit Mehrfachproblematik zuständig. Als solcher hat er ein Auge für die „relevanten Sachen, die im Prinzip die erfolgreiche Stellensuche behindern“ und meldet Yilmaz einige Monate später bei Matrix an. Im Dokument „Anmeldung zur Falleröffnung“ finden sich neben Angaben zum Klienten und zur anmeldenden Stelle auch „bestehende und/oder neue Schnittstellen“. Wieser führt hier neben der Berufsberatung der IV, einer weiteren IV-Mitarbeiterin und dem RAV auch eine private Stiftung im Behindertenbereich, ein Beschäftigungsprogramm und einen Arzt auf. Für die „grobe Fallskizzierung“ verlangt das Formular Hinweise auf „Potenzial und Zielsetzung für den IIZ-Prozess“. Wieser notiert dazu: „Ziel: Klären, welche Möglichkeiten der Klient noch auf dem Arbeitsmarkt hat. Klarheit schaffen, welche Unterstützungsmöglichkeiten bei den im Fall beteiligten Stellen der Klient zu erwarten hat.“

Mit fünf Institutionen bzw. sechs Fachpersonen im Hintergrund erfüllt Erkan Yilmaz das zentrale Selektionskriterium von Matrix geradezu mustergültig. *Schnittstellen* haben unter den insgesamt vier Kriterien Priorität; Mehrfachproblematik, Potenzial und Motivation sind weitere Indikatoren für einen IIZ-Fall. Auf einer Kriterienliste für die Anmeldung zielen zwei der sechs Fragen auf solche Schnittstellen: Gefragt wird nach erfolgten oder geplanten Anmeldungen bei anderen Institutionen, Fachpersonen und nach vermuteter Anspruchsberechtigung bei anderen Institutionen. Wer nicht bei mehreren Stellen anhängig ist,

wird auch bei Vorliegen einer Mehrfachproblematik nicht zum Fall, denn dann wäre die Angelegenheit „erst bilateral“ und „eigentlich müssten die [zwei Stellen] ja miteinander dealen können“ (Anita Zeitlin, Geschäftsführerin Matrix). Für die Case Managerinnen ist vor allem die Schnittstelle zur IV zentral. So betont eine Case Managerin, es sei wichtig, „dass bei der Eingliederung unbedingt die IV dabei ist“. Diese Gewichtung ist erfahrungsgesättigt, denn immer wieder sind Case Manager mit Fällen konfrontiert, die blockiert sind, weil der Bescheid der IV aussteht. Zum anderen verfügt die IV auch über andere finanzielle Möglichkeiten und Maßnahmen als die RAV (z. B. Umschulungen und Potenzialabklärungen). Mittels IIZ können die RAV-Personalberatenden auf diese Möglichkeiten zugreifen. Wenn Schnittstellen ein notwendiges Überweisungskriterium sind, haben Sozialhilfeklienten schlechte Karten. So erklärt eine Sozialdienstleiterin im Standortkanton von Matrix, ihr Dienst melde pro Jahr höchstens eine Handvoll Fälle bei Matrix an:

Damit IIZ Sinn macht, muss man doch den Eindruck haben, dass eine dieser Stellen [ALV, IV] zur Lösung des Falls beitragen kann. (...) Aber wir sind häufig an dem Punkt, wo wir sagen müssen, alle großen Player von IIZ, die hat der Klient hinter sich.

Wenn jemand schon ausgesteuert ist, keine „krankheitsrelevanten Punkte“ vorliegen oder die IV bereits einmal ein Rentengesuch abgelehnt hat, läuft eine auf Leistungskoordination zielende Kooperation ins Leere und wird deshalb gar nicht eingegangen.

Schnittstellen mit IIZ abzudecken kommt den Bedürfnissen der kooperierenden Stellen noch in einer weiteren Hinsicht entgegen. Abgefragt wird auf der Kriterienliste für die Anmeldung auch, ob es für die wirkungsvolle Unterstützung des Klienten mehr Informationen brauche und ob „Absprachen zwischen den Institutionen angezeigt“ seien. Darin widerspiegelt sich, dass der Informations- und Datenaustausch zwischen den kooperierenden Institutionen durch IIZ erleichtert oder erst ermöglicht wird. IIZ kann der Beschaffung von Informationen über die Klientin dienen, was mit ihrer Einwilligung, mitunter aber auch über ihren Kopf hinweg geschehen kann. Eine Case Managerin begründet den Nutzen von IIZ folgendermaßen: „Ich sehe einfach, dass der Klient viele Termine bei verschiedenen Institutionen hat. In diesem Fall bringt IIZ eigentlich nur etwas zur Kontrolle, damit er die Institutionen nicht gegeneinander ausspielt.“ Der Wunsch nach *Kontrolle unkooperativer Klienten*, dem wir schon im Prä-IIZ-Zeitalter begegnet sind (vgl. 2.1), ist ein Anliegen, das mit IIZ legalisiert und legitimiert wurde. Auf

gesetzlicher Ebene wurde der Informationsaustausch ohne Einwilligung der Klienten unter bestimmten Umständen eingeführt (Pärli 2013).⁷⁷ In den IIZ-Prozessen muss sich die Klientin mit der Anmeldung zugleich einverstanden erklären, dass Auskünfte über sie eingeholt und weitergegeben werden. Und indem die enge Zusammenarbeit zwischen den Stellen grundsätzlich als Fortschritt und *raison d'être* von IIZ gilt, kann die Klientin die „fürsorgliche Belagerung“ (Pärli 2007) kaum ablehnen, ohne in den Verdacht zu geraten, etwas verbergen zu wollen oder nicht motiviert zu sein. IIZ hat bei gewissen Klienten also auch eine Kontrollfunktion, die – wie im zitierten Fall – die Funktion der koordinierten Unterstützung des Klienten sogar überwiegt. In dieser disziplinierenden Funktion birgt IIZ das Risiko, zur Produktion eines „gläsernen Klienten“ beizutragen, indem eine Art panoptische Situation (Foucault 1977) geschaffen wird. Der Klient kann angesichts dieses multiperspektivischen Blicks auf seine Person sein „Informationsreservat“ (Goffman 1974) nicht wahren und wird so dazu angehalten, sein Verhalten den institutionell vermittelten Ansprüchen anzupassen.

Eingliederungsschwierigkeiten

Als Mikail Mesud zum achten Mal arbeitslos wird, wartet seine RAV-Personalberaterin nicht lange und meldet ihn nach kurzer Zeit für eine Standortbestimmung im Zentrum für Berufliche Eingliederung an. Er hat keinen beruflichen Abschluss und hat bisher in der Gastronomie und als Hilfsarbeiter in Industriebetrieben gearbeitet. Mesud selbst schätzt seine „Chance für eine neue Arbeit“, nach der auf einem Formular des RAV gefragt wird, als gut ein. Neben einem lachenden Smiley schreibt er in gebrochenem Deutsch „25 Jahre lang ich immer selber gefunden“. Die Personalberaterin jedoch vermerkt auf ihrer Situationsanalyse: „Damit Herr Mesud die optimale Unterstützung in seinem Bewerbungsprozess erhält, vereinbaren wir die Teilnahme am nächsten Standortbestimmungskurs für Fremdsprachige.“⁷⁸ Deutlich wird hier, wie die Fremd- und Selbsteinschätzung des Klienten divergieren. Während Mesud betont, dass er bisher nicht auf Hilfe bei der Stellensuche angewiesen war (und damit wohl

77 Das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts erlaubt den Datenaustausch ohne Information der Betroffenen in Bezug auf die Festsetzung, Änderung oder Rückforderung von Leistungen (Art. 32 ATSG).

78 Eine ähnliche Bemerkung findet sich schon anlässlich einer früheren Episode von Arbeitslosigkeit in den Akten: „Im Beratungsgespräch hat sich gezeigt, dass Herr Mesud eine kompetente Bewerbungsunterstützung benötigt für die zukünftige Stellensuche.“

andeuten möchte, dass er das auch weiterhin nicht sein wird), gelangt die Personalberaterin zum Schluss, dass Mesud schwervermittelbar sei und Unterstützung benötige. In der Tat vereint er mehrere Indikatoren für eine *erschwerter Vermittlungsfähigkeit* auf sich: fortgeschrittenes Alter, fehlende berufliche Qualifikation, wiederholte Arbeitslosigkeit, Migrant mit schlechten Deutschkenntnissen. Ein Profiling nach äußeren Merkmalen, das die Selbsteinschätzung des Klienten ausblendet, muss fast zwangsläufig zu dieser Klassifikation gelangen.

Mikail Mesud ist einerseits ein typischer Fall für die Zuweisung ans ZBE, andererseits repräsentiert er nur eine Minderheit der ZBE-Fälle. Typisch ist sein Fall insofern, als der Klient als schwer vermittelbar taxiert wird, also seine Beschäftigungsfähigkeit infrage steht. Zu einer Minderheit gehört er, weil er vom RAV überwiesen wurde – im ZBE stammt ansonsten die überwiegende Mehrheit der Klientel aus der Sozialhilfe (vgl. 2.4.2). Weil das Zentrum unterschiedliche „Produkte“ für die Klientel der verschiedenen zuweisenden Stellen anbietet, unterscheiden sich auch die formellen und die faktischen Zuweisungskriterien und -wege je nach Herkunftsinstitution. Diese Selektionsprozeduren haben jedoch einen gemeinsamen Nenner: ein Fall fürs ZBE zeichnet sich durch *Eingliederungsschwierigkeiten* in den Arbeitsmarkt aus und durch ein gewisses Maß an *Unklarheit über die Arbeits- und Leistungsfähigkeit*, die nun im ZBE abgeklärt und mit geeigneten Maßnahmen verbessert werden soll.

Die *Sozialhilfe* im Standortkanton des ZBE definiert in ihrer Checkliste sowohl „Themen, die zu einer Überweisung ins ZBE führen“ (wer ein Fall fürs ZBE ist), wie auch „Ausschlusskriterien“ (wer kein Fall ist). Grundsätzlich ist das ZBE für die berufliche Integration aller arbeitsfähigen Sozialhilfeklientinnen und -klienten zuständig. Ausgeschlossen werden z. B. Fälle mit einer Arbeitsfähigkeit von weniger als 50 Prozent und solche mit Suchtproblemen oder unklarem Aufenthaltsstatus. Außerdem sind nach dem Subsidiaritätsprinzip Klienten explizit ausgeschlossen, die Ansprüche bei der ALV oder IV haben bzw. bei denen die Ansprüche noch in Abklärung sind. Schnittstellen spielen in dieser auf Arbeitsmarktintegration spezialisierten Institution keine Rolle.⁷⁹ Deutlich wird diese Spezialisierung auch bei der positiven Bestimmung des Falls fürs ZBE. Ein Fall fürs ZBE ist dadurch gekennzeichnet, dass Abklärungen notwendig sind: seien es die „unklare Arbeits- und Arbeitsmarktfähigkeit“, die „Sprachfähigkeit“ bei gerin-

79 Das erklärt, weshalb die Sozialhilfe die Mehrheit der ZBE-Fälle stellt, während sie im auf Schnittstellen fixierten Modell Matrix kaum Klienten anmeldet.

gen Deutschkenntnissen, die Chancen auf eine selbständige Erwerbstätigkeit, oder schlicht, ob die „Integration in den 1. Arbeitsmarkt [...] als direktes Ziel verfolgt werden“ kann. Die Sozialhilfe oszilliert zwischen den auf Bundesebene geforderten realistischen Integrationschancen und der Aufweichung der Kriterien, um auch Personen einzubeziehen, bei denen (noch) unklar ist, ob der Schritt in den Arbeitsmarkt zu schaffen ist. Der Adressatenkreis wird damit ausgeweitet; allerdings muss eine minimale Arbeitsfähigkeit gegeben sein. Der Sozialdienst folgt damit einem Trend zur Segmentierung der Klienten in Sozialverwaltungen (Kutzner et al. 2009; Behrend/Ludwig-Mayerhofer/Sondermann 2006) und nähert sich mit dem Rekurs auf das Konstrukt der „Vermittlungsfähigkeit“ der Arbeitslosenversicherung an (vgl. 1.1). Nicht überwiesen wird gemäß einer Mitarbeiterin der Sozialhilfe unter folgenden Umständen: „Bei psychischen Krisen, Drogenabhängigkeit, Alkoholabhängigkeit, eben wenn die Klienten nicht arbeitsfähig sind. Das ist wie beim Arbeitsamt, sie sind ja dann nicht vermittelbar.“

Während die Sozialhilfe danach trachtet, möglichst viele Klientinnen und Klienten ins ZBE zu schicken, kommt in den RAV desselben Kantons eine Überweisung nur für eine Minderheit der Klientel infrage. Vermittlungsfähigkeit kann nicht ein Kriterium sein, da dies die Grundbedingung für eine Anspruchsberechtigung bei der ALV darstellt und somit auf alle Anspruchsberechtigten zutrifft. Die RAV operieren in beiden Untersuchungsfeldern mit dem Konstrukt der *Mehrfachproblematik*. Im Standortkanton des ZBE hat Mehrfachproblematik in den RAV jedoch eine eingeschränkte Bedeutung. Die Personalberater melden „Leute mit Problemen“ an, bei denen „ein normaler Standortbestimmungskurs nicht reicht“ oder die „weitere Abklärungen“ brauchen. Dabei handelt es sich zusammenfassend um Klienten mit einem *erhöhten Risiko für Langzeitarbeitslosigkeit*: um diejenigen, die „längere Zeit arbeitslos“ sind, „keine langfristige/dauerhafte Lösung in Sicht“ haben oder „wiederholt stellenlos gemeldet sind“.

Ein Risikofaktor für Langzeitarbeitslosigkeit ist sicherlich eine angeschlagene Gesundheit, die in beiden Untersuchungsfeldern als zentrale Indikation für einen IIZ-Prozess betrachtet wird. Kehren wir zurück zu Erkan Yilmaz und damit auch zu Matrix. Die Fallschilderung seines RAV-Beraters Hans Wieser geht vor allem auf die *gesundheitliche Situation* und die Arbeitsfähigkeit des Klienten ein. Yilmaz muss sich 2005 einer Rückenoperation unterziehen und wird von seinem behandelnden Arzt für seine berufliche Tätigkeit als angelernter Gipser zu 100 Prozent als arbeitsunfähig eingeschätzt. Gesundheitliche Aspekte sind im Verlaufe der Entwicklung von IIZ immer mehr in den Vordergrund getreten und gleichsam zu einer notwendigen Bedingung für das Vorliegen einer Mehrfachproblematik

geworden (vgl. 2.2). Bei Matrix sind noch weitere Dimensionen ausschlaggebend. So ist in Wiesers Fallschilderung zu lesen: „Private Situation sehr angespannt. Er hat 3 schulpflichtige Kinder und Ehefrau ist nicht berufstätig.“ Dieser erweiterte Blick auf die erwerbslose Person, der neben Erwerbslosigkeit auch gesundheitliche Aspekte, familiäre Belastungen, finanzielle Fragen und qualifikationsbedingte Einschränkungen der Beschäftigungsfähigkeit erfasst, wird durch die Selektionskriterien von Matrix gefördert, welche diese Fragen ansprechen. Er ist überdies in den kantonalen RAV institutionalisiert, die für Fälle von Mehrfachproblematik Case Manager beschäftigen. Eine vergleichbare Funktion wie die Case Manager in den RAV des Matrix-Standortkantons hat die Abteilung *Sozialberatung des ZBE*, die „für erwerbslose Menschen, die in ihrer Arbeitsvermittelbarkeit durch persönliche Probleme beeinträchtigt sind“ zuständig ist. Als persönliche Probleme gelten „psychische/körperliche Behinderung, Suchtmittelabhängigkeit, Schulden, Obdachlosigkeit, Krankheit/Unfall, Trennung/Scheidung etc.“ Die Sozialberatung ist sozusagen das Auffangbecken für Probleme, die strukturell in der Arbeitslosenversicherung keinen Platz haben, und hat einen entsprechend ambivalenten Auftrag. Sie soll die Arbeitslosen „in ihrer Gesamtsituation unterstützen mit dem Ziel, die Vermittlungsfähigkeit zu verbessern“.

Veränderungspotenzial

Die Sozialberatung des ZBE ist primär auf berufliche Integration ausgerichtet. Sie hält sich aber eine Hintertür offen, sollten die multiplen Probleme der Klientinnen die Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit verunmöglichen. In solchen Fällen lautet die Lösung, „existenzsichernde Anschlusslösungen in die Wege zu leiten“ – eine wohlklingende Umschreibung für die Anmeldung bei der IV oder bei der Sozialhilfe. IIZ zielt zwar grundsätzlich auf die Rosinen im Bodensatz, also auf Erwerbslose mit einem gewissen Reintegrationspotenzial. Die Chancen auf Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt sind aber schwer zu prognostizieren und selbst bei günstigster Prognose immer ungewiss. Zum einen, weil es letztlich nicht in der Macht der sozialstaatlichen Institutionen liegt, den Klienten eine Stelle zu verschaffen; zum anderen, weil die Dynamik komplexer Problemsituationen schwer zu steuern ist. „Leute mit gesundheitlichen Problemen kann man nicht verwalten“, beobachtet eine Sozialberaterin. „Das ist ein ewiges Auf und Ab.“ Also werden zwar realistische Chancen auf eine berufliche Eingliederung entweder implizit oder explizit wie in den Matrix-Auswahlkriterien oder den eingangs diskutierten Handbüchern des Bundes immer mit abgewogen. Gleichzeitig müssen Verfahren definiert werden, falls sich die anfängliche positive Einschät-

zung im späteren Fallverlauf als falsch erweist. In der Regel werden Fälle dann abgeschlossen (vgl. 4.3). Matrix lässt ähnlich wie die ZBE-Sozialberatung zusätzlich ein Schlupfloch offen. Anstatt im Anmeldeformular nur nach den beruflichen Eingliederungschancen zu fragen, lautet die Aufforderung, das „Integrations- und *Veränderungspotenzial*“ einzuschätzen (Hervorhebung hinzugefügt). Neben einer Integrationschance in den ersten oder zweiten Arbeitsmarkt ist als alternatives Kriterium auch eine „realistische Chance zur Verbesserung seiner/ihrer Situation“ aufgeführt. Damit wird dem eindimensionalen Ziel der Arbeitsmarktintegration eine der Mehrfachproblematik wohl angemessenere Zieldimension hinzugefügt, die außerdem eher erreicht werden kann, weil sie ein weicheres Kriterium darstellt als die berufliche Integration.

In beiden IIZ-Projekten nimmt die permanente Einschätzung der Beschäftigungsfähigkeit der Klientel während des ganzen Fallverlaufs viel Raum ein (vgl. 3.4). Im Moment der Zuweisung muss eine solche Einschätzung auf der Basis von noch eher mageren Informationen vorgenommen werden: Einträgen in standardisierten Formularen anderer Stellen, wenig aussagekräftigen Arztzeugnissen, meist kurzen Aufnahmegesprächen mit der Klientin und ähnlichem mehr. In dieser Situation wird die *Motivation* der Klienten als wichtiger Indikator für ein intaktes Integrationspotenzial interpretiert. Im Projektdossier IIZ-MAMAC wird die fehlende Motivation bzw. die „fehlende Problemeinsicht“ als Anzeichen für Mehrfachproblematik diskutiert und als Gegenstand der Arbeit mit den Klienten betrachtet. Demgegenüber wird bei Matrix die Motivation der Klientin vorausgesetzt und im Anmeldeformular weiter differenziert. „Aktiv – unternimmt selbst konkrete Schritte zur Veränderung der Situation“ bzw. „eher passiv, aber mit positiver Grundhaltung“ sind die zwei Antwortoptionen zur Frage nach der Einschätzung der Motivation der Klientin.⁸⁰ In Abweichung von den Bundesvorgaben – und unter Absehung von der gesetzlich verankerten Mitwirkungspflicht, die bei ALV, IV und Sozialhilfe gilt – betont man bei Matrix die Freiwilligkeit der Teilnahme. So sagt eine Case Managerin zu ihrem Klienten, IIZ sei freiwillig, er müsse nicht mitmachen. Es sei aber etwas für Leute in seiner Situation, die ihre Situation verändern wollten. Und fügt dann die skeptische Frage an: „Wollen Sie überhaupt etwas verändern?“ Freiwilligkeit der Teilnahme, Motivation und Veränderungswille gelten als Voraussetzungen für eine fruchtbare Zusammenarbeit. Implizit liegt diesem Gedanken die professionstheoreti-

80 Der unmotivierte Klient ist bei diesen Antwortoptionen offensichtlich gar nicht vorgesehen.

sche Idee des Arbeitsbündnisses (Oevermann 1996) zugrunde, die besagt, dass eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Klient und Sozialarbeiterin auf Freiwilligkeit und Vertrauen beruhen muss.

Matrix-Klient Erkan Yilmaz, der schon durch eine hohe Zahl von Schnittstellen aufgefallen ist, schneidet zu Beginn des Prozesses auch bei der Motivation gut ab. RAV-Berater Wieser erzählt der Forscherin, Yilmaz habe von Anfang an den Eindruck hinterlassen, „der will an seiner Situation arbeiten, der will etwas verändern“. Diesen Veränderungswillen präzisiert Wieser an anderer Stelle: „Das war auch ein Grund, warum wir einen IIZ-Prozess machen, weil Herr Yilmaz immer gesagt hat, er wolle arbeiten. [...] Er hat immer gesagt, wenn er eine Stelle findet, macht er das, wenn es für ihn geht, dann macht er das.“⁸¹ Deutlich wird hier, dass das Kriterium der Motivation vornehmlich als *Arbeitswille* gedeutet wird (Nadai 2006). Wer arbeiten will, gilt als motiviert, und wer motiviert ist, dem wird ein Eingliederungspotenzial attestiert.⁸²

Ein Fall für MAMAC?

Mit der Einführung von MAMAC wurden zwar die Selektionskriterien scheinbar eindeutig. Da sie aber so eng gefasst sind, dass die meist verworrenen Problemlagen vieler Klientinnen und Klienten verfehlt werden, wird vielerorts der offenere IIZ-Prozess weitergeführt, was neue Unsicherheiten und Klärungsbedarf erzeugt. So beantwortet der Leiter des MAMAC-Teams des ZBE die Frage nach den Unterschieden zwischen IIZ und MAMAC lapidar: „Das wissen wir selber auch nicht immer. Die Unterschiede müssen immer wieder neu definiert werden.“

Simone Kaiser wird im März 2009 dem MAMAC-Berater Reto Berger als neue Klientin zugewiesen. Berger muss mithilfe des Überweisungsformulars und der Fallakten entscheiden, ob es sich bei Simone Kaiser um einen MAMAC-Fall handelt. Der Fall hat zu diesem Zeitpunkt bereits eine vertextete Geschichte: Berger entnimmt den Akten, dass sich die Klientin im August 2008 mit einem Gesuch um berufliche Maßnahmen an die IV wandte, nachdem sie kurz zuvor aufgrund gesundheit-

81 Der Veränderungswille von Erkan Yilmaz wird später in einer Stagnationsphase des Integrationsprozesses in Zweifel gezogen und er wird deshalb zu einem Coach geschickt (vgl. 4.2 und Koch, im Erscheinen).

82 Im Untersuchungsfeld ZBE taucht Motivation bzw. Veränderungswille als Überweiskriterium nur bei den RAV auf. Den Arbeitslosen wird für die Überstellung ans ZBE die „Bereitschaft zur Teilnahme an einem Entwicklungsprozess“ abverlangt. Die Sozialhilfe thematisiert hingegen die Motivation nicht.

licher Probleme erwerbslos wurde und sich mehreren Schulteroperationen unterziehen musste. Anfang 2009 meldet sich die Klientin dann auch bei der Arbeitslosenversicherung als arbeitslos. Aufgrund des anhängigen Gesuchs bei der Invalidenversicherung, das gesundheitliche Probleme signalisiert, wird sie bei der Arbeitslosenversicherung als potenzieller MAMAC-Fall identifiziert und ihre Akte an die Sozialberatung des ZBE weitergeleitet. Nach der Lektüre der Fallakten bestätigt Berger die Klassifikation als MAMAC-Fall. Simone Kaiser wird nun zu einem Gespräch ins ZBE eingeladen. Berger bemüht sich während des rund einstündigen Gesprächs, zu den in einem Gesprächsleitfaden vorgegebenen Themen Auskunft zu erhalten. Simone Kaiser kommt aber ausführlich auf weitere Aspekte ihrer schwierigen Biografie zu sprechen, wie ihre wiederholten Operationen und ihre negativen Erfahrungen im Kontakt mit der Invalidenversicherung. Das bereitet dem Berater ein Problem: „Ich weiß gar nicht, wo ich das alles hinschreiben soll.“ Trotzdem hört er geduldig zu. Gegen Ende des Gesprächs konstatiert er: „Sie sind in einer schwierigen Situation in unterschiedlicher Hinsicht, mit dem Ex-Mann, den Kindern. Es kommt relativ viel zusammen bei Ihnen. Die Sache ist komplex, auch mit der Invalidenversicherung. Das Wichtigste ist, dass Sie stabil bleiben.“ Nachdem die Klientin gegangen ist, kommentiert er gegenüber der Forscherin: „Sie wirkt optimistisch, kooperativ. Viele brechen auseinander in so einer Situation.“ Im Assessmentbericht notiert er: „Sehr motivierte Person in einer äußerst schwierigen persönlichen Situation.“ Der Fall nimmt dann eine von dritter Seite veranlasste Wende: Die IV lehnt Simone Kaisers Antrag ab. Reto Berger erleichtert dieser Entscheid die Arbeit, er sagt zur Klientin: „Für Sie ist das nicht gut, aber für mich ist es nicht so schlecht, weil es jetzt klar ist und wir planen können.“ Solange nämlich dieser Entscheid aussteht, kann er keine konkreten Maßnahmen einleiten. Da die IV den Fall negativ beurteilt hat, gilt Simone Kaiser nun definitiv als arbeitsfähig. Das beschert aber nicht nur der Klientin, sondern auch ihrem Berater erneut ein Problem. Im Anschluss an das dritte Gespräch mit der Klientin gibt Berger gegenüber der Forscherin zu bedenken, dass MAMAC ohne die IV „nicht geht“. Die IV müsse wegen der medizinischen Kriterien dabei sein. Es heiße ja „medizinisch-arbeitsmarktliche Maßnahmen“. Auf den Einwand der Forscherin, Frau Kaisers Probleme bestünden ja auch ohne diese Schnittstelle, meint der Sozialberater, das sei eben genau das Problem. Sie hätten immer mehr Leute mit gesundheitlichen Einschränkungen, die von der IV abgelehnt werden. Die Frage sei, was man mit diesen mache. (Auszug aus den Feldnotizen)

Mehrfachproblematik ist im mündlichen Kommentar des Beraters ein Sachverhalt, der sich aus den lebensweltlichen Schwierigkeiten der Klientin in unterschiedlichen Bereichen ergibt. Für Berger ist ausschlaggebend, dass „viel zusammen kommt“ und sich zu einer Belastung aufschichtet, unter der andere Klienten „auseinander brechen“. Im Assessmentbericht hat dennoch nur ein kleiner Ausschnitt davon Platz, nämlich die extern definierten Kriterien der Mehrfachproblematik. Mit dem abschlägigen Bescheid der IV kann Simone Kaiser trotz vielschichtigen

Problemen (inklusive gesundheitlichen Einschränkungen) aus administrativen Gründen definitiv kein MAMAC-Fall mehr sein (Nadai/Koch 2011).⁸³

Selbst wenn Simone Kaiser die Kriterien erfüllt hätte, wäre da immer noch die Schwierigkeit der fehlenden Zusammenarbeit mit der IV-Stelle, die in diesem Kanton IIZ de facto boykottiert (vgl. 2.3). Obwohl man im ZBE sagt „MAMAC ohne die IV macht keinen Sinn“, wurde dennoch ein MAMAC-Team installiert. Im Unterschied zum Triageteam von Matrix, das sich aus Vertretern der vier Trägerorganisationen zusammensetzt, besteht das MAMAC-Team des ZBE nur aus internen Mitarbeitenden. Weil das Team damit aber von den zuweisenden Organisationen abgeschnitten ist, kann der Grundgedanke des organisationsübergreifenden gemeinsamen Assessments gar nicht umgesetzt werden. Das Team sucht sich die potenziellen Fälle „wie ein Trüffelschwein“, so der Teamleiter, aus den bereits im ZBE zirkulierenden Klientinnen und Klienten heraus. Da die zentralen Funktionen des ZBE ohnehin die Abklärung und die Planung von Maßnahmen sind, sind weitere Assessments durch das MAMAC-Team aber eigentlich strukturell überflüssig. Wird das Team dennoch aktiv, läuft das auf eine Verdoppelung der Abklärung hinaus. Die Entkoppelung der ZBE-Praxis vom formalen MAMAC-Modell resultiert in geringen Fallzahlen und großer Frustration bei den Mitarbeitenden. „Das Verrückte ist, wir haben kaum Fälle, aber einen riesigen administrativen Aufwand.“ Auch bei Matrix bleiben im ersten Jahr von 50 angemeldeten Fällen nur fünf als MAMAC-Fälle übrig. In den beobachteten Falldiskussionen kommt das Triageteam zwar immer wieder zum Schluss, es handle sich um einen „tragischen Fall“, „ein massives Leiden“, eine „happige Geschichte“, nur um dann zu konstatieren, „seine Situation ist schwierig, aber er ist kein MAMAC-Fall“.

3.1.3 Fallkonstitution als Profiling von Risikoträgern

Matrix und ZBE betonen bei der Bestimmung von Fällen für IIZ je eigene Aspekte: Das erste Projekt gewichtet Schnittstellen und Kooperationsbedarf höher, das zweite die eingeschränkte Vermittelbarkeit. In beiden Modellen ist indes die Unklarheit der Problemsituation ausschlaggebend für das Zustande-

⁸³ In diesem konkreten Fall umgeht Reto Berger das Problem, indem er Simone Kaiser für ein Vertiefungs-Assessment anmeldet und sie so bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützt (vgl. 4.1).

kommen von IIZ-Fällen. Die Fallkonstitution unterliegt einerseits einer formalen, *administrativ-bürokratischen Logik des Profiling*, wenn z. B. eine Mindestzahl von Schnittstellen gefordert ist. Andererseits sind *fallbezogene Diagnosen* im Spiel, so etwa Eingliederungsschwierigkeiten. Die diagnostischen Einschätzungen werden jedoch durch die fallunabhängig definierten Zuweisungs- und Ausschlusskriterien der abzuhakenden Merkmalslisten in den Überweisungsformularen unterlaufen.

Durch die sozialpolitisch vorstrukturierte Fokussierung auf die Themen Arbeit und Gesundheit respektive auf Fälle mit einem Risiko von Langzeitabhängigkeit ist die Vermengung von diagnostischen und formalen Kriterien für die Fallkonstitution bereits vorgespurt. Der Fall für IIZ bzw. MAMAC ist deshalb kaum vom Fall von Erwerbslosigkeit, gesundheitlichen Einschränkungen bzw. Mehrfachproblematik zu trennen. Handkehrum suggeriert der Begriff der Mehrfachproblematik, dass hinter einer Triage bereits eine Diagnose stecke. In der Regel beruht die Triage aber auf einem Aktenentscheid bzw. auf einem oftmals eher kurzen und oberflächlichen Erstgespräch, in dem kaum ein umfassender Eindruck der Situation des Klienten gewonnen werden kann. Außerdem wird die Auswahl durch die MAMAC-Triagekriterien *standardisiert*, was eine vorgängige Diagnose strukturell überflüssig macht. Insofern handelt es sich bei Feststellung von Mehrfachproblematik nicht um eine „Modifikationsdiagnose“ (Heiner 2005: 254), die eine Funktion für die Ausarbeitung eines Hilfeplans erfüllt. Vielmehr haben wir es mit einer „Selektionsdiagnostik“ zu tun, die es erlaubt, „Zuordnungen zu treffen und zu einer Auswahl zu gelangen“ (ebd.). Die Kategorie der Mehrfachproblematik dient also vornehmlich der Segmentierung der Klientel im Hinblick auf differenzierende Verfahren. Nichtsdestotrotz beruhen auch solche Zuweisungen auf diagnostischen Einschätzungen, die aber ad hoc erfolgen.

Profiling und ad-hoc-Diagnosen zur Selektion von IIZ-Fällen sind in erster Linie darauf ausgerichtet, eine spezifische Gruppe von Klienten zu identifizieren und in entsprechende Institutionen und Prozesse einzuschleusen: Erwerbslose, die eine wohltdosierte Kombination von Defiziten und Ressourcen auf sich vereinigen. Damit fügt sich diese Klassifikationspraxis in ein „Sicherheitsdispositiv“ ein, wie es von Foucault (2006: 161) beschrieben wird. Das gouvernementale Sicherheitskalkül zielt präventiv auf die Ausschaltung bzw. Minimierung von Risiko, wofür zunächst Risikofaktoren ermittelt werden müssen. Im Kontext von IIZ sind es die Risiken von Langzeiterwerbslosigkeit und Verrentung aufgrund langfristiger Arbeitsunfähigkeit. Die entsprechenden Präventivstrategien von Sozialverwaltungen stellen, so Castel (1991), einen grundlegenden Wandel von helfen-

den Professionen wie Medizin und Sozialarbeit dar, indem das Subjekt bzw. konkrete Individuum nur noch als ein *Bündel von Risikofaktoren* behandelt wird. Am Anfang einer Behandlung steht keine individuelle Diagnose mehr, sondern das Zusammentragen von Informationen aus Akten:

The site of diagnostic synthesis is no longer the concrete relationship with a (...) person, but a relationship constituted among the different expert assessments which make up the [person's] dossier. Already here there is the shift from presence to memory, from the gaze to the objective accumulation of facts. (Castel 1991: 282)

Simone Kaiser, Mikail Mesud oder Erkan Yilmaz und potenzielle IIZ-Klienten allgemein werden in vergleichbarer Weise als Trägerinnen und Träger von Risikofaktoren wahrgenommen, die aus der Ansammlung von quasi objektiven Fakten in den umfangreichen Akten aus ihren meist schon langen Unterstützungskarrieren abgelesen werden. Weniger der diagnostische Blick auf die Klientin als vielmehr die Rezeption der angesammelten Daten lenkt und legitimiert die Überweisungen. Die Praxis der administrativen Zuweisung (Castel 1991: 290) verlagert den Prozess der Diagnosestellung und die Verknüpfung von Diagnose bzw. Klassifikation mit der Behandlung von den Professionellen zur Verwaltung, die – wie bei IIZ – die entsprechenden Weichenstellungen in Handbüchern und standardisierten Formularen ausbuchstabiert hat, bevor die Klientin eine Sozialarbeiterin zu Gesicht bekommt.

3.2 Grenzziehungen: wer ist zuständig für die Fälle?

Die Selektion von Klienten erfordert aufwendige Klassifikations- und Sortierungspraktiken, die auf verschiedenen Ebenen konstruiert werden. Die Bestimmung der zuständigen Stellen und Fachpersonen zur Bearbeitung dieser Fälle beruht auf ebenso komplexen Abstimmungen zwischen den beteiligten Institutionen. Interinstitutionelle Kooperation soll die historisch gewachsenen Grenzen im System der sozialen Sicherung überwinden. Die an IIZ beteiligten Stellen sind aufgefordert, „vom Fall her zu denken, nicht von den Zuständigkeiten“. Dieser intuitiv einleuchtende Appell erzeugt jedoch in der Praxis einen *neuen inter- und intraorganisationalen Aushandlungsbedarf*, denn die veränderten Konstellationen verschieben die bestehenden Grenzen zwischen Organisationen und Organisationseinheiten. Überdies müssen sich im Rahmen von IIZ Angehörige verschiede-

ner Berufsgruppen über die Fälle verständigen und ihre aus unterschiedlichen fachlichen Perspektiven vorgenommenen Diagnosen und Handlungspläne aufeinander abstimmen.

3.2.1 Neue Schnittstellen, neue Konflikte: organisationale Zuständigkeiten

Wenn Mitglieder verschiedener Organisationen ihr Handeln auf einen gemeinsamen Fall ausrichten müssen, werden unweigerlich die hergebrachten Zuständigkeiten tangiert. Wer wählt die zu behandelnden Fälle aus? Wer plant die Maßnahmen? Wer bezahlt sie? Wer übernimmt die Fallführung? Trotz der sehr unterschiedlichen Organisationsstrukturen haben ZBE und Matrix diesbezüglich ähnliche Fragen zu klären und vergleichbare Probleme zu bewältigen. Während gewisse Schnittstellen durch formell definierte Prozesse und in der direkten Interaktion überbrückt werden, entstehen durch die Reorganisation des Verhältnisses der beteiligten Institutionen zueinander neue Bruchlinien. Überdies ist die Integration von Erwerbslosen keine grundsätzlich neue Aufgabe, weshalb mit IIZ das Risiko der „Doppelspurigkeiten“ keineswegs gebannt ist. Die Trägerinstitutionen der IIZ-Projekte bieten bereits ähnliche oder gleiche Hilfestellungen für die Klienten an und stehen dadurch in einem gewissen Konkurrenzverhältnis zueinander. Die Querelen um die Beteiligung der IV im Standortkanton des ZBE verdeutlichen dieses Dilemma (vgl. 2.3). Innerhalb eines IIZ-Projekts entstehen Unsicherheiten und Auseinandersetzungen in Bezug auf Überweisungen oder die Verantwortung für verschiedene Aspekte der Fallführung.

Das „Schachtelproblem“

Das Modell ZBE beruht darauf, dass die zuweisenden Stellen eine spezifische Problemdimension – die berufliche Eingliederung – abspalten und zur Bearbeitung an das ZBE delegieren. Die Arbeitslosigkeit der Klientinnen und Klienten wird aus dem Zusammenhang herausgelöst und Spezialisten übergeben, die als „Produkte“ definierte spezifische Dienstleistungen für die überweisende Institution erbringen. Diese tayloristische Konzeption einer sozialen Dienstleistung stößt in der Praxis auf Schwierigkeiten: Zum einen lassen sich die Probleme der Betroffenen nicht so einfach in ihre Bestandteile sezieren und nacheinander abarbeiten. Zum anderen erzeugt die arbeitsteilige Fallbehandlung einen Abstimmungsbedarf und Widerstände bei den Sozialarbeitenden der Sozialhilfe. Vor dem Hintergrund des strukturell diffusen Auftrags der Sozialhilfe (materielle *und*

persönliche Hilfe) stehen sie der Reduktion auf Arbeitsintegration im ZBE skeptisch gegenüber. Und weil sie aufgrund ihres Mandats ein umfangreiches Wissen über ihre Klientinnen und Klienten ansammeln, beanspruchen sie eine Mitsprache über die weiteren Interventionen. Die Überweisung ins ZBE bedeutet jedoch faktisch eine Zäsur im Prozessverlauf: Der Klient wird an eine Stelle überwiesen, die den Sozialarbeitenden als opake „Schachtel“ erscheint, deren Innenleben ihnen verborgen bleibt. In einer Sitzung mit Vertreterinnen von Sozialhilfe und ZBE wird der Konflikt diskutiert.⁸⁴ Eine Mitarbeiterin der Sozialhilfe beklagt sich, dass ihr die Produkte des ZBE nicht wirklich klar seien. Man überweise die Klienten einfach mal, dann sei das Thema Arbeit „abgehakt“. Der Vertreter des ZBE nimmt Stellung:

ZBE: Wenn ein Klient arbeitsfähig ist, dann überweist ihr ihn ans ZBE.

Sozialhilfe 1: Aber wir haben Informationen über ihn. Wir wissen vielleicht, wo er hinpassen würde.

ZBE: Das ist unser Auftrag, nicht euer. Sonst müsste dein Chef sagen, wir wollen nicht mehr alles im ZBE machen lassen.

Sozialhilfe 2: Aber wir überlegen uns etwas, wenn wir ins ZBE überweisen. Wir wollen nicht einfach in die Schachtel ZBE überweisen, sondern haben schon eine Idee, was mit dem Klienten passieren muss. Diese Ideen können wir aber nicht einbringen, wenn wir die Produkte des ZBE nicht kennen.

Sozialhilfe 1: Wenn wir besser wissen, welche Bandbreite an Produkten ihr habt, dann könnten wir besser zuweisen. Bei uns gibt es eine Vermischung verschiedener Themen, Arbeit und Gesundheit ist oft verstrickt, das beißt sich manchmal. Wenn wir schon einen Weg gegangen sind mit dem Klienten und ihn schon etwas kennen, dann haben wir auch eine Vorstellung davon, was gut wäre für ihn. Ich meine nicht, dass meine Leute sagen: Ich will den Klienten dort und dort hin zuweisen. Aber ich fände es schön, wenn wir mehr wüssten über das ZBE.

Sozialhilfe 2: Überspitzt gesagt, kann es uns egal sein, was ihr mit dem Klienten macht. Wir geben ihn zu euch, er kommt in die Schachtel rein und wieder raus, wenn er zu uns zurückkommt.

Sozialhilfe 1: Vielleicht bin ich die Einzige mit diesem Bedürfnis, aber wenn ich einen Klienten sehe, seine Ressourcen, dann überlege ich mir eine Fallstrategie. Arbeit und Gesundheit und diese Themen hängen alle zusammen. Sonst haben wir wieder dieses Rein und Raus, die Dohr. Dann fangen wir wieder von vorne an. Ich wehre mich gegen dieses Schachtel-Rein-Raus.

84 An der Sitzung nehmen Mitarbeitende der Sozialhilfe und ein Vertreter des ZBE teil. Der Einfachheit halber werden die Personen, die sich an der Diskussion beteiligen, unter „Sozialhilfe“ und „ZBE“ subsumiert.

ZBE: Aus unserer Perspektive ist die Sozialhilfe zweigeteilt. Es gibt das Intake und es gibt die Integration [*Abteilung für Langzeitfälle*]. Das Intake läuft. Bei der Integration gibt es Entwicklungen, wo wir nicht reinsehen. Dann kommen immer wieder einzelne Sozialarbeiter und klopfen bei uns an und sagen, wir hätten es aber gerne so. Dann verstehen wir nicht, was ihr wollt. Denn wir haben einen Auftrag. Sonst läuft es doppelspurig. Meine Leute lernen alles zum Thema berufliche Integration und eure auch. (Auszug aus den Feldnotizen)

Zwischen ZBE und Sozialhilfe wurden zwar Abläufe und Zuständigkeiten formal definiert, die aber von den Sozialarbeitenden nicht so einfach hingenommen werden. Die neuen Organisationsstrukturen und -prozesse sind noch nicht in dem Sinne institutionalisiert, dass sie als unhinterfragtes Hintergrundwissen über den normalen Lauf der Dinge bei der beruflichen Eingliederung der Klientel fungieren können. Der Auftrag, auf den sich der ZBE-Vertreter beruft, bedeutet für die Sozialhilfe einen *Verlust der professionellen Deutungshoheit* über die eigenen Fälle, die ja auch bei einer Überweisung ans ZBE weiterhin Klienten der Sozialhilfe bleiben. Die Diagnosen und Interventionsstrategien der Sozialhilfe, die auf dem gemeinsamen Weg mit dem Klienten entstanden sind, werden im ZBE durch zusätzliche Assessments und Integrationspläne überlagert oder unter Umständen konterkariert. Damit wird das Wissen der Sozialarbeitenden entwertet und diese zu Zulieferern in einem arbeitsteiligen Produktionsprozess degradiert, in welchem sie ihre Klientinnen in die „Schachtel“ schicken und diese nach dem Verarbeitungsprozess im ZBE wieder in Empfang nehmen. Die Sozialhilfe bringt einen ganzheitlichen Blick auf den Klienten in Anschlag („Arbeit und Gesundheit und diese Themen“), das ZBE kontert mit Spezialwissen („alles zum Thema berufliche Integration“). Beide Seiten untermauern ihre Positionen überdies mit Rekurs auf zentrale Argumentationsfiguren aus dem IIZ-Diskurs: das ZBE führt das Risiko der Doppelspurigkeiten an, mithin die Effizienzdimension, die Sozialhilfe warnt vor dem Drehtüreffekt, legt den Akzent also auf die Effektivität der Interventionen. Diese Pattsituation wird in bürokratischer Logik mit der Berufung auf eine höhere Instanz entschieden: Es besteht ein Auftrag, der nur vom Chef der Sozialhilfe verändert werden könnte.

Das Überschneidungsproblem

Zuständigkeitsfragen werden nicht nur zwischen der zuweisenden Sozialhilfe und dem ZBE aufgeworfen. Sie treten auch innerhalb des ZBE auf, wenn es darum geht zu definieren, welche Abteilung welche Aufgabe wahrnimmt. Schwierig sind besonders die Grenzziehungen zwischen den Coachs, die das Vertiefungs-Assess-

ment leiten, und der Sozialberatung. Die Sozialberatung war vor der Gründung des ZBE direkt den RAVs zugeordnet und ließ sich im Zuge der Reorganisation des Arbeitsamts dem ZBE zuteilen, aus der Überlegung heraus, dass in dieser Abteilung am ehesten die Fälle zu finden seien, mit denen die Sozialberatung bereits früher zu tun hatte. Im ZBE nimmt die Sozialberatung nun eine Sonderstellung ein, da sie weiterhin primär als Dienstleisterin für die RAV fungiert. Anders als die Sozialhilfe, die ihre Klienten nicht für ein bestimmtes „Produkt“ des ZBE anmelden kann, können die RAV-Beraterinnen die Arbeitslosen direkt entweder ins Vertiefungs-Assessment oder in die Sozialberatung überweisen. Für das Team der Sozialberatung ist es deshalb wichtig, sich der eigenen Position im Gefüge des ZBE zu versichern. Die Sozialberatenden monieren insbesondere eine „Angebotsüberschneidung“ zwischen ihrer Stelle und dem Vertiefungs-Assessment, die bei den RAV-Beraterinnen Unklarheiten hervorruft, da die Angebote zu ähnlich seien.

Das Problem wird an einer Teamsitzung der Sozialberatung thematisiert. Eine Mitarbeiterin beklagt, dass die Überweiskriterien für die Sozialberatung „sehr ähnlich und teilweise gleich“ wie diejenigen für das Vertiefungs-Assessment seien. Sie wisse oft nicht mehr, was sie den RAV-Personalberatern am Telefon sagen solle. Ein Kollege schließt sich an: „Es darf Sachen geben, die sich überschneiden. Aber wir wollen klären, wo gibt es Überschneidungen, wo sind unsere Angebote anders?“ Eine klare Unterscheidung fehle, so dass die Identifikation mit dem spezifischen Auftrag der eigenen Abteilung verloren gehe: „Ich habe das Bedürfnis, das abzugrenzen.“ Das Problem wird an der nächsten „Koordinationsgruppen-Sitzung“ eingebracht, an der Vertreterinnen aller Teams des ZBE die „Klärung von Schnittstellen“ besprechen. Der Teamleiter Assessment/Coaching lässt aber keine Diskussion aufkommen: „Wir haben das Vertiefungs-Assessment bereits definiert. Die Überschneidungen sind klein. Bei euch [Sozialberatung] stehen Gesundheit, finanzielle Probleme etc. im Vordergrund. Im Vertiefungs-Assessment sind das Themen, die unter anderem abgefragt werden.“ Er fordert die Sozialberatung auf, einen „Beschrieb der Sozialberatung“ anzufertigen und im RAV Schulungen zur Funktion der Stelle anzubieten. (Auszug aus den Feldnotizen)

Unklarheiten bleiben aber dennoch bestehen. Wenn Themen jenseits von Erwerbsarbeit – wenn auch nur „unter anderem“ – im Vertiefungs-Assessment bearbeitet werden, sind Überschneidungen unvermeidlich. Einerseits richten sich Assessment und Coaching im Kontext der beruflichen Eingliederung von Arbeitslosen nicht lediglich auf die fehlende Erwerbsarbeit (vgl. 3.3). Dies umso mehr als die Mehrheit der Klientel Sozialhilfebeziehende mit tendenziell geringer Beschäftigungsfähigkeit und multiplen Problemen sind. Andererseits kann eine

Sozialberatungsstelle, die durch ihre institutionelle Anbindung an das RAV zwingend mit dem Problem Arbeitslosigkeit konfrontiert ist, die Dimension Arbeit bei ihrer Klientel nicht einfach ausblenden. Allerdings steht die fehlende Arbeit hier nicht im Zentrum, denn zur Sozialberatung gelangen nur Klienten, die zusätzliche Probleme haben, die nicht im Rahmen einer „normalen“ RAV-Beratung gelöst werden können. Sozialberatende wie Coachs müssen sich also mit ähnlichen Themen auseinandersetzen, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung.

Die Fallhoheit

Wenn verschiedene sozialstaatliche Agenturen gemeinsam Fälle behandeln, müssen sie in gewisser Hinsicht gleichsam ein Stück Souveränität abtreten: Sie müssen bereit sein, die Diagnosen und Gutachten anderer Institutionen anzuerkennen, ihre Behandlungspläne mitzutragen und unter Umständen Maßnahmen für Klientinnen anderer Stellen mitzufinanzieren. Der Begriff der „Behördenverbindlichkeit“ spielte deshalb in den Diskussionen um IIZ eine wichtige Rolle und bildete ein entscheidendes Argument für die Transformation von IIZ zu IIZ-MAMAC (vgl. 2.2). Behördenverbindlichkeit meint, dass die Ergebnisse von Assessments und die darauf basierenden Integrationspläne von allen beteiligten Stellen anerkannt respektive befolgt werden. Die Herstellung von Behördenverbindlichkeit ist zuerst eine politische Frage, die auf der Steuerungsebene von IIZ-Projekten ausgehandelt werden muss. Auf der praktischen Ebene der gemeinsamen Arbeit an Fällen kommen dann aber die Empfindlichkeiten der fallführenden Case Managerinnen ins Spiel, die sich ungern die Hoheit über ihre Fälle entziehen lassen. Dies ist zum Beispiel zwischen dem Triage-Team und den Case Teams von Matrix eine heikle Angelegenheit. Das Triage-Team berät in seiner ersten Sitzung ohne Beisein von Klientin und Case Managerin, ob es sich um einen MAMAC-, einen IIZ- oder einen Fall ohne IIZ handelt. Für MAMAC-Fälle kann das Team einen behördenverbindlichen Integrationsplan beschließen, den die fallführende Case Managerin umsetzen müsste. Kommt das Triage-Team zum Schluss, dass ein normaler IIZ-Fall vorliegt, kann es lediglich unverbindliche Empfehlungen formulieren. Für die Case Managerinnen stellen sich zwei Probleme. Zum einen müssen sie bei einem MAMAC-Fall die Entscheidungen des Triage-Teams akzeptieren, das den Klienten jedoch nicht persönlich kennt. Zum anderen haben sie den Eindruck, das Triage-Team beanspruche auch bei anderen Fällen Mitsprache.

An einem Erfahrungsaustausch der Matrix-Case Manager beschwert sich eine Case Managerin, dass das Triage-Team als „heilige Institution“ behandelt werde. Sie habe einen Fall beim Triage-Team „nur

zur Beurteilung“ gehabt, es sei kein MAMAC-Fall gewesen. Das Team habe aber dann den Fall zu planen begonnen: „Die IV sollte das FEFI übernehmen. Der Sozialdienst sollte ins Team aufgenommen werden. Dabei hatte der Klient einen hohen Verdienst und Krankentaggeld. Ich habe mich gefragt, ob die Arbeit, die ich leiste, nicht mehr anerkannt wird.“ (Auszug aus den Feldnotizen)

Das Triageteam gibt im vorliegenden Fall eine in den Augen der Case Managerin sachlich falsche Anweisung, denn die Sozialhilfe kann gemäß der Schnittstellen-Logik von Matrix nicht in ein Case Team beigezogen werden, da der Klient nicht materiell bedürftig ist. Das Triageteam desavouiert sich selbst mit dieser auf mangelnder Kenntnis des Falles beruhenden Fehleinschätzung, und es desavouiert die Case Managerin, die den Fall auf der Basis des direkten Kontakts zum Klienten präziser einschätzen kann. Die persönliche Beziehung zur Klientin wird als Legitimationsressource eingesetzt in der Auseinandersetzung um die Befugnisse des Triageteams. „Ich habe gedacht, MAMAC steht für Case Management“, meint eine Case Managerin. „Aber Case Management ohne Klient, ob das noch Case Management ist frage ich mich.“ Der fehlende Klientenkontakt des Triageteams kann die Case Managerinnen überdies in unangenehme Situationen bringen, die ihre eigene Beziehung zur Klientin gefährden. So erzählt eine Case Managerin, dass in einem Protokoll des Triageteams stand, man stelle bei der Klientin ein „sonderbares Verhalten“ fest. Da die Klienten ein Einsichtsrecht in ihre Akten haben, habe sie diesen Eintrag der Betroffenen gegenüber verteidigen müssen, obwohl er nicht von ihr selbst stammte. Deshalb übersetze sie die Protokolle gegenüber den Klienten nun mündlich.

Für Ärger sorgen auch die Empfehlungen des Triageteams bei normalen IIZ-Fällen, wie in der folgenden Aussage einer Case Managerin zum Ausdruck kommt: „Ich habe festgestellt, dass keine Empfehlungen, sondern Aufträge zurückkommen. Da komme ich mir verarscht vor.“ Da die Behördenverbindlichkeit nur MAMAC-Fälle betrifft, empfinden die Case Manager die Empfehlungen oder Anweisungen des Triageteams bei anderen Fällen als Übergriffe auf ihre Fallführungs Kompetenzen. Generell ist ihnen die Funktion des Triageteams unklar. Das, so eine Case Managerin, sei eigentlich „die Grundsatzfrage“. Für sie müsse das Team einfach schauen, „wo der Fall am besten abgehandelt“ werden könnte. Das würde für sie „Effizienzsteigerung“ bedeuten. Eine andere Case Managerin weist dem Triageteam eine ähnlich begrenzte Funktion zu: „Der Vorteil ist, man bekommt die Infos von den anderen Institutionen. Die Empfehlungen lese ich sowieso nicht.“ Die Case Manager wollen mit anderen Worten das Triageteam auf die Funktionen der Selektionsinstanz und des Informationsliefe-

ranten zurechtstutzen, während dieses einen direkten Beitrag für die Fallbearbeitung leisten will.⁸⁵ Die Situation hat sich mit einer Änderung der Matrix-Prozesse entschärft, indem die Case Manager und Klienten nun zur zweiten Triageteam-Sitzung eingeladen werden (vgl. 2.4.1). Interessanterweise wird diese Änderung – von der Geschäftsstelle, aber auch von den Case Managern – rückblickend nur damit begründet, dass ein Assessment ohne Klient nicht möglich sei. Der Konflikt zwischen dem Triageteam und den Case Managern bleibt indes in diesem Rahmen unerwähnt.

In beiden Untersuchungsfeldern zeigt sich mithin, dass die von feldexternen institutionellen Unternehmern angeregten respektive von den Hierarchiespitzen der lokalen an einem IIZ-Projekt Organisationen eingeführten Strukturen und Abläufe auf einen gewissen Widerstand stoßen. Zwischen den Institutionen und Akteuren werden Kämpfe über die Deutungs- und Fallhoheit geführt, die sich mit den IIZ-Strukturen verschoben haben. Gleichzeitig ist zu konstatieren, dass sich die Opposition gegen die neue Arbeitsteilung ebenfalls Legitimationsmuster aus dem IIZ-Diskurs zunutze macht. Die Sozialarbeiter der Sozialhilfe wie die Case Managerinnen von Matrix beanspruchen gegenüber dem ZBE respektive dem Triageteam, die Klienten besser zu kennen und deshalb passgenauer mit ihnen arbeiten zu können. Damit berufen sie sich auf das Argument, eine angemessene Hilfe müsse „vom Fall aus denken anstatt vom System“. Infrage gestellt werden die Modalitäten der Zusammenarbeit, nicht aber die Notwendigkeit einer vertieften Kooperation an sich.

3.2.2 „Arbeitsintegrationspezialisten“: professionelle Zuständigkeiten

Die beschriebenen Konflikte zwischen den an IIZ beteiligten Akteuren über unklare Schnittstellen, parallele Prozesse und die Fallhoheit betreffen inter- und intraorganisationale Abgrenzungen. In der Kooperation werden jedoch nicht nur *organisationale* Grenzen neu gezogen, sondern ebenso *professionelle Zuständigkeiten* verhandelt (Nadai/Canonica 2012). IIZ bringt Angehörige verschiedener Berufs-

85 In gewissen Fällen nutzen die Case Managerinnen das Triageteam als Druckmittel zur Beschleunigung von IV-Entscheiden. Während es auf dem normalen Weg bis zu zwei Jahren dauern kann, bis die IV über einen Rentenanspruch entschieden hat, klärt sich bei einem Fall, der im Rahmen von MAMAC dem Triageteam vorgelegt wird, sehr schnell, ob überhaupt eine Chance auf eine Rente oder ein Anspruch auf Integrationsleistungen der IV besteht, weil eine Vertreterin der IV im Team mitwirkt.

gruppen zusammen, die sich mit unterschiedlichen Mandaten und auf der Basis je eigener Wissensbestände mit der Arbeitsmarktintegration von Erwerbslosen befassen. Die „Inklusionsmaschine“ (Land/Willisch 2006) der aktivierenden Sozialpolitik beschäftigt nicht nur die Zielgruppe der Erwerbslosen; sie stellt auch einen *expandierenden Arbeitsmarkt* im Sozialbereich dar, der zum jetzigen Zeitpunkt noch professionelles Niemandsland ist. Je nach Institution und Maßnahmentyp fällt die Integration von Erwerbslosen anderen Berufsgruppen zu: Sozialarbeitenden, Verwaltungsangestellten, Arbeitsagoginnen, Coachs, Erwachsenenbildnerinnen, Sozialpädagogen, Personalberatern und anderen mehr.

Die Kernakteure von IIZ weisen deutlich verschiedene Personalprofile auf. Die Sozialhilfe ist in der Schweiz ein Berufsfeld, in dem mehrheitlich, aber nicht ausschließlich, diplomierte Sozialarbeitende beschäftigt sind, insbesondere in der eigentlichen Beratung (Knupfer et al. 2005: 49–55). Die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren der Arbeitslosenversicherung verlangen von den Beratern in erster Linie Branchenkenntnisse, die dann durch eine Weiterbildung in Personalberatung ergänzt werden (Magnin 2004). In den IV-Stellen dominiert die administrative Sachbearbeitung für die Prüfung und Abwicklung von Versicherungsleistungen; erst in jüngerer Zeit verfügen sie auch über Abteilungen mit Beratungs- und Vermittlungsfunktionen für die Klientinnen und Klienten. Die RAV und die IV-Stellen rekrutieren jedoch dezidiert keine Sozialarbeitende oder Fachleute mit einem eher therapeutisch-beraterischen Hintergrund. Eine an Betreuung oder Sozialarbeit gemahnende Haltung ist vielmehr die Negativfolie, gegen die man sich abgrenzt, denn die ALV darf und will keine „sozialen“, die IV keine „IV-fremden“ Probleme behandeln (vgl. 1.1 und 1.3).⁸⁶ Im Rahmen von IIZ lassen sich die Ablehnung einer Betreuungsfunktion und die Ausblendung von sozialen Problemen aber schwerlich durchhalten. Denn hier stehen explizit die schwer integrierbaren Klientinnen und Klienten im Fokus, deren Vermittlungsfähigkeit in den Arbeitsmarkt durch vielfältige Probleme beeinträchtigt ist. Die Beratung, Vermittlung und Eingliederung von Erwerbslosen wird in der einschlägigen Forschung allgemein als „*professionalisierungsbedürftige*“ Aufgabe (Oevermann 1996; 2000) eingeschätzt, die aber unter den gegebenen sozialpolitischen und organisationalen Strukturierungen nicht professionell bearbeitet werden könne (Kutzner et al. 2004; Magnin 2005; Ludwig-Mayerhofer et al. 2009; Schallberger/Wyer 2010). Professionalisierungsbedürftig ist nach Oevermann berufl-

⁸⁶ Für die IV vgl. Guggisberg et al. (2008: 39); für Programme im Bereich der Arbeitslosenversicherung vgl. Maeder/Nadai (2009); Schallberger/Wyer (2010: 179 f.).

ches Handeln dann, wenn es strukturlogisch auf die Bewältigung von Krisen ausgerichtet ist, einen systematischen Fallbezug erfordert und im Rahmen eines (freiwillig eingegangenen) Arbeitsbündnisses zwischen Professionellen und Klienten stattfindet. Tiefgreifende biographische Krisen sind bei den erwerbslosen, oft gesundheitlich beeinträchtigten und institutionell zwischen Stuhl und Bank fallenden IIZ-Klienten zu erwarten. Folglich liegt hier zweifellos eine professionalisierungsbedürftige Aufgabe im Sinne Oevermanns vor.

Insofern ein Fall für IIZ immer schon ein Fall der Arbeitslosenversicherung, der Sozialhilfe oder der Invalidenversicherung sein muss (vgl. 3.1), werden IIZ-Klienten jedoch zunächst in *bürokratischen Sozialverwaltungen* behandelt, die von ihrer Anlage her zugleich rechtspflegerisch, kontrollierend und beratend tätig sind, aber wenig Raum für professionelles Handeln bieten (von Harrach et al. 2000). Erstens gehen die Klienten unter dem Druck der rechtlich verankerten Mitwirkungspflicht das für professionelles Handeln unabdingbare Arbeitsbündnis nicht freiwillig ein. Zweitens tendieren bürokratische Verwaltungen zu standardisierenden Verfahren, verletzen also das professionelle Gebot des Einzelfallbezugs. Schließlich ist die Fallbearbeitung vor allem in den RAV und den IV-Stellen, zunehmend aber auch in Sozialdiensten, eindimensional auf die berufliche Eingliederung bezogen anstelle einer umfassenden Krisenbewältigung. Die Sozialverwaltungen begegnen dem durch die Zuspitzung der Aktivierungspolitik aufgeworfenen Problem der Integration von schwer vermittelbaren Erwerbslosen mit einer Doppelstrategie von *Segmentierung der Klientel* und *Spezialisierung des Personals*. Die Segmentierung von Klientinnen und Klienten nach Maßgabe des Beratungsaufwands und der Erfolgsaussichten hat im Zuge der Ökonomisierung von sozialstaatlichen Dienstleistungen Einzug gehalten in die Sozialdienste (Maeder/Nadai 2004; Kutzner et al. 2009) und Arbeitsverwaltungen (Ludwig-Mayerhofer et al. 2009). Unter dem Druck hoher Fallzahlen werden Beratungs- und Betreuungsleistungen rationiert und den aussichtsreicheren Klientinnen vorbehalten, während die einfacheren Fälle respektive kooperationsunwilligen Personen mit möglichst wenig Aufwand rein administrativ abgewickelt werden. In den RAV des ZBE-Standortkantons werden zum Beispiel fünf Segmente unterschieden, die von „leichtvermittelbar“ bis „schwervermittelbar mit gesundheitlichen Einschränkungen“ reichen. Vor allem die „05er“, also die schwierigste Kategorie, gilt als „eigentlich nicht vermittelbar“ und beschert den RAV-Beratern das Problem, dass sie „den Durchschnitt raufdrücken“. Die RAV und die einzelnen Personalberaterinnen werden u. a. an der durchschnittlichen Dauer des Taggeldbezugs gemessen, so dass Arbeitslose mit langer Bezugsdauer die Leis-

tungsbilanz trüben. Die Überstellung an das ZBE entlastet die RAV von diesen aufwendigen Fällen, wenngleich die Fälle in der Statistik verbleiben. Mit IIZ werden die komplexen Fälle mit speziellem Beratungsbedarf aus der Population aller Arbeitslosen, Sozialhilfebezüglerinnen und IV-Fälle herausgenommen und zur Behandlung an Spezialisten übergeben. Im Projekt ZBE werden diese Spezialistinnen in einer eigenen, neu geschaffenen Organisationseinheit konzentriert; bei Matrix werden in den RAV als wichtigste zuweisende Organisationen einzelne Beraterinnen als Spezialistinnen für die IIZ-Fälle bestimmt und entsprechend zu Case Managerinnen ausgebildet. IIZ-Projekte stellen so gesehen eine organisationsübergreifende Form der Klientensegmentierung dar.

Auch diese Spezialistinnen und Spezialisten für komplexe Fälle werden jedoch nicht zwingend aus dem Feld sozialer Berufe rekrutiert. Im ZBE reicht die Palette von der Sozialarbeiterin über Psychologen und ehemalige IV-Sachbearbeiter bis zum „Quereinsteiger“ mit handwerklicher Ausbildung und beruflicher Erfahrung in Beschäftigungsprogrammen. Die Matrix-Case Manager sind Personalberatende aus den RAV, die einen bunt gemischten beruflichen Hintergrund aufweisen. Für das Routinegeschäft der RAV sind die unterschiedlichen Branchenkenntnisse der Beraterinnen und Berater wichtig; für die Behandlung der anspruchsvolleren IIZ-Fälle werden einzelne RAV-Berater zu Case Managern weitergebildet. Die heterogene fachliche Ausrichtung in beiden IIZ-Projekten ist gewollt, wie Matthias Auer, der Leiter des ZBE, erklärt. Man habe bewusst „eine breite Palette. Nicht nur Sozialarbeiter-Tick oder Lehrer-Tick oder Wirtschaft. Es braucht beides, man muss die Sicht aus der Wirtschaft haben, man muss eine Sicht vom Sozialen haben.“ Die angestrebte Doppelperspektive drückt sich in einem *hybriden beruflichen Selbstverständnis als „Arbeitsintegrationsspezialisten“* aus, das sowohl im ZBE wie bei Matrix zu beobachten ist. Der Arbeitsintegrationsspezialist zeichnet sich primär durch ein vertieftes Fachwissen über die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt aus, durch seinen nüchternen Blick auf die Probleme der Klienten und durch seine lösungsorientierte Beratung, die das Ziel der beruflichen Eingliederung nie aus den Augen verliert. Indem die Spezialisierung auf die komplexen Fälle eine unmittelbare Folge der Etablierung des ZBE bzw. von Matrix ist, wirkt das Selbstverständnis als Arbeitsintegrationsspezialisten zugleich als machtvolles Identifikationsangebot mit IIZ. Es werden in einem Zug professionelle Zuständigkeiten abgesteckt und professionelle wie organisationale Identitäten ausgebildet.

Das berufliche Selbstverständnis der Arbeitsintegrationsspezialistinnen geht einher mit einer spezifischen *Deutung* der Aufgabe. Die kognitive Konstruktion von Problemstellungen und die Formulierung eines eigenständigen Problemlö-

sungsprozesses sind zentrale Schritte in der Durchsetzung von professionellen Zuständigkeiten als abgegrenztes Handlungsfeld für eine bestimmte Berufsgruppe (Abbott 1988; Greenwood et al. 2002). Die selbsternannten Arbeitsintegrations-spezialisten verorten sich *zwischen Wirtschaft und Sozialem* und konzeptualisieren die berufliche Eingliederung von Erwerbslosen mit komplexen Problemen weder als sozialarbeiterische Betreuung und Krisenbewältigung, die auf den ganzen Menschen zielt, noch als reine Stellenvermittlung und Personalberatung. Sozialarbeitende gelten ihnen als zu arbeitsmarktfrem, gewöhnliche RAV-Personalberater oder IV-Sachbearbeiterinnen als zu wenig kompetent bezüglich der sozialen und gesundheitlichen Schwierigkeiten der typischen IIZ-Klientel. Grundsätzlich verfolgen sie eine argumentative Strategie der Reduktion (Abbott 1988: 98 ff.), indem sie die Facetten der multidimensionalen Problemlagen der Klientel als Ausdruck von Arbeitslosigkeit begreifen und die Aufgabe der Integration auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zuspitzen. Folglich haben Arbeitsmarkt- und Branchenkenntnisse, ergänzt um aktuelles Wissen um Bewerbungstechniken, einen hohen Stellenwert. Die bevorzugten Diagnose- und Beratungsmethoden sind aus dem Fundus des betriebswirtschaftlichen Personalmanagements entlehnt und werden mit Methoden aus der Sozialarbeit angereichert (vgl. 3.3).

Sowohl für die Arbeitsintegrations-spezialisten wie für die Institutionen ist die Schaffung einer neuen beruflichen Zuständigkeit auf der Basis eines eigenständigen Problemlösungsprozesses mit einem *Distinktionsgewinn* verbunden. Coaching und Assessment sind wesentliche Elemente in der Selbstdarstellung des ZBE als „Kompetenzzentrum“ für Arbeitsmarktintegration. Bei Matrix identifiziert man sich stark mit Case Management: Die Methode wird in allen schriftlichen und elektronischen Darstellungen prominent thematisiert und ist neben einem Selbstverständnis als „Pioniermodell“ der Hauptgrund für die Einschätzung, man sei „das führende IIZ-Modell“ der Schweiz. Für die Mitarbeitenden von ZBE und Matrix sind die methodischen Anleihen bei anderen Berufsfeldern mit einer Aufwertung verbunden. Im ZBE genießen insbesondere die Coaches hohes Prestige, während der Status der Assessoren noch umkämpft ist. Während unserer Feldforschung im ZBE war gerade eine Auseinandersetzung um die Einstufung der Assessorinnen im kantonalen Lohnsystem im Gange. Diese wehrten sich dagegen, dass ihre Tätigkeit als kaufmännische Sachbearbeitung eingeordnet wurde und betonten, es handle sich um Sozialarbeit mit komplexen Anforderungen, die entsprechend höher eingereiht werden müsse. Im Musterbrief für eine Einsprache gegen die Einstufung, den die zuständige Gewerkschaft den Betroffenen zur Verfügung stellte, wurde explizit mit den Methoden Coaching und Case

Management argumentiert, die einerseits die Zuordnung der Tätigkeit zur Sozialarbeit, andererseits das erforderliche Ausbildungsniveau auf Tertiärstufe belegen sollten.⁸⁷ Die Einsprache bemühte sich insbesondere um eine Abgrenzung gegenüber der reinen Stellenvermittlung, indem Vergleiche mit der gleich eingestufteten Funktion der RAV-Berater und der höher positionierten Funktion der Arbeitsvermittler der IV gezogen wurde:

Der Quervergleich mit den RAV-BeraterInnen in Lohnklasse 12 scheint mir nicht geeignet. Wir erhalten die Fälle mit Mehrfachproblematik von der Sozialhilfe zugewiesen. Das bedeutet, dass die große Mehrheit von ihnen bereits ausgesteuert ist und es somit dem RAV nicht möglich war, diese Fälle zu integrieren. Die Argumentation, die AssessorInnen hätten im Vergleich mit den RAV-BeraterInnen eine kleinere Anzahl Fälle, halte ich nicht für stichhaltig. Ausschlaggebend für die Einreihung müssen die Komplexität der Arbeit und die Ausbildungsvoraussetzungen sein. Dass wir im ZBE weniger Fälle haben, ist ja gerade Ausdruck davon, dass unsere Fälle komplexer und anspruchsvoller sind und höhere Anforderungen stellen. (...) Die Funktion ArbeitsvermittlerIn der IV, von welcher uns die für ihre Stelle zu komplexen Fälle zugewiesen werden, ist ebenfalls in Lohnklasse 13 eingereiht. (Auszug aus dem Musterbrief der Gewerkschaft)

Im Projekt Matrix verstehen sich die RAV-Beraterinnen, die als Case Managerinnen Matrix-Fälle übernehmen, als „etwas abgehoben vom RAV“ und als diejenigen mit einer „gesamtheitlichen Sicht“, die „über den Tellerrand hinausschauen“ und für „komplexe Verfahren“ zuständig sind (vgl. 3.3.2). Als Case Manager mit einer Zusatzausbildung können sie ihre Verwaltungs- und Kontrolltätigkeit um eine anspruchsvolle Problemstellung erweitern und einen quasi-professionellen Status reklamieren. Als Sachwalterinnen der Methode, welche maßgeblich die Identität von Matrix bestimmt, personifizieren sie gleichsam das Projekt und das Konzept von IIZ.

87 In diesem Musterbrief wurde unser Forschungsteam als Kronzeuge dafür bemüht, dass die Tätigkeiten der Coachs und Assessoren als ein „spezielles Teilgebiet der Sozialen Arbeit“ zu betrachten seien.

3.3 Methoden der Arbeitsintegrationspezialisten: was tun mit den Fällen?

Der doppelte Bezug auf Wirtschaft und Sozialbereich im Selbstverständnis der Arbeitsintegrationspezialisten spiegelt sich in der spezifischen Gemengelage und Aneignung von Methoden aus beiden beruflichen Sphären. Aus dem betriebswirtschaftlichen Personalmanagement werden mit dem Assessment und dem Coaching Verfahren übernommen, die ursprünglich für die Selektion und Karriereentwicklung beruflicher Eliten konzipiert waren und hier auf die Verlierer des Arbeitsmarkts angewendet werden. Aus dem Sozial- und Gesundheitswesen wird das Case Management entlehnt, um ein für den Einzelfall passendes Unterstützungssystem einzurichten und zu koordinieren. Entsprechend der unterschiedlichen Organisationsstrukturen von ZBE und Matrix stehen auch unterschiedliche Methoden im Vordergrund. So spielt Case Management als Vernetzungsmethode bei Matrix eine zentrale Rolle, während sie im Spezialisierungsmodell des ZBE außer zu Legitimationszwecken wie im oben erwähnten Rekurs gegen die LohnEinstufung keine Bedeutung hat. Im ZBE ist hingegen viel von Coaching die Rede, einer Methode, die für Matrix nicht von Belang ist.

3.3.1 Assessment: Auswahlverfahren für den Jedermanns-Arbeitsmarkt

Wie bereits beschrieben, steht zu Beginn eines IIZ-Prozesses ein je nach Organisationsmodell unterschiedlich elaboriertes Selektionsverfahren, in dem die Situation der Klientinnen und Klienten schon ein Stück weit durchleuchtet wird. Insofern sind die Grenzen zu den nachfolgenden Abklärungen fließend. In aller Regel begnügt man sich im Hinblick auf die Planung von Integrationsmaßnahmen jedoch nicht mit den Informationen aus den Erstgesprächen und den Überweisungsakten anderer Institutionen. Vielmehr nehmen Abklärungen im ganzen IIZ-Prozess breiten Raum ein. Insbesondere das ZBE könnte man mit einigem Recht auch als Abklärungszentrum bezeichnen, durchlaufen doch die meisten Klientinnen und Klienten dort ein Kurz- und/oder Vertiefungs-Assessment, während nur eine Minderheit danach weiter vom ZBE selbst betreut wird. Bei Matrix ist der Assessment-Begriff weniger gebräuchlich, das Abklären indes ebenso zentral wie im ZBE.

Als *Auswahlverfahren für Arbeitskräfte* ist das Assessment-Konzept ursprünglich eher in den Teppichetagen von Wirtschaftsunternehmen beheimatet als in

Programmen für Arbeitslose. Assessment Centers dienen dort als Instrument zur Eignungsabklärung im Wettbewerb um die Besetzung von Elitepositionen: Führungspositionen, Plätze in Trainee-Programmen für Hochschulabsolventinnen und ähnliches (Obermann 2009). Sie fungieren als „paradigmatische Tests“ im Rahmen von „*Bewährungsproben*“ zur Bestimmung des relativen Werts von Akteuren (Boltanski/Chiapello 2003). Die Kandidatinnen und Kandidaten müssen unter Stressbedingungen Aufgaben lösen und dabei insbesondere ihre überfachlichen und sozialen Kompetenzen in der direkten Konkurrenz mit anderen Bewerbern um eine Position unter Beweis stellen. Das klassische Assessment folgt der Logik des Theaters (Horn 2002). Die Kandidatin muss nicht so sehr einzelne Fähigkeiten demonstrieren, sondern in diversen Simulationen und Rollenspielen sich selbst vorführen – was zählt, ist „die Qualität der Darbietung“ (ebd.: 118). Das Assessment hat einen prognostischen Anspruch: Es sollen „*Entwicklungspotenziale*“ bzw. die „*Bewährung für zukünftige berufliche Aufgaben*“ (Obermann 2009: 9, Hervorhebungen hinzugefügt) getestet werden. Die Beurteilung bezieht sich auf die ganze Person, nicht auf einzelne Fähigkeiten – in dieser Hinsicht weisen moderne Assessments in Wirtschaftsunternehmen eine „überraschende Ähnlichkeit“ (ebd.: 23) mit ihren militärischen Vorläufern auf (Selektion von Offiziersanwärtern der deutschen Reichswehr in der Weimarer Republik und der Auswahl von US-Geheimagenten im Zweiten Weltkrieg). Dieser Fokus auf Ganzheitlichkeit und in Zukunft zu erwartende Leistung ist charakteristisch für moderne Organisationen, so Sennett (2003). Talent als Basis für soziale Anerkennung und die Besetzung sozialer Positionen setzt sich ab dem 17. Jahrhundert langsam durch. Wenn der Zugang zu begehrten Positionen meritokratischen Prinzipien anstelle der ständischen Zugehörigkeit unterliegt, braucht es jedoch Begründungen für Ablehnung und Misserfolg. Der Rekurs auf spezielle Begabungen und Potenzial bietet eine Legitimation, die durch ihre Unbestimmtheit schwer widerlegbar ist und zugleich ein ungleich härteres Urteil über die Person darstellt als die Bewertung effektiv demonstrierter Fähigkeiten.

„Modern organizations judge the ‚whole man‘, and especially what the whole man might become. In work, as in education, the bald judgment, ‚You have little potential‘ is devastating in a way, ‚You have made a mistake‘ is not.“ (Sennett 2003: 77)

Das Prinzip des Eignungstests unter Stress hat mittlerweile expandiert und ist auf weitere Zielgruppen übertragen worden, so auch auf Erwerbslose in sozialstaatli-

chen Programmen.⁸⁸ Die Assessments im ZBE dienen ebenfalls der Auslese; allerdings werden die Klienten nicht für Elitepositionen selektioniert, sondern auf ihre *Eignung für die knappen Stellen im Jedermanns-Sektor des Arbeitsmarkts* geprüft. Selbstredend hat das ZBE, das diese Bewährungsprobe durchführt, aber keinen Einfluss auf die Allokation der begehrten Stellen – die eigentliche Auslese findet außerhalb seines Einflussbereichs im Arbeitsmarkt statt. Für das ZBE selbst haben die Assessments neben der Eignungsprüfung ebenso sehr die Funktion, den Bedarf an Hilfestellungen zur Überwindung der Erwerbslosigkeit abzuklären.⁸⁹

Frau Pekay im ZBE-Assessment

Pinar Pekay ist 25 Jahre alt, als sie im Winter 2008 von ihrem Sozialberater bei der Sozialhilfe ins ZBE überwiesen wird. Sie stammt aus der Türkei, wo sie nur fünf Jahre die Grundschule besucht hat. Sie kann weder eine berufliche Ausbildung vorweisen, noch war sie in der Schweiz in den sieben Jahren seit ihrer Einwanderung je erwerbstätig. Überdies sind ihre Deutschkenntnisse beschränkt. Sie hat eine fünfjährige Tochter und lebt getrennt von ihrem gewalttätigen Ehemann, weshalb sie auf Sozialhilfe angewiesen ist. Sie ist wegen Depressionen in psychotherapeutischer Behandlung. Aber sie hat den widrigen Umständen zum Trotz einen Traum: Sie möchte „Krankenschwester“ werden. Ihr Sozialberater scheint skeptisch, notiert er doch in seinen Akten:

Wir melden Frau P. beim ZBE an. Wir wollen vom ZBE wissen, wie realistisch für Frau P. eine Ausbildung im Pflegebereich ist, und wenn, ob ihre Deutschkenntnisse dafür ausreichen würden.

88 In Unternehmen finden Assessments seit den 1990ern ebenfalls zunehmend für Nicht-Führungskräfte Anwendung (Obermann 2009: 15).

89 Folgt man Horns Parallelisierung von „Test und Theater“ (Horn 2002), entsprechen die Praktiken des ZBE jedoch ohnehin weniger der Logik des Assessments, sondern liegen näher beim Typus des Tests. Horn kontrastiert in ihrer historischen Analyse von Eignungsverfahren „Test“ und „Theater“ (Assessments) entlang von vier Dimensionen (ebd.: 121 ff.). Während der historisch ältere Test erstens vom konkreten Arbeitsinhalt abstrahiert, simuliert das theatralische Verfahren des Assessments die Arbeit möglichst realitätsnah und spitzt sie als Härtestest zu. Zweitens hat der Test eine panoptische Qualität: Der Prüfling wird auf Eigenschaften und Fähigkeiten hin beobachtet, die ihm selbst nicht bewusst sind. Diese einseitige Fremdbeobachtung wird im Assessment durch Selbstbeobachtung und die gegenseitige Beobachtung in der Gruppe zu einem „Spiegelkabinett unendlich vervielfältigter Sichtbarkeit und Rückkopplung“ (ebd.: 122) gesteigert. Drittens hebt der Test auf konstante Eigenschaften ab, während das Theater auf die permanente Selbstvervollkommnung zielt. Und schließlich misst das moderne Assessment „Selbstverhältnisse“ (ebd.), nämlich die Fähigkeit der Selbstführung, die sich am Arbeitsplatz in die Fähigkeit der Führung anderer übersetzt.

Frau Pekay nimmt darauf im ZBE an einem ganztägigen Kurz-Assessment für Fremdsprachige teil,⁹⁰ das nach einem genauen Drehbuch abläuft. Für jede Phase ist definiert, welche Fähigkeiten dabei getestet werden.⁹¹

Nach der Begrüßung durch die zwei Assessorinnen („Pünktlichkeit“) wird den Teilnehmenden das Ziel des angelaufenen Prozesses bekanntgegeben („Wahrnehmung“): „Das Ziel ist, dass Sie selbstständig werden, ohne Sozialhilfe.“ Die Tagesziele lauten, die Deutschkenntnisse zu prüfen, die Angebote des ZBE näherzubringen und einen Termin für ein Einzelgespräch zu vereinbaren. Die Teilnehmenden erhalten dann ein Blatt, auf dem sie eintragen müssen, wie es ihnen gerade geht („Selbstwahrnehmung“). Diese Übung wird vor der Mittagspause und am Ende der Veranstaltung wiederholt. Die Teilnehmenden müssen sich selbst einschätzen, wie gut – oder weniger gut – sie Deutsch sprechen („Selbstwahrnehmung“). Im Anschluss daran stellen sich alle im Plenum vor, zeigen auf einer Weltkarte, woher sie stammen, und sagen, welche Sprachen sie sprechen („Wahrnehmung, Werte“). Es folgt eine Kaffeepause („Teamfähigkeit“). Danach gibt es Gruppenarbeiten zu biografischen Themen. Die Teilnehmenden müssen darüber Auskunft geben, wie lange sie bereits in der Schweiz leben, ob und was sie schon gearbeitet und ob bzw. welche Deutschkurse sie besucht haben. In Rollenspielen fragen sie sich gegenseitig diese Informationen ab („Deutschkenntnisse, sich einbringen, zuhören, Teamfähigkeit“). Schließlich müssen die Angaben auf dem ausgehändigten Blatt „biografische Daten“ noch schriftlich festgehalten werden bzw. Kreuze müssen an die richtige Stelle gesetzt werden („Schriftliche Kenntnisse“). Es folgt eine etwas anspruchsvollere Aufgabe: In Teams müssen Fragen, Begriffe und Bilder einander zugeordnet werden. Die Resultate werden dann im Plenum vorgestellt („Teamfähigkeit, Ideen entwickeln, zuhören, sich einbringen, präsentieren“). Der Nachmittag beinhaltet verschiedene Deutschtests („Deutschkenntnisse, Leistung, Stress-toleranz“). Am Ende des Tages werden die im Verlaufe des Tages ausgefüllten Blätter und die Bewerbungsunterlagen der Teilnehmenden von den Assessorinnen eingesammelt und Termine für Einzelgespräche festgelegt. Als „Hausaufgabe“ sollen die Teilnehmenden ein Blatt ausfüllen, auf dem sie vermerken, wie oft sie in einen Deutschkurs gehen können. (Auszug aus den Feldnotizen)

Das Einzelgespräch dient der Vertiefung der Einschätzung aus dem Gruppen-Assessment. Hier sollen zudem die beruflichen Wünsche und Ziele der Klienten ausgelotet werden. Auf der Grundlage der im Überweisungsformular festgehaltenen „Situationsanalysen“ der zuweisenden Sozialhilfe und anhand eines standardisierten Leitfadens werden vorgegebene Themen behandelt, so Bildung und

90 Kurz-Assessments werden für Deutschsprachige und Fremdsprachige getrennt durchgeführt. Für erstere dauern sie nur einen halben Tag.

91 Nachfolgend werden diese Fähigkeiten jeweils in Klammern angegeben, in der Terminologie, die im Ablaufplan des Assessments für die einzelnen Aufgaben vermerkt ist.

Arbeits Erfahrung, Gesundheit, Finanzen, Familiensituation, Wohnverhältnisse, Interessen und Beziehungsnetze.

Pinar Pekay wird im Assessmentprotokoll als „sehr intelligent“ und „hoch motiviert sich auszubilden“ eingestuft. Sie müsse aber „zuerst besser Deutsch lernen“. Als erste Maßnahme wird ihr deshalb ein Intensivdeutschkurs finanziert. Als ihre Psychotherapeutin der Assessorin mitteilt, Frau Pekay erleide „immer wieder Einbrüche durch depressive Verstimmungen“, ändert sich die Einschätzung. Die Assessorin hält fest: „Aktuell zweifle ich sehr, ob für Frau Pekay Pflegehelferin das richtige ist. Ich denke, dass sie mürrische Patienten, die den Frust an ihr auslassen, nicht erträgt. Diese ‚Berufswahl‘ muss zwingend nochmals überdacht werden. Deshalb werde ich ihr ein Vertiefungs-Assessment mit Coaching vorschlagen.“ Frau Pekay akzeptiert das Angebot und nimmt acht Monate nach dem Kurz-Assessment an einem Vertiefungs-Assessment teil.

Das von einem Coach geleitete Vertiefungs-Assessment gilt im ZBE bereits als eine Maßnahme, so wie externe Kurse oder Beschäftigungsprogramme. Es kommt bei Klienten der Sozialhilfe dann zum Einsatz, wenn deren Situation nach wie vor als unklar eingeschätzt wird. So geben bei Pinar Pekay die fehlende Schul- und Berufsbildung und die mangelnde Berufserfahrung in der Schweiz Anlass zu weiteren Abklärungen ihrer Möglichkeiten. Das Vertiefungs-Assessment dauert drei Wochen – mit jeweils halbtägiger Präsenz – und beinhaltet einerseits weitere Tests,⁹² andererseits sollen die Teilnehmenden für sich einen „Königsweg“ für ihre berufliche Zukunft entwickeln. Sie sollen in der Lage sein, ein realistisches berufliches Wunschziel formulieren zu können und sich eine entsprechende Strategie zurechtzulegen, wie sie zur angestrebten Stelle kommen können. Als Alternative bzw. Kompromiss fordern die Coachs zwei weitere Ziele als Reserve, sollte es mit dem Königsweg nicht klappen.

Pinar Pekay bleibt bei ihrem Traum: ihr Königsweg lautet nach den drei Wochen immer noch „Pflegehelferin“.⁹³ Als Alternativen nennt sie Mitarbeiterin in einer Wäscherei oder Raumpflegerin. Der Coach Fabian Bohrer stellt ihr im Assessmentbericht ein günstiges Zeugnis über ihr Verhalten

92 – Geprüft werden u. a. Sprache, Mathematik, Logik und in einem „Kompetenzenparcours“ Sozialkompetenzen und praktische Fähigkeiten.

93 Es kann aufgrund unseres Datenmaterials nicht entschieden werden, ob sie sich bewusst ist, dass sie damit genau genommen ihre Aspirationen bereits heruntergeschraubt hat, ob ihr also klar ist, dass Pflegehelferin eine tiefere Qualifikation ist als „Krankenschwester“. Diese nicht mehr gebräuchliche Berufsbezeichnung war früher für die vierjährige Diplombildung reserviert, während die Tätigkeit als Pflegehelferin lediglich eine Kurzausbildung des Roten Kreuzes erfordert.

aus: „Aufmerksam, offen und differenziert, vertritt eine eigene Meinung, Zusammenarbeit mit anderen: konstruktiv und kooperativ.“ Gleichzeitig schlussfolgert er aber nach dem Assessment gegenüber der Forscherin auch: „Ich nehme sie ins Coaching, die hat noch einen weiten Weg zu gehen.“ Im Integrationsplan werden als Maßnahmen die für den Königsweg respektive für die Alternativen notwendigen Kurse vereinbart: „1. Pflegehelferkurs; 2. Hauswirtschaftskurs; 3. Verkaufskurs“. Das Assessment ist damit abgeschlossen, die Klientin wechselt weitere zwei Monate später ins Coaching bei Fabian Bohrer.

Für Frau Pekay endet das Assessment insofern erfolgreich, als ihr Berufswunsch anerkannt und mit entsprechenden Maßnahmen unterstützt wird. Ob es dafür tatsächlich eines eintägigen Kurz- und eines dreiwöchigen Vertiefungs-Assessments bedurft hätte, bleibe dahingestellt. Die Assessoren selbst halten insbesondere das Kurz-Assessment, das neben dem Gruppenanlass nur ein einziges Einzelgespräch umfasst, für „ziemlich oberflächlich“:

Du solltest die ganze Fallstrategie aufgleisen und das ist zum Teil noch gar nicht ersichtlich. Man ist so halt in ein Korsett gezwängt als Kurzassessor – eben ein Gespräch, Assessmentbericht, IP [Integrationsplan], Fall abgeben. Das dünkt mich extrem schwierig. (Assessor ZBE)

Ob kurz oder vertiefend: beide Formen verlaufen in weitgehend standardisierten Bahnen und kommen zu eher trivialen Folgerungen. So braucht es wohl keine besonders tiefeschürfenden Abklärungen, um festzustellen, dass eine Migrantin mit geringen Sprachkenntnissen vor jeglichen weiteren beruflichen Schritten einen Deutschkurs benötigt. Anders als ein Assessment im Rahmen eines Bewerbungsverfahrens wird im ZBE nicht die Passung zwischen einer individuellen Kandidatin und einer konkreten Stelle geprüft.⁹⁴ Vielmehr geht es darum, bei Menschen, die als ‚nicht beschäftigungsfähig‘ vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, gleichwohl *verwertbare Kompetenzen aufzuspüren*, die an einer noch zu findenden Stelle im Arbeitsmarkt eingesetzt werden könnten. Der eigentliche soziale Sinn derartiger Maßnahmen liegt in der „*Vergegenwärtigung* nicht gewusster (In-)Kompetenzen“ (Ott 2011: 282, kursiv i. O.). Den Klientinnen und Klienten, so Ott, werde mit diesen Praktiken unterstellt, sich ihrer eigenen Kompetenzen und Schwächen nicht bewusst zu sein. Die Tests und Rollenspiele beanspru-

94 In der einschlägigen Literatur wird jedoch betont, dass ein Assessment „ohne Bezug zu einem Anforderungsprofil (...) sinnlos“ sei (Obermann 2009: 11).

chen, Eigenschaften der Person zu messen, erfüllen in Wirklichkeit jedoch die Funktion eines institutionellen Profiling, in dessen Rahmen die Erwerbslosen im Hinblick auf die weitere Verwaltung und Bearbeitung des Falles kategorisiert und sortiert werden. Das Arsenal an objektivierenden (Selbst)Prüfungen dient als „*ideologische Anrufungen* zu Eigenaktivitäten oder Selbstoptimierung“ (ebd.: 283). Diesen Selbsterforschungen und Fremdeinschätzungen ist eine gewisse Ambivalenz inhärent. Mit dem Appell, berufliche Wünsche und Ziele zu formulieren, wird die Subjektivität der Klienten in diesen Prozess eingebunden und die Vorstellung evoziert, es gebe für jede und jeden einen individuell passenden Platz im Arbeitsmarkt. Angesichts der beschränkten Möglichkeiten der Teilnehmenden solcher Abklärungsmaßnahmen gehe es jedoch faktisch mehr darum, diese dazu zu bringen, „sich mit den in der Gesellschaft (noch) einzunehmenden Plätzen einverstanden zu erklären“ (Ott 2011: 284). Ein Scheitern wird auch im ZBE immer einkalkuliert, indem die Klientinnen alternative berufliche Pläne nennen sollen und indem die Assessoren und Coachs einen scharfen Blick für mögliche Hindernisse persönlicher Art – z. B. Pinar Pekays psychische Instabilität – kultivieren.

Hauptzweck der Assessments ist letztlich nicht so sehr die Eignungsabklärung, sondern vielmehr die *Planung von Maßnahmen* (wie Kurse oder Beschäftigungsprogramme), um die im Prozess zutage geförderten „Defizite“ zu bearbeiten. Das erweist sich gerade im Kurz-Assessment als Problem. Der Integrationsplan muss bereits nach dem ersten Einzelgespräch erstellt werden, aber zu diesem Zeitpunkt fehlen oft noch relevante Informationen, die bei den zuweisenden Stellen eingeholt werden müssen. Als Lösung können die Assessorinnen die Klienten in einen Deutschkurs oder ein Beschäftigungsprogramm schicken, wobei diesen Maßnahmen ebenfalls eine Abklärungsfunktion zugeschrieben wird. Das Vertiefungs-Assessment gilt bereits als Eingliederungsmaßnahme. Für fremdsprachige Klienten hat es gleichsam nebenbei den Charakter eines intensiven Sprachkurses und für alle Teilnehmenden dient das Assessment auch der Stellensuche, indem Tageszeiten, Computer, Internetzugang, Drucker etc. zur Verfügung gestellt werden. Überdies hat es eine weitere *Selektionsfunktion*. „Wenn jemand selbständig ist, keine Hilfe braucht, alleine eine Arbeit finden kann, dann schicken wir diese Person zurück zum RAV-Berater oder auch zur Sozialhilfe“, erläutert ein Coach. In diesem Fall kommt es nach dem Vertiefungs-Assessment zum Prozessabschluss. Stellt man fest, dass eine RAV-Klientin aufgrund von diversen Problemen noch gar nicht arbeits- bzw. beschäftigungsfähig ist, kann sie an die Sozialberatung überwiesen werden.

Herr Yilmaz wird abgeklärt: arbeitsteiliges Assessment bei Matrix

Abklärungen bilden auch bei Matrix ein wesentliches Element der Fallbearbeitung. Sie haben jedoch einen anderen Schwerpunkt und nehmen andere Formen an als im ZBE. Das Assessment beginnt mit Einzelgesprächen zwischen Klient und Case Managerin und wird dann in der ersten Case Team-Sitzung fortgesetzt, in welcher der „Maßnahmenplan“ vordiskutiert wird. Wie erwähnt, handelt es sich bei den Klienten meistens um Arbeitslose, die von den RAV überwiesen werden (vgl. 2.4.1). Die Übernahme in einen IIZ-Prozess ist für diese Personen oft bereits mit einem Beraterwechsel innerhalb des RAV vom „normalen“ Personalberater zum spezialisierten Case Manager verbunden, der sich in ein oder mehreren Gesprächen mit dem Fall vertraut macht, bevor es zur ersten Case Team-Sitzung kommt.

Erkan Yilmaz, der mustergültige Matrix-Klient mit den vielen „Schnittstellen“ (vgl. 3.1), hat schon mehrere Abklärungen durchlaufen, bevor er zum IIZ-Fall wird: diverse medizinische Untersuchungen zur Abklärung seiner Arbeitsfähigkeit, berufliche Abklärungen bei der IV, eine Beschäftigungsmaßnahme des RAV, die seine beruflichen Möglichkeiten ausloten sollte, und die Gespräche mit seinem Personalberater Hans Wieser, der ihn für einen IIZ-Prozess anmeldet und zum IIZ-Case Manager wird (vgl. 3.1). Die Berichte und Gutachten zu diesen Abklärungen werden zu Beginn des IIZ-Prozesses allen Mitgliedern eines Case Teams über die elektronische Plattform zur Verfügung gestellt. Zudem schildert jede beteiligte Institution im „Stammblat“ den Fall aus ihrer jeweiligen Perspektive und diese Angaben sind für alle anderen Beteiligten einsehbar. Das Case Team, so beschreibt das Konzept von Matrix dessen Rolle,

erarbeitet einen Gesamtblick über die Situation und mögliche Perspektiven und bündelt Wissen, Ideen und Energien für den Klienten/die Klientin. Es (...) erarbeitet sich gemeinsam die Kenntnis der Grenzen und Möglichkeiten der einzelnen Institutionen, trifft effizienzsteigernde Absprachen an den Schnittstellen und schafft so gegenseitige Unterstützung der Teammitglieder.

Die Darstellung rückt weniger die Einzelfallarbeit als vielmehr den Gedanken der Vernetzung in den Vordergrund. Abklären bedeutet folglich zunächst einmal, die bereits vorliegenden *Informationen zusammenzutragen und auszutauschen*. Dabei bleibt es aber selten: Meistens werden früher oder später weitere Abklärungen eingeleitet.

Bei Erkan Yilmaz, dessen Antrag auf eine IV-Rente vor dem IIZ-Prozess abgelehnt wurde, stehen die beruflichen Möglichkeiten im Zentrum. Er selbst formuliert den Wunsch, einen Staplerfahrerkurs zu

machen. Diese Arbeit habe er bereits früher ausgeübt, „aber heute braucht man für alles ein Zertifikat.“ Case Manager Hans Wieser stuft den Staplerfahrerkurs allerdings als problematisch ein: „Ich weiß nicht wegen der Leistungsfähigkeit, ob Herr Yilmaz das kann, körperlich im Lager.“ Man müsse „genauer über die Arbeitsfähigkeit Bescheid wissen“, wofür sich eine „Potenzialabklärung“ anbiete, „aber das müsste die IV in Auftrag geben.“ (Auszug aus den Feldnotizen)

Anders als das ZBE hat Matrix keine eigenen Fachleute oder Ressourcen für die Durchführung von Abklärungen zur Verfügung. Tauchen neue Fragen zu den Möglichkeiten oder Defiziten eines Klienten auf, müssen die entsprechenden *Abklärungen an eine externe Institution delegiert* werden. Case Team und Case Manager müssen sich darüber verständigen, welcher Stelle die Abklärung übertragen wird und vor allem wie sie sich finanzieren lässt. Mit anderen Worten: Im Fokus stehen neben der Situation der Klientin vor allem auch die *institutionellen Zuständigkeiten*. Im Falle von Herrn Yilmaz wird die als besonders gründlich geltende Potenzialabklärung der IV als sachlich angemessene Option betrachtet, die aber aus institutionellen Gründen nicht realisiert werden kann. Die IV hat den Fall bereits mit negativem Bescheid abgeschlossen, wird diese teure Maßnahme folglich nicht übernehmen. Der Staplerfahrerkurs, eine durch die ALV finanzierbare und einem Arbeitslosen ohne formale Qualifikationen und mit schlechten Sprachkenntnissen zugängliche Qualifizierung, wird deshalb fallengelassen.⁹⁵ Obschon dem Case Team schon ein umfangreiches medizinisches Dossier zur eingeschränkten Arbeitsfähigkeit von Herrn Yilmaz und die Berichte von zwei Eingliederungsmaßnahmen vorliegen, lässt man sich nicht auf den Versuch einer beruflichen Qualifizierung ein. Dieses Beispiel lässt darauf schließen, dass Abklärungen auch eine wichtige *Legitimationsfunktion* haben: Erst der positive Bericht einer anerkannten Abklärungsinstitution, die dem Klienten Arbeitsfähigkeit und Eingliederungspotenzial bescheinigt, rechtfertigt die Investition in eine Eingliederungsmaßnahme. Umgekehrt können externe Gutachten als Begründung für die Ablehnung einer angedachten Maßnahme dienen. Mit Abklärungen werden also nicht nur Optionen *erschlossen*, sondern auch *ausgeschlossen*.

95 Anders als das ZBE verfügt Matrix nicht über eigene Mittel zur Finanzierung von Maßnahmen, sondern ist auf die Kostenübernahme durch eine zuständige Stelle angewiesen. Bei Herrn Yilmaz müsste die ALV bzw. das RAV den Kurs bezahlen.

3.3.2 Coaching: Vorbereitung auf den Wettkampf um eine Stelle

IIZ-Klienten sind per definitionem komplexe Fälle mit „einem Haufen Baustellen“, wie ein Sozialberater den Sachverhalt der multiplen Probleme umschreibt. Sind diese Baustellen im Assessment einmal (vorläufig) vermessen worden, wird – um im Bild zu bleiben – der Bau einer Straße in die berufliche Zukunft in Angriff genommen. Im ZBE werden die Klientinnen und Klienten dabei entweder von einem Assessor (bei voraussichtlich kurzem Verlauf bzw. Überweisung durch die Sozialhilfe) oder in einem aufwendigeren bis zu einjährigen Prozess von einem Coach begleitet. Die Assessoren haben die Funktion eines „Fallbegleiters“, der „im Hintergrund schaut, was läuft“, während die Klienten in einer externen Maßnahme sind. Der Coach ist hingegen die primäre Bezugsperson für die Klientin in einem intensiven Beratungsprozess. Wie das Assessment-Konzept hat auch das *Coaching* seine Wurzeln in der Wirtschaft und adressierte als Personalentwicklungsinstrument ursprünglich die *Zielgruppe der Führungskräfte* (Schreyögg 2004: 948; Birgmeier 2006). Etymologisch stammt der Begriff aus dem Sport, wo er die Person bezeichnet, „die (beruflich) eine Mannschaft oder einen einzelnen Sportler theoretisch und praktisch auf Wettkämpfe vorbereitet“ (Carstensen 1994: 263). Wie im Sport geht es nach Schreyögg (2004: 951) auch beim Coaching von Führungskräften um die Vorbereitung auf „Höchstleistungen“. Grundgedanken dieser personenzentrierten Beratungs- und Begleitungsmethode ist die „Förderung beruflicher Selbstgestaltungspotentiale (Selbstmanagement)“ (Pallasch/Petersen 2005: 14). Mittlerweile hat sich der Coaching-Begriff über sein Ursprungshabitat hinaus verbreitet und ist dabei zu einem „Containerbegriff“ (ebd.: 15) für Beratungsansätze in unterschiedlichen Feldern geworden. So wurde eine Brücke zur Sozialarbeit geschlagen, indem man individuelle Krisen zum Thema machte, „Führung“ in „Lebensführung“ übersetzte und die beruflichen Fragen um private Probleme ergänzte. Personalentwicklung wurde so zur „Persönlichkeitsentwicklung“ umgedeutet, die das ganze Leben und den ganzen Menschen einbezieht (Birgmeier 2006: 13).

Wenn die Coachs des ZBE ihre Arbeit schildern, nimmt das „Selbst“ einen prominenten Platz ein.⁹⁶ Die Fallarbeit kreist aus ihrer Sicht um die Begriffe

96 Wie einleitend zu diesem Kapitel bemerkt, nimmt die Methode des Coaching im Selbstverständnis des ZBE einen prominenten Platz ein, während sie bei Matrix kaum eine Rolle spielt. Deshalb stammen die nachfolgenden empirischen Beschreibungen des Coaching aus dem ZBE.

Selbständigkeit, Selbstvertrauen, Selbstbestimmung, Selbstverantwortung: „Das oberste Gesetz eigentlich, das wir hier drin im Coaching für uns aufrechterhalten ist, den Leuten Selbstbestimmung und Selbständigkeit zu jedem Zeitpunkt zu geben und ihnen diese auch zu gewährleisten.“ Das Coaching sei abhängig von der „eigenen Handlungsfähigkeit“ der Erwerbslosen. Sollte diese nicht mehr gegeben sein, dann könne man nicht mehr von Coaching sprechen, sondern dann sei es „eigentlich ein Vorgeben“. „Abhängigkeit“ und „Hörigkeit“ seien auf jeden Fall zu vermeiden. Vielmehr gelte es, für die betroffene Person „unterstützend für ihre Ziele und für ihren Weg“ einzustehen. Diesen Weg müsse die Klientin jedoch selbst in Angriff nehmen. Man versuche, „durch Fragen die Wahlmöglichkeiten zu erweitern“, um die Klienten aus einer „Schlaufe“, in der sie gefangen seien, hinaus zu manövrieren. Die Aufgabe laute nicht, „Ratschläge zu erteilen“; der Coach halte sich im Gegenteil „total draußen mit den eigenen Einschätzungen und Meinungen und Vorschlägen“. Das Ziel sei, dass „die Leute selber zu Lösungen“ kämen. Allerdings ist den Coachs durchaus bewusst, dass der typische ZBE-Klient nicht unbedingt über das kulturelle, ökonomische und soziale Kapital für die Selbstgestaltung der eigenen beruflichen Zukunft verfügt und sich nicht selten in einer tief greifenden Lebenskrise befindet, in der eine Fokussierung auf berufliche Fragen zu kurz greift. So betonen sie denn auch, kein Coaching „im eigentlichen Sinn“ zu machen. Im Widerspruch zu ihren Beschreibungen der Rolle des idealtypischen Coachs umreißen sie ihre konkrete Arbeit mit Termini wie „Begleiten“ oder „Betreuen“, die sicherlich näher an Sozialarbeit als an Personalentwicklung liegen. Die Beratung von Arbeitslosen und Sozialhilfeklientinnen spielt sich im Spannungsfeld von Selbstmanagement und Krisenbewältigung respektive von Ermunterung und Cooling Out (Goffman 1952) ab. Weil die Klienten der Mitwirkungspflicht von Sozialhilfe oder ALV unterliegen, müssen die Coachs überdies auch eine Kontrollfunktion übernehmen.

Herr Mesud wird gecoacht: Anleitung zum Selbstmanagement

Mikail Mesud, der optimistische Mehrfacharbeitslose, der vom RAV als schwer vermittelbar ins ZBE geschickt wird (vgl. 3.1.1), hat in seiner bisherigen beruflichen Laufbahn die verschiedensten Tätigkeiten ausgeübt. In seinem Heimatland, der Türkei, hat er wie Pinar Pekay nur die Grundschule besucht und wie sie hat er auch keine berufliche Ausbildung absolviert. Als geradezu prototypischer „Prekärer“ war er in der Schweiz unter anderem als Hilfskoch, Kellner, Taxifahrer, temporär angestellter Betriebsmitarbeiter in der Spedition und in der Produktion

verschiedener Pharmaunternehmen tätig und einige Jahre war er sogar Inhaber eines eigenen Cafés. Das RAV traut ihm, wie oben gezeigt, nicht zu, selbst eine Stelle zu finden. Die RAV-Beraterin will ihn zwar umgehend in ein Vertiefungs-Assessment schicken, aber aus verschiedenen Gründen vergeht ein halbes Jahr, bis er tatsächlich an einem Assessment teilnehmen kann. Danach wird er auch noch ins Coaching aufgenommen.

Als erste Maßnahme wird Mesud in den Kurs „Computer 1x1“ geschickt, um sich Grundkenntnisse der PC-Anwendung anzueignen. Dem Coach Fabian Bohrer berichtet er danach, er habe im Kurs gelernt, den PC für die Stellensuche zu nutzen, Bewerbungen zu schreiben und Emails zu schicken – beim Mailen sei er aber noch unsicher. Bohrer geht dann die Arbeitsbemühungen (Nachweis der Stellensuche) mit ihm durch und Mesud erzählt, er sei bei Vermittlungsbüros für Temporärstellen angemeldet und habe sich mit einem ehemaligen Vorgesetzten zum Mittagessen getroffen, um zu sondieren, ob es in diesem Unternehmen wieder eine Stelle für ihn gebe. Als Bohrer anhand des Assessmentberichts überlegt, was als nächstes zu tun wäre, hakt Mesud ein: Wenn es nicht bald klappe mit einer Stelle, würde er gerne einen Deutschkurs besuchen. Bohrer steigt darauf ein und meldet ihn für den dreimonatigen Kurs „Deutsch in Alltag und Beruf“ an. Danach wendet sich Bohrer der Stellensuche zu und geht zusammen mit Mesud das Angebot im elektronischen Stellenportal durch. Es findet sich nichts Passendes, was Mesud die Gelegenheit gibt, seine Möglichkeiten weiter zu sondieren. An seine beruflichen Erfahrungen anknüpfend, fragt er zuerst, ob das ZBE ihm die Taxiprüfung finanzieren könne, damit er als Taxifahrer arbeiten könne. Bohrer erklärt ihm, das sei nur dann möglich, wenn bereits ein Arbeitsvertrag für eine Festanstellung vorliege. Mesud bringt eine weitere Idee vor: „Wie ist es mit selbständig, Herr Bohrer?“ Er erzählt, dass er in einer Café-Bar nach einem Job gefragt habe. Diese Café-Bar sei aber zu kaufen, für vierzig- bis fünfzigtausend Franken. „Ist es möglich, dass das ZBE das kauft und mich dann dort beschäftigt?“ Bohrer versteht die Frage nicht gleich, fragt nach, lacht dann und meint: „Nein, das geht nicht. Dann hätten wir schon viele Geschäfte!“ Er lenkt Mesuds Aufmerksamkeit auf eine Ausschreibung für eine Aushilfsstelle als Taxichauffeur in einer anderen Stadt. Mesud findet, das lohne sich vom Lohn her nicht, Chauffeur in einem Transportunternehmen wäre besser. Bohrer gibt den Ball zurück: „Sie wissen ja jetzt, wie man Stellen übers Internet suchen kann. Wie machen Sie das?“ Die beiden besprechen noch kurz die Internetrecherche; das Gespräch endet mit Hausaufgaben für den Klienten („Deutschkurs, Stellensuche, Anruf ehemaliger Chef“) und einer neuen Terminvereinbarung. (Auszug aus den Feldnotizen)

Mikail Mesud und Fabian Bohrer treffen sich insgesamt sieben Mal zu einem Beratungsgespräch; dann wird der Fall abgeschlossen, weil Mesud bei einem ehemaligen Arbeitgeber für ungefähr ein Jahr eine Stelle als Betriebsmitarbeiter in

einer Verpackungsabteilung gefunden hat.⁹⁷ Die Gespräche konzentrieren sich vorwiegend auf die Arbeitssuche und auf die Formalitäten im Zusammenhang mit einem kurzen Spitalaufenthalt bzw. mit dem Urlaub des Klienten. Der Coach handelt nicht anders als ein RAV-Personalberater mit sogenannten einfachen Fällen: Er geht mit dem Klienten Stellenangebote durch, kontrolliert dessen Arbeitsbemühungen und bespricht mögliche Maßnahmen, die hier überdies vom Klienten selbst vorgeschlagen werden. In einigen der Sitzungen dominiert eindeutig der Klient im Gespräch und bringt seine Vorstellungen und Wünsche von sich aus ein. Insofern Mesud seine begrenzten Ressourcen souverän einsetzt – insbesondere sein soziales Kapital – und keineswegs durch die Arbeitslosigkeit entmutigt oder desorientiert wirkt (vgl. 4.1), scheint die Zurückhaltung des Coachs angebracht. Mesud verfügt tatsächlich über die *Fähigkeit des Selbstmanagements* und ist so gesehen ein idealer Kandidat für ein Coaching. Unter den gegebenen Umständen (Alter, fehlendes Bildungskapital) halten sich seine beruflichen Gestaltungspotenziale aber dennoch in engen Grenzen, so dass ein Coach kaum mehr erreichen kann als eine RAV-Beraterin. Es geht Mesud selbst ganz offensichtlich nur darum, irgendeinen Job mit einem akzeptablen Lohn zu finden, und nicht um die Verfolgung langfristiger beruflicher Entwicklungspläne. Als die Forscherin den Coach fragt, ob bei Mesud denn überhaupt ein Coaching nötig war, betont Bohrer indes, das sei sogar ein „klassisches Coaching“ gewesen. Es müssten nicht zwangsläufig noch „andere Geschichten“ dabei sein, sondern es gehe um „Arbeitsuche, Arbeitsintegration“.

Die „anderen Geschichten“ von Frau Pekay: Coaching als Krisenbewältigung

Bei Pinar Pekay stellt sich die Situation als ungleich komplizierter dar – bei ihr drängen sich die „anderen Geschichten“ immer wieder in den Vordergrund. Diese Geschichten sind in der Tat dramatisch und verworren: Nach einem Vorfall häuslicher Gewalt trennt sie sich von ihrem Mann, zieht mit ihrer damals dreijährigen Tochter eine Zeitlang in ein Übergangsheim für Mütter und Kinder und reicht die Scheidung ein. Mittellos meldet sie sich bei der Sozialhilfe und wird seither ununterbrochen bis zum Abschluss unserer Beobachtung unterstützt (also über einen Zeitraum von drei Jahren). Da die Tochter bereits drei Jahre alt ist, kann Frau Pekay zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit verpflichtet werden. Die Sozial-

97 Die Stelle ist nicht von vornherein befristet, aber er kann schnell entlassen werden, wenn nicht genügend Arbeit da ist.

hilfe meldet sie bei der Arbeitslosenversicherung an, wo sie ein Jahr lang Taggelder bezieht, die mit der Sozialhilfe verrechnet werden. In diesem Jahr absolviert sie ein sechsmonatiges Beschäftigungsprogramm in einer Wäscherei. Ohne Erfolg: Sie findet keine Stelle und wird nach einem Jahr ausgesteuert, worauf die Sozialhilfe sie ans ZBE überweist. Während dieses ganzen Zeitraums ist Frau Pekay wegen Depressionen in psychotherapeutischer Behandlung. Drei Jahre lang läuft überdies eine ambulante Begleitung durch das Heim, in dem sie nach der Trennung vorübergehend Unterschlupf gefunden hatte. Insgesamt sind mindestens zwölf Institutionen mit ihrem Fall beschäftigt, die je eigene Problemdimensionen bearbeiten (Finanzen, Gesundheit, Wohnen, Arbeit, Scheidung, Kinderbetreuung). Für Pinar Pekay bedeutet das auch, dass sie mit mehreren und immer wieder wechselnden Beratern, Therapeutinnen, Betreuern, Anwältinnen, Sachbearbeitern usw. in Kontakt steht, eine Beziehung aufbauen muss und jeweils entscheiden muss, wem sie welche Details ihrer Geschichte wie darlegen soll.

Im Gespräch registriert Coach Bohrer, dass es der Klientin nicht gut geht. Er möchte wissen, was sie habe. Sie will aber nicht darüber sprechen, das mache sie bei ihrer Therapeutin. Er insistiert erfolglos: „Das Problem ist, wir müssen direkt miteinander sprechen können. Das Ziel ist Arbeitsintegration. Ich möchte Sie in den ersten Arbeitsmarkt bringen.“ Bohrer ist bemüht ein Vertrauensverhältnis aufzubauen, was ihm aber nur bedingt gelingt. Zögerlich spricht Pekay an einer folgenden Sitzung von ihren Problemen mit dem Ehemann, der aggressiv und gewalttätig sei. Der Coach kann aber nicht viel mehr tun, als sich die Geschichte anhören und sich vergewissern, dass die Klientin Bescheid weiß, wo sie im Notfall Hilfe in Anspruch nehmen kann. Dann kehrt er zurück zum Thema Arbeit. Mit Blick auf Pekays „Königsweg“ in die Pflege organisiert Bohrer ein Vorstellungsgespräch in einem Altersheim. Pinar Pekay möchte diese Arbeit unbedingt: „Das ist wichtig für mich.“ Sie werde nicht mehr so oft über ihre Probleme nachdenken, wenn sie beschäftigt sei. Nach einem Schnuppertag erhält sie die Praktikumsstelle: „Ich habe es geschafft!“ Da spielt ihr der Körper einen Streich: Wegen eines Bandscheibenvorfalles kann sie die Stelle nicht antreten. Im nächsten Gespräch mit Bohrer erscheint sie völlig aufgelöst und weint. Alles sei „drunter und drüber“ bei ihr, sie habe „Probleme von allen Seiten“: keine Stelle, der Ex-Mann, der Scheidungsanwalt, die Gesundheit. Den Traumberuf in der Pflege muss sie aufgrund der wiederkehrenden Rückenprobleme definitiv begraben. Die von ihr vorgeschlagene Ersatzlösung, ein Verkaufskurs, scheidet am gleichen Problem: Die Kursleiterin teilt ihr mit, dass man mit Rückenproblemen nicht im Verkauf arbeiten könne. Kurz darauf meldet sich Pinar Pekays Psychotherapeutin beim Coach und eröffnet ihm, dass diese von ihrem in der Türkei lebenden Freund schwanger sei. Sie habe sich nicht getraut, Bohrer das anzuvertrauen. Nach dieser Mitteilung schließt Bohrer den Fall ab. (Auszüge aus Feldnotizen und Akten)

Der Fallabschluss im ZBE kommt für die Klientin überraschend und ungelegen, hätte sie doch gerade in dieser schwierigen Situation Unterstützung nötig (vgl. 4.2). Für das ZBE ist die Sachlage jedoch eindeutig: „Bei uns ist das Thema berufliche Integration, und das geht bei ihr nicht mehr“, erklärt Bohrer der Forscherin. Berufliche Eingliederung „geht nicht mehr“, weil Frau Pekay als Schwangere und zukünftige Mutter eines Kleinkindes nach den Richtlinien der sie alimentierenden Sozialhilfe nicht zur Arbeitssuche verpflichtet ist. Sie fällt daher nicht mehr in die Kategorie der vermittlungsfähigen Klienten, womit der Auftrag ans ZBE hinfällig wird. Unabhängig von diesen institutionellen Zuständigkeitsfragen schwinden unter diesen Umständen die ohnehin geringen Chancen Frau Pekays, eine Stelle zu finden, noch mehr. Coaching kann gemäß der einschlägigen sozialpädagogischen Literatur auch jenseits rein beruflicher Fragen als Methode zur *Krisenbewältigung* eingesetzt werden und hat dann den Anspruch, die Klienten in ihrer „ganzheitlichen Lebenswelt“ so zu begleiten, dass sie ihre Handlungsfähigkeit zur Gestaltung ihres eigenen Lebens wiedererlangen (Birgmeier 2006). Eine schwerwiegende Krise liegt bei Pinar Pekay zweifellos vor. Coach Bohrer bemüht sich im Rahmen seiner Möglichkeiten, die Situation der Klientin umfassend wahrzunehmen und anzugehen. Beispielsweise setzt er gewisse Maßnahmen unabhängig von den Erfolgchancen bezüglich beruflicher Eingliederung als Möglichkeit ein, ihr eine Tagesstruktur zu gewährleisten. Allerdings ist sein Handlungsspielraum begrenzt. Privates kann im Coaching nur in den Blick geraten, „wenn es die befriedigende Ausübung von Beruflichkeit in irgendeiner Weise beeinträchtigt“ (Müller-Commichau 2006: 48f.). Für die ZBE-Coachs gelten nicht arbeitsrelevante Themen denn auch eher als „Nebenschauplätze“. Institutionell lautet ihr Auftrag, die Klienten und Klientinnen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Folglich fällt selbst eine so ausgeprägte Mehrfachproblematik wie bei Frau Pekay nicht mehr in ihre Zuständigkeit, sobald die Arbeits- respektive Vermittlungsfähigkeit nicht mehr gegeben ist.

Coaching zwischen Ermunterung und Cooling Out

Schon im Vertiefungs-Assessment und mehr noch im anschließenden Coaching werden die Klientinnen und Klienten ermuntert, berufliche Wünsche zu formulieren, und mit Unterstützung der Coachs, Pläne zur Erreichung dieser Ziele zu entwerfen und zu verfolgen. Das ist angesichts der institutionellen Zwänge und beschränkten Ressourcen der Klienten eine heikle Gratwanderung zwischen der Erweiterung von beruflichen Möglichkeitsräumen und dem Zurechtstutzen von

allzu kühnen Träumen, die für beide Seiten – Coach und Klientin – mit Frustrationen verbunden sein kann.

Pinar Pekays Wunsch, in der Pflege zu arbeiten, zerschellt letztlich an ihren gesundheitlichen Problemen. Coach Fabian Bohrer hat allerdings schon vorher realisieren müssen, dass er in der Beratung an Grenzen stößt. So lehnt die Klientin den Vorschlag ab, den fehlenden Schulabschluss nachzuholen. Sie wolle möglichst schnell arbeiten und brauche ein Einkommen, „zum Überleben“. Einen Lehrgang im Gastgewerbe, der im Verlauf des Coachings zur Diskussion steht, will sie ebenfalls nicht absolvieren, weil Kurszeiten und -ort nicht mit den Öffnungszeiten der Kindertagesstätte ihrer Tochter kompatibel sind. Der Coach interpretiert die Ablehnung mehrerer Vorschläge als persönliches Motivationsproblem und Indiz für mangelnde Belastbarkeit. Die anfänglich sehr positiven Beschreibungen der Klientin in den Akten und im Gespräch mit der Forscherin wandeln sich im Verlauf der Zeit. Der Vorfall mit dem gescheiterten Praktikum in der Pflege markiert einen Wendepunkt: Ab dann wird Frau Pekay zunehmend als „sensibel“ und „schnell überfordert“ beschrieben, als Person, die „an ihre Grenzen stößt“, „somatisiert“ und ein „ver-rücktes Selbstbild“ hat, bei dem „Wunsch und Wirklichkeit auseinanderklaffen“.

Diese individualisierenden Interpretationen blenden den institutionellen und sozialen Kontext des Handelns der Klientin aus. So ist die materielle Notlage, die Pekays Zukunftsplanung drastisch einschränkt, institutionell induziert, nämlich durch die knappen Unterstützungsansätze der Sozialhilfe.⁹⁸ Ebenso sind ihre Teilnahme am Assessment und am Coaching nicht lediglich ihrem Wunsch geschuldet, endlich ihre Berufsträume zu verwirklichen, sondern den institutionellen Richtlinien der Sozialhilfe, die sie zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verpflichten. Im ZBE wird der *institutionell und armutsbedingte Zwang zu Erwerbsarbeit übersetzt in Motivationen, Berufswünsche und selbstgewählte Ziele*. Arbeit wird nicht nur im ZBE, sondern generell im Feld der beruflichen Eingliederung von Erwerbslosen zwar einerseits als Broterwerb forciert: Das Individuum ist noch unter den ungünstigsten Voraussetzungen aufgefordert, ökonomisch auf eigenen Beinen zu stehen. Andererseits spielt auch eine spezifische *kulturelle Deutung von Beruf als Selbstverwirklichung* mit, welche die Dimension der Existenzsicherung tendenziell ausblendet und den Arbeitsmarkt als Feld von Möglichkeiten konzipiert, die es individuell zu erschließen gilt (Maeder/Nadai 2009: 74 f.). Es fällt auf, dass in den Gesprächen zwischen Bohrer und Pekay – und in anderen Fäl-

98 In den Sozialhilfeakten wird ersichtlich, wie prekär ihre finanzielle Lage ist. So muss sie wegen Kleinigkeiten Zusatzanträge stellen oder spricht außerterminlich vor, weil das Geld nicht reicht.

len – die Beschäftigungs- und Einkommensaussichten in den diskutierten Berufen oft nur am Rande angesprochen werden, obwohl es häufig um prekäre Jobs geht, die keine langfristige Unabhängigkeit von sozialstaatlicher Unterstützung garantieren können. Sie werden aber immer dann thematisiert, wenn man eine Klientin von einem wenig erfolgsversprechenden Plan abbringen will.

Wenn die Erwerbslosen dazu angespornt werden, ihre beruflichen Wünsche zu erforschen, resultieren dabei immer wieder Pläne, die von den Coachs als unrealistisch betrachtet werden.⁹⁹ In solchen Fällen besteht ihre Aufgabe darin, die *unangemessenen Wünsche abzukühlen*. Im Akt des „Cooling out“ wird einer Person ein Status aberkannt und gleichzeitig wird ihr „a new framework in which to see himself and judge himself“ (Goffman 1952: 456) angeboten. Diese Praxis wird unter den Coachs als „Spiegeln“ bezeichnet. Damit ist eine besondere Strategie gemeint: So wie die Klienten eigenständig Wünsche entwickeln sollen, sollten sie idealerweise auch selbst zur Erkenntnis gelangen, dass ihre Ziele zu hochfliegend sind und den gegebenen Umständen und eigenen Möglichkeiten angepasst werden müssen.¹⁰⁰ Der Coach fungiert als Reflexionsfläche; den Klienten wird sozusagen ein Spiegel vorgehalten. Ein Coach beschreibt diese Rolle folgendermaßen: Es gehe primär darum, seine Wahrnehmung und seine Überlegungen zu „spiegeln“, so dass die Klienten „immer die volle Entscheidungsfreiheit“ hätten. Mit dem „Spiegeln“ bleibt der Coach den Grundsätzen dieser Methode treu, den Klienten keine Vorgaben zu machen, sondern ihnen lediglich unterstützend zur Seite zu stehen. Die beruflichen Aspirationen herunterzuschrauben erscheint dann als vernünftige Einsicht des autonomen Subjekts und nicht als resignative Befolgung der Anweisungen eines Beraters. Überdies wird die Einschätzung der Coachs zur Angemessenheit der Ziele nicht als subjektives Urteil sichtbar: Als „Spiegel“ bildet der Coach eine als objektiv verstandene Realität ab, der schwerlich zu widersprechen ist. Ein Cooling Out muss nicht immer im direkten Gespräch stattfinden. Coachs können auch anderweitig einen Wandel des Selbstbildes der Betroffenen bewirken. In einem beobachteten Fall dient eine Beschäftigungsmaßnahme als Mittel der Abkühlung.

99 Unangemessen ist neben zu ambitionierten Zielen in beiden IIZ-Projekten vor allem, *nicht* das Ziel der beruflichen Integration zu haben. Eine Mitarbeiterin der Matrix-Geschäftsstelle drückt diese selbstverständliche Hintergrundannahme treffend aus: „(Wir sind) am Klienten orientiert, zu seinen Gunsten, und immer unter der Voraussetzung natürlich, dass der Klient auch integriert werden möchte. Sein Ziel ist unser Ziel.“

100 Coaching kann auch eingesetzt werden, um Haltungen und Verhalten eines Klienten ohne einen direkten Bezug zum Beruf zu verändern (vgl. 4.1 zum Fall Erkan Yilmaz).

Der fünfzigjährige, an Depressionen leidende Ismet Kaya hält sich für arbeitsfähig und möchte gerne arbeiten. Seinem Coach stellt sich von Beginn weg die Frage, ob Kaya bei ihm eigentlich „am richtigen Ort“ sei. Er hält es für unmöglich, den Klienten in seiner momentanen psychischen Verfassung in den Arbeitsmarkt einzugliedern, unterstützt ihn aber dabei, eine Beschäftigung im geschützten Rahmen zu finden, um eine Tagesstruktur und soziale Kontakte zu erhalten. Kaya hat aufgrund der starken Psychopharmaka, die er gegen die Depressionen einnehmen muss, große Mühe sich bei dieser Arbeit zu konzentrieren. Trotzdem kann er dort die vereinbarten drei Monate bleiben. Der Schlussbericht des Programms schätzt die Situation gleich ein wie der Coach: „Chancen auf dem Arbeitsmarkt: gering. Seine Ausdauer und Konzentration entsprechen den Anforderungen des Arbeitsmarkts nicht.“ Daraufhin wird Herr Kaya bei der IV angemeldet, wobei sich der Coach wenig Illusionen macht: „Mit psychischen Krankheiten ist das schwierig. Depressionen gelten bei der IV als heilbar, deshalb gibt es keine Rente.“ Weil die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt „zurzeit kein Thema ist“, schließt er den Fall im ZBE ab und übergibt ihn wieder an die Sozialhilfe. Rückblickend schildert er im Interview seinen Auftrag im Prozess so: „Meine Aufgabe ist gewesen, ihm die Möglichkeit zu geben, irgendwo wieder Erfahrungen zu sammeln, und dass er auch erfährt, selber erfährt, dass das im Moment nicht geht, dass er seine Ideen in dem Sinn verschieben muss, dass er selber auch zur Einsicht kommt.“ (Auszug aus Feldnotizen, Akten und Interview)

Ein Coach spricht davon, dass man manchmal eher Träume zerstöre, „als dass man quasi Visionen generieren“ lasse. Die mangelnde Konkurrenzfähigkeit der Klienten auf dem Arbeitsmarkt erfordert ein Verhalten abseits des klassischen Verständnisses eines Coachings. Erst wenn die Klienten „realistische“ Ziele formulieren, kann an der Integration gearbeitet werden, und die Einschätzung der Realitätstüchtigkeit von Wünschen liegt eher beim Coach als bei der Klientin.

Wenn es umgekehrt darum geht, *berufliche Spielräume zu erweitern* und die Wünsche von Klientinnen zu unterstützen, sehen sich die Coachs ebenfalls schnell einmal mit institutionellen Einschränkungen konfrontiert. So bewegt sich Sibylle Reber bei ihrer Klientin Simone Kaiser, der gesundheitlich angeschlagene Klientin mit negativem Rentenentscheid der IV (vgl. 3.1), „im Graubereich“.

Simone Kaiser verfügt zwar über zwei Berufsabschlüsse, kann aber aus verschiedenen Gründen in beiden Berufen nicht mehr arbeiten (vgl. ausführlicher 4.1). Im Vertiefungs-Assessment und den Coaching-Gesprächen bei Sibylle Reber wird deutlich, dass Frau Kaiser ohnehin nicht mehr zurück in diese Berufsfelder will, sondern eine Tätigkeit als Sozialpädagogin anstrebt. Dafür muss sie eine Höhere Fachschule absolvieren, für die ein sechsmonatiges Praktikum im Sozialbereich als Voraussetzung gilt. Sibylle Reber unterstützt diesen Plan, muss dafür aber die Vorschriften der Arbeitslosenversicherung ausreizen. Erstens hat Frau Kaiser kein Anrecht auf eine Umschulung, zumal es sich

um eine längere Ausbildung auf Tertiärstufe und damit um eine höhere Qualifikation als ihre ursprüngliche Berufslehre handelt.¹⁰¹ Zweitens finanziert die ALV kein „Vorpraktikum“ als notwendige Voraussetzung für eine Ausbildung, nur ein maximal dreimonatiges „Ausbildungspraktikum“ zur Ergänzung bereits erworbener beruflicher Kenntnisse (SECO 2013: D4). Drittens wäre der Praktikumslohn höher als Frau Kaisers versicherter Lohn, so dass sie vorübergehend keine Ansprüche auf ALV-Taggelder mehr hätte. Sibylle Reber schlägt der Klientin im Einzelgespräch vor, das Praktikum zu einem Ausbildungspraktikum umzudefinieren. Dann könnte die Klientin weiterhin Taggelder beziehen und der Praktikumsbetrieb müsste ihr für die ersten drei Monate keinen Lohn bezahlen. Zur beobachtenden Forscherin meint sie an dieser Stelle: „Und jetzt protokolliert die Frau Koch bitte nicht mehr so viel mit.“ Die drei Frauen lachen und Reber erläutert: „Ich mache ja nichts Unrechtes, aber es ist halt ein Graubereich. Wir finden schon eine Möglichkeit.“ (Auszug aus Feldnotizen)

Ein Handeln im Graubereich zugunsten der Klientinnen und Klienten wird im Feld als „*Grenzen ausloten*“ bezeichnet und insbesondere bei Matrix als wesentliches Element von IIZ betrachtet (vgl. 3.3.3). Im ZBE fällt darunter auch die gängige Praxis der „Schwarzbetreuung“: Ein Coaching kann formell längstens elf Monate dauern. Wenn die Coachs aber den Eindruck haben, ein Klient benötige weiterhin Unterstützung, kommt es vor, dass sie eine Weiterführung der Begleitung anbieten, obwohl das „Produkt“ Coaching der Sozialhilfe oder dem RAV nicht mehr in Rechnung gestellt werden kann.

3.3.3 Case Management

Während sich die Arbeitsintegrationspezialisten mit ihren Verfahren für die Abklärung und die Beratung in der Einzelfallarbeit – Assessment und Coaching – im Methodenfundus des betriebswirtschaftlichen Personalmanagements bedienen, bewegen sie sich mit dem Case Management im Feld des Sozial- und Gesundheitswesens (Löcherbach et al. 2005; Meinhold 2005a; Neuffer 2002). Meinhold (2005b: 365) bringt die Entwicklung von Konzept und Begriff des Case Managements allerdings auch mit Ökonomisierungstendenzen in der Sozialen Arbeit in Verbindung: Die Begrifflichkeit mit Anleihen aus der Betriebswirtschaft (Management) bringe die Relevanz von Kosten und Wirkungen sozialer Dienstleistungen zum Ausdruck. Während im Gesundheitswesen eher von Care Manage-

¹⁰¹ Arbeitsmarktliche Maßnahmen der ALV dürfen nicht zu einer Höherqualifizierung führen, sondern dienen lediglich der Verbesserung der unmittelbaren Vermittlungsfähigkeit (Nadai et al. 2013).

ment als überindividueller Versorgungssteuerung und Versorgungsgestaltung die Rede ist (Wendt 2001; 2005), bezieht man Case Management in der Sozialen Arbeit auf die Arbeit mit einzelnen Fällen, wobei ein Fall eine Einzelperson, eine Familie, eine Gruppe oder ein Gemeinwesen sein kann.¹⁰² Einig ist man sich in der einschlägigen Literatur, dass Case Management bei *komplexen Problemlagen* zur Anwendung kommen soll. Auch wenn es um Hilfeplanung und Unterstützung für einen individuellen Fall geht, zeichnet sich die Methode durch eine „doppelte Orientierung (aus): zum einen an den Bedürfnissen des Klienten und zum anderen an den Strukturen des Versorgungssystems“ (Buestrich/Wohlfahrt 2005: 313). Die Klientin soll passgenaue Hilfe aus einer Hand erhalten, was nur möglich ist in einem „kooperativen Prozess, in dem Versorgungsangelegenheiten und Dienstleistungen erhoben, geplant, implementiert, koordiniert, überwacht und evaluiert werden, um so den individuellen Versorgungsbedarf (...) abzudecken“ (Ewers 2000: 56). Um die dem individuellen Fall angepasste Unterstützung gewährleisten zu können, muss Case Management mittelfristig auch fallunabhängig Angebotslücken identifizieren und bei der Steuerung des Gesamtangebots mitwirken. Wird diese Seite der Systemsteuerung vernachlässigt, entsteht das Risiko, „dass ‚bedarfsgerechte Hilfe‘ in eine schematische Anpassung des Bedarfs an das Angebot mutiert“ (Reis 2005: 192). Entsprechend der Komplexität und Mehrdimensionalität der Aufgabe muss die Case Managerin mehrere Funktionen auf sich vereinigen: eine *anwaltschaftliche* im Dienste des Empowerments der Klientin, eine *vermittelnde* im Sinne der Herstellung einer Passung von individuellem Bedarf und Hilfeangebot sowie eine *selektierende* Funktion des Gate-Keepers, der unter Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten über die Aufnahme von Klienten in ein Case Management entscheidet (Buestrich/Wohlfahrt 2005: 14). Hinzu kommt jenseits des Einzelfalls die sozialplanerische Funktion bei der Gestaltung des Gesamtangebots an sozialen Dienstleistungen in einem gegebenen Kontext.

Das idealtypische Case Management aus dem Lehrbuch weist also eine inhaltliche Affinität zu IIZ auf, stehen doch hier wie dort die „koordinierten Bemühungen aller Institutionen“ (Handbuch IIZ) und komplexe Problemlagen im Mittelpunkt. In der MAMAC-Variante ist die Methode sogar in der Namensgebung enthalten. Wenn IIZ-Modelle wie Matrix primär auf Vernetzung zielen, wird deshalb Case Management fast zwangsläufig zur zentralen Methode. In der Architektur des ZBE spielt hingegen die Vernetzung von Institutionen keine Rolle; das

102 Wendt (2005: 15) macht darauf aufmerksam, dass „Fall“ nicht für eine Person, sondern für eine Problemkonstellation stehe.

Zentrum ist vielmehr als Auffanggefäß für eine bestimmte Kategorie von Klienten und Problemdimensionen konzipiert (vgl. 2.4.2). Folglich hat Case Management hier keine systematische Funktion und ist im organisationsinternen Diskurs wenig präsent. Die nachfolgende Beschreibung des real existierenden Case Managements im Kontext IIZ bezieht sich deshalb nur auf das Projekt Matrix.

„Der RAV-Teil und der IIZ-Teil“: zur Doppelrolle der Matrix-Case Manager

Die Matrix-Case Manager sind in der überwiegenden Mehrheit zugleich Personalberater in einem der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren des Kantons. Sie sind Angestellte des RAV und beraten dort immer auch Arbeitslose, die nicht in einem IIZ-Prozess stehen. Sie haben es also je nach Fall mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Verfahren zu tun und müssen ihre Rolle entsprechend anpassen. Als Personalberater schaue er nur „den Arbeitsmarktteil“ an, erläutert Case Manager Hans Wieser im Interview:

Der IIZ-Teil sollte eigentlich unterstützend wirken, so dass eigentlich der Fokus bei den Leuten auf der Stellensuche oder auf der Zielerreichung [liegt]. Bei Herrn Yilmaz ist das ja Hauptziel gewesen, aber es gibt auch IIZ-Prozesse, die andere Hauptziele haben. Und der IIZ-Teil ist eigentlich der Teil, der drum herum unterstützend wirken sollte, so dass der Klient überhaupt die Möglichkeit hat oder sich in der Lage fühlt, an den Hauptzielen zu arbeiten.

Solange die Personalberatenden klar im Rahmen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes handeln, besteht ihr Auftrag lediglich in der Beratung der Arbeitslosen bezüglich Stellensuche und in der Kontrolle der Stellensuche. Die finanziellen, familiären oder sonstigen persönlichen Probleme der Klientinnen sind nicht von Belang, und gesundheitliche Probleme müssen nur in Bezug auf die Feststellung von Arbeitsfähigkeit thematisiert werden. Als Personalberaterin interessiert sich Gina Commetta für:

Lebenslauf, Arbeitszeugnis, vielleicht ein Personalcheck, und dann geht es ums Vermitteln. In den Gesprächen geht es um arbeitsmarktliche Maßnahmen, Deutsch-, Französisch-, Englischkurse und schnell, schnell, schnell. (Interviewausschnitt)

Als IIZ-Case Managerin nähert sie sich ihren Klienten ganz anders an:

Aber bei den Mehrfachproblematiken da muss man in ganz kleinen Schritten ganz tief unten anfangen. Man muss wissen, wo sind die Ressourcen, man muss sich auf diese Person einlassen und sich

richtig in dieses Leben hineinschlüpfen, als ob Sie da mit dieser Person zusammen, ja sie begleiten, weil Sie müssen ja ihre Ziele verfolgen können. (Interviewausschnitt)

Wie die Coachs im ZBE verstehen auch die Case Manager ihre Aufgabe als eine intensive Form der Begleitung, die aufgrund der multiplen Problemlage der Klientel über das hinausgehen muss, was durchschnittliche Arbeitslose benötigen. Gina Commetta benennt im obigen Zitat zudem die anwaltschaftliche Funktion als Case Managerin. In der intensiven Begleitung verändert sich überdies der *Umgang mit dem Faktor Zeit*. Für die Personalberaterin muss die Eingliederung in den Arbeitsmarkt möglichst schnell gehen, die Case Managerin hat die Freiheit, in „ganz kleinen Schritten“ zu denken und zu planen. Diese kleinen Schritte sind notwendige Teilerfolge, die der Klient erreichen muss, um sich Stück für Stück dem Arbeitsmarkt anzunähern bzw. seine Eingliederungschancen zu erhöhen. Eine Case Managerin konstatiert, sie habe lernen müssen, dass „auch kleine Schritte Schritte sind“. Es gebe Fälle, bei denen man merke, im Moment sei nichts zu machen, aber mit den eingeleiteten Maßnahmen könne man weiterfahren. Diese Erkenntnis stellt einen *Bruch mit der Logik des RAV* dar, wo nur der effektive Stellenantritt zählt. Im Rahmen eines IIZ-Prozesses hat hingegen auch die Vorbereitung auf die eigentliche Stellensuche und den Bewerbungsprozess – das „Fitmachen“ für den Arbeitsmarkt – Raum. Auf die Frage, ob auch andere Ziele als die berufliche Eingliederung gesetzt werden könnten, meint Gina Commetta:

Für mich persönlich ja. Also ich finde, das ist unabdingbar, weil wenn man andere Probleme hat, der kann sich gar noch nicht auf den Weg Eingliederung konzentrieren. Wenn jemand dermaßen finanzielle Schwierigkeiten hat, dass er jeden Morgen aufwacht und schon schweißgebadet über seine finanzielle Situation grübelt oder über den drogenabhängigen Sohn, dann muss man schauen, kann man den drogenabhängigen Sohn erst einmal in ein betreutes Wohnen bringen, dass sich dort eine Situation entspannt. Dann ist das für mich die erste Maßnahme und nicht die Wiedereingliederung. Das ist nicht möglich, wenn man so belegt ist mit anderen Problemen, meiner persönlichen Meinung (nach). Die Ressourcen, die eine Person hat, sind dann gebunden und die muss man erst einmal entbinden, damit sie dann freigelegt sind und Energie aufgebaut werden kann für den ersten Arbeitsmarkt, weil dort ist es dann natürlich sehr hart für solche Personen. Also dort müssen sie energiereich sein und Durchhaltevermögen haben. Das können sie nur, wenn die anderen Probleme zu einem erträglichen, in einem erträglichen Maß nicht mehr vorhanden sind, oder ja vorhanden sind, aber in einem erträglichen Maße. (Interviewausschnitt)

Dass Frau Commetta ihre Ausführungen so dezidiert als „persönliche Meinung“ deklariert, verweist darauf, dass die zeitlich offene vorbereitende Hinführung einer Klientin auf die berufliche Eingliederung eine nicht ganz legitime Vorgehensweise ist, die speziell begründet werden muss. Bei Matrix ist die „Stabilisierung“ der Situation immerhin so weit als Ziel akzeptiert, dass sie eine eigene Kategorie in der Erfolgsbilanz darstellt (vgl. 4.4). Im Umgang mit Klienten mit Mehrfachproblematiken stellt sich grundsätzlich das Dilemma, ob man zuerst die nicht arbeitsbezogenen Probleme angeht, die der beruflichen Eingliederung im Wege stehen, und dann erst auf den Arbeitsmarkt zusteuert, oder ob man Berufliches und Nicht-Berufliches gleichzeitig in Angriff nimmt. Die erste Option nimmt eine vorübergehende Abweichung vom übergeordneten Ziel in Kauf: Die berufliche Eingliederung wird für einen begrenzten Zeitraum sozusagen auf Eis gelegt und andere Themen wie familiäre, finanzielle oder gesundheitliche Belastungen treten in den Vordergrund. Einer solchen Strategie stehen die institutionsspezifischen Fristen für den Leistungsbezug entgegen, die unabhängig von fallangepassten Vorgehensweisen unerbittlich ablaufen. Die Case Manager müssen also *divergierende Zeithorizonte* im Auge behalten: den individuellen Fallverlauf, den zeitlich relativ flexiblen Rahmen von IIZ und die Rahmenfristen der Arbeitslosenversicherung bzw. die Anspruchsbedingungen für berufliche Maßnahmen der IV.

Die Doppelrolle der Case Manager als Angestellte des RAV und Verantwortliche eines IIZ-Prozesses begünstigt das bereits erwähnte „*Grenzen-ausloten*“, das heißt, die bestehenden institutionellen Regeln so weit wie möglich zu Gunsten des individuellen Falles auszulegen. Insofern die Formalisierung von IIZ nicht zu wesentlichen Änderungen in den Anspruchsregeln der beteiligten Institutionen geführt hat, stoßen die Bemühungen, tatsächlich die Bedürfnisse individueller Klientinnen und Klienten in den Mittelpunkt zu stellen, schnell einmal auf rechtliche Hindernisse. Als „generalisierte Leistungen bei typischen, einfachen Notlagen“ (Kaufmann 1973: 98) sind Sozialversicherungen gerade nicht auf die komplexen und langdauernden Problemlagen der IIZ-Klientel zugeschnitten. Insbesondere bei Matrix gilt das *Grenzen-ausloten* deshalb als unabdingbare Vorgehensweise für das Funktionieren von IIZ, was aber die Case Manager in einen *Loyalitätskonflikt* bringt. „Man geht vielleicht wirklich ans Maximum von dem, was man kann“, umschreibt eine Case Managerin dieses Handeln. Eine andere gesteht, sie bewege sich manchmal „sehr an der Grenze“ von dem, was sie tun dürfe. Einerseits sei sie „wirklich Personalberaterin vom RAV, die da die Vorschriften hat“, aber als Case Managerin habe sie halt eine „ganz andere Aufgabe“. Sie bewege sich manchmal in „Grauzonen“, so wenn sie z. B. IIZ-Klienten von

der Pflicht befreie, Arbeitsbemühungen zu machen. Gina Commetta hingegen hält an dieser gesetzlichen Vorschrift fest, auch wenn sie wahrnimmt, dass die Arbeitsbemühungen „für die meisten IIZ-Fälle das Schlimmste sind“. Auch die ZBE-Mitarbeitenden bewegen sich ab und an in Grauzonen, wie das Beispiel von Coach Sibylle Rebers unorthodoxer Unterstützung der Bildungspläne ihrer Klientin Simone Kaiser gezeigt hat (vgl. 3.3.2). Insofern bei den ZBE-Mitarbeitenden Arbeitgeber und Auftraggeber für den spezifischen Fall nicht identisch sind, sind ihre institutionellen Loyalitäten jedoch klarer. Coach Reber lotet die Grenzen der zuweisenden Institution aus, nicht die ihres Arbeitgebers ZBE. Grenzen ausloten ist im Rahmen von IIZ einerseits unumgänglich, wenn man trotz einengender Rahmenbedingungen den Anspruch hat, „etwas (zu) erreichen, was man sonst nicht kann“ (Case Managerin). Andererseits führt diese Handlungsmaxime fast zwangsläufig zu *Willkür und Ungleichbehandlung* der Klienten, weil jede Case Managerin und jeder Coach die kritischen Situationen anders einschätzt und entsprechend anders handelt.

Die konfligierenden Loyalitäten der Matrix-Case Manager manifestieren sich auch in der Beurteilung von Ergebnissen wie im folgenden Beispiel:

Felix Zuber leidet an Rückenproblemen und Depressionen, weswegen ein Rentenantrag bei der IV gestellt wurde. Der Maßnahmenplan des Case Teams definiert als Ziel den nachhaltigen Aufbau von Arbeitsfähigkeit und Belastbarkeit, damit der Klient wieder „fit“ für den ersten Arbeitsmarkt wird. Der Fall endet jedoch nach fast zwei Jahren damit, dass Zuber eine Dreiviertelrente von der IV erhält und zu 100% in einer geschützten Werkstätte arbeiten kann. Ein Übergang in den ersten Arbeitsmarkt erscheint immer noch unrealistisch, da sich die gesundheitliche Situation nicht gebessert hat. Rückblickend urteilt die Case Managerin Gina Commetta im Interview über den Prozessverlauf: „Also vom RAV aus haben wir unser Ziel erreicht. Er ist jetzt nur noch zu wenigen Prozenten bei unserer Kasse.“ Da die IV eine Rente gewährt hat, muss die Arbeitslosenversicherung nur noch für die Differenz zwischen der Rente und dem für die Arbeitslosentaggelder maßgeblichen früheren Verdienst aufkommen, bis Zubers Taggeldanspruch ganz ausgeschöpft ist. Das legt Commetta als Erfolg für das RAV aus, weil die Arbeitslosenversicherung Kosten auf die IV überwälzen konnte. Das sei eine „gute Bilanz“. Aus der Perspektive von IIZ wurde das Ziel indes nicht erreicht, wie sie gleich anfügt: „Aber der Maßnahmenplan, den wir erstellt haben, ich meine ist ja nicht weiter schlimm, dann ist der Maßnahmenplan, man muss auch flexibel bleiben und sagen, dann ist vielleicht das Ziel nicht das richtige Ziel gewesen.“ (Auszug aus Akten und Interview)

Für Case Managerin Commetta fügt es sich in diesem konkreten Beispiel gut, dass die Flexibilität des Maßnahmenplans mit den Interessen ihres Arbeitgebers,

des RAV, harmoniert. Wenn rund vier Fünftel der Matrix-Case Manager aus den RAV stammen, lässt sich leicht ausmalen, zu wessen Gunsten die Anpassung von Zielen ausfällt. Die Doppelrolle der Case Manager, die bei Matrix aufgrund des Übergewichts der RAV besonders ins Auge sticht, die aber in den meisten IIZ-Modellen so gegeben ist, trägt die strukturelle Konkurrenz der Trägerinstitutionen in die Case Teams hinein. Wenn jede Institution für die eigenen Kosten und Erfolgswahlen geradestehen muss, hat sie auch im Rahmen eines IIZ-Projektes nach wie vor ein Interesse, die Klienten bzw. die Kosten für Eingliederungsmaßnahmen den anderen zuzuschieben (vgl. 2.3). Auf der Ebene des Einzelfalls sind die Case Manager ebenso zuerst ihrem Arbeitgeber verpflichtet und daher versucht, Lösungen im Interesse der eigenen Institution zu favorisieren.

Case Managerin und Case Team

Die Situation von Klienten abzuklären, sie zu beraten, begleiten, motivieren und ähnliches mehr ist das tägliche Brot der Arbeit mit Erwerbslosen. In dieser Hinsicht unterscheiden sich die Aufgaben der Case Managerinnen von Matrix nicht von denen der Assessorinnen und Coachs des ZBE. Das Spezifikum des Case Managements liegt in der Koordinationsdimension – in der „Steuerung komplexer Verfahren“, wie man bei Matrix sagt. Das Konzept von Matrix weist den Case Managern insbesondere die Gesamtverantwortung für einen Fall zu:

(Der Case Manager) ist Hauptansprechperson für den Klienten/die Klientin. Er/sie koordiniert den Prozessverlauf und die Umsetzung der Maßnahmen, trägt die Verantwortung für den Informationsaustausch innerhalb des Teams, kontrolliert Entwicklung und Zielerreichung, gibt den Anstoß zum Prozessabschluss und trägt die Verantwortung für die Qualität des Prozesses.

Dabei müssen sie aber nicht „allein und traurig vor sich hin brösmeln¹⁰³“, wie Geschäftsführerin Anita Zeitlin den Teilnehmenden eines Weiterbildungstags zu Case Management ans Herz legt. Vielmehr sollten sie immer im Wissen handeln, „Teil eines Ganzen“ zu sein. Auf ideeller Ebene wird das Ganze durch alle diejenigen gebildet, die am Projekt Matrix beteiligt sind und damit das IIZ-Ideal der guten Kooperation im Dienste des Klienten und der Institutionen teilen. Auf praktischer Ebene besteht das Ganze aus dem konkreten Case Team für einen individuellen Fall. In diesen Teams sollen alle Trägerinstitutionen von Matrix vertreten sein, die in einen bestimmten Fall involviert sind, sowie weitere unmittel-

103 Dialektbegriff für „krümeln“.

bar relevante Institutionen und Fachpersonen. Insofern für eine gelingende Unterstützung eine Vertrauensbeziehung zwischen Case Managerin und Klientin entstehen sollte, sollten überdies deren Wünsche maßgebend sein, wie eine Case Managerin betont: „Grundsätzlich bestimmt der Klient zusammen mit der Case Managerin das Case Team.“ Nähme man diese Aussage und die Lehrbuchmeinung zum Nennwert, müsste die Klientin vor allem auch die zentrale Figur ihres unterstützenden Netzwerks, den Case Manager, selbst wählen können. Faktisch wird bei Matrix aber oft die anmeldende Fachperson automatisch zum Case Manager. Hans Wieser bestätigt, dass das Case Management „eigentlich immer dort ist, wo finanziert wird“. In diesen zuweisenden Institutionen können die Klienten jedoch ihre Berater in der Regel nicht selbst wählen und ein Beraterwechsel müsste im Konfliktfall erkämpft werden. Erkan Yilmaz ist nicht besonders zufrieden mit Hans Wieser, der in Personalunion sein RAV-Berater und sein Case Manager ist. „Herr Wieser ist ein bisschen äh.. unzuverlässig sage ich oder ich weiß auch nicht, wie soll ich sagen. Er hat nicht, nicht viel.. für mich gehelfen, Herr Wieser.“ Wie wir noch sehen werden, sind denn auch andere Personen und Institutionen innerhalb wie außerhalb des Case Teams für den Klienten weit wichtiger (vgl. 4.2).

Die Case Managerin ist im Idealfall einerseits die zentrale Bezugsperson für die Klientin, andererseits sollte sie „die Fäden in der Hand haben“ und den ganzen Unterstützungsprozess steuern. Um diese Aufgabe wahrzunehmen, benötigt sie *Informationen*, *Zeit* und die *Befugnis*, *Beschlüsse durchzusetzen*. In der Regel treffen sich die Case Teams nur ein- bis zweimal zu einer Sitzung, ansonsten sollte die Kommunikation über eine elektronische Plattform von Matrix laufen. Sowohl die Geschäftsstelle von Matrix wie die Case Managerinnen beklagen sich allerdings, dass die Plattform zu wenig genutzt werde und oft wichtige Informationen nicht oder nicht rechtzeitig auf der Plattform veröffentlicht werden. Außerhalb der Sitzungen nutzen Case Team-Mitglieder eher das Telefon oder kommunizieren per E-Mail; sie arbeiten vor allem in bilateralen Beziehungen. Die Plattform dient primär der Prozesseröffnung und der Bilanzziehung nach dem Abschluss eines Falles.¹⁰⁴ Angesichts ihrer knappen Zeitressourcen sind die Case Manager durchaus froh, wenn andere Case Team-Mitglieder oder dritte Parteien selbst die Initiative ergreifen und eigenständig in einem Fall Interventionen einleiten. Die still-

104 An sich sollte der Case Manager einen Schlussbericht erstellen. Oft ist es aber Karin Jenni, die Moderatorin der Matrix-Geschäftsstelle, welche die Informationen sammelt und den (standardisierten) Bericht auf der Plattform veröffentlicht.

schweigende Regel lautet, dass das ganze Case Team über derartige Maßnahmen informiert wird. Kontrollieren lässt sich das nicht und die Case Managerin hat keine Mittel in der Hand, eigenmächtiges Handeln anderer Institutionen oder Fachpersonen zu unterbinden. Ebenso wenig kann sie eigene Beschlüsse bzw. die des Case Teams einfach durchsetzen. Weil die „Behördenverbindlichkeit“ die institutionellen Zuständigkeiten tangiert, ist sie ein sensibles Thema (vgl. 3.2.1). Der Begriff suggeriert eine per Vereinbarung dekretierte Zwangsläufigkeit – treffender wäre aber, von der *Aushandlung von Verbindlichkeit* zu sprechen. Gerade weil die Akteure für IIZ „Grenzen ausloten“, sind sie immer wieder auf das Entgegenkommen anderer angewiesen, die ebenfalls bereit sind, „Grauzonen“ zu betreten und die Möglichkeiten ihrer Institution auszureizen. Hier liegt der Vorteil der direkten Kooperation in Case Teams respektive Triageteams bei Matrix gegenüber der Abkoppelung der Arbeitsintegrationsspezialisten von den zuweisenden Institutionen im Modell ZBE. ZBE-Coach Reto Berger kann nur abwarten, bis die IV über seine Klientin Simone Kaiser entschieden hat und ist in dieser Zeit in seinem Handeln „blockiert“ (vgl. 3.1). Ist eine Institution wie z. B. die IV in einem Case Team respektive im Triageteam vertreten, fließen zum einen die Informationen direkt, zum anderen kann ebenso direkt „gedeaht“ werden: „Wir [IV] zahlen die Standortbestimmung, ihr [RAV] zahlt dann den Einarbeitungszuschuss.“

3.4 Situativer Pragmatismus in Grenzzonen der sozialen Sicherung

Als sozialpolitisches Konzept zur Eingliederung von Erwerbslosen adressiert IIZ sowohl die direkte *Arbeit mit den Klientinnen und Klienten* wie die *Koordination zwischen den Institutionen*. Die von uns untersuchten IIZ-Modelle setzen unterschiedliche Akzente, die sich in der Organisationsarchitektur, den Prozessen und in den favorisierten Methoden der Fallarbeit ausdrücken. Das ZBE fokussiert ganz auf das *Eingliederungsziel* im Einzelfall und richtet entsprechend seine Prozesse und Verfahren am Vorbild der auf Konkurrenz getrimmten Personalentwicklung in der Wirtschaft aus. Die extern durch die zuweisenden Institutionen aufgrund von „Eingliederungsschwierigkeiten“ vorselektierten Klienten werden ZBE-intern weiteren Selektionen (Assessments) unterworfen, auf ihre Verwertbarkeit auf dem Arbeitsmarkt getestet und je nach diagnostiziertem Bedarf unterschiedlich intensiv auf den Arbeitsmarkt vorbereitet. Das Ideal der maßgeschneiderten Heranführung an den Arbeitsmarkt durch den spezialisierten Experten

wird durch den Coach verkörpert, der im ZBE eine symbolische Zentralfigur ist, obwohl nur eine Minderheit der Klientel ein Coaching durchläuft. Bei Matrix steht die *Leistungskoordination* im Vordergrund, welche mit oder ohne Einbezug des Klienten durchexerziert wird. Ausschlaggebend für die Fallkonstitution ist der Koordinationsbedarf, gemessen an einer Mindestzahl von „Schnittstellen“. Im selten eintretenden Idealfall von Effizienz regeln die beteiligten Institutionen den Fall gleich ohne Einbezug des Klienten untereinander, indem das Triageteam für MAMAC-Fälle anhand von Akten die Aufgabenteilung und Maßnahmenplanung festlegt. Sehr viel häufiger und zugleich prägender für die Identität von Matrix ist jedoch die Arbeit mit der Klientin in einem Case Team mit Federführung durch eine Case Managerin.

Assessment, Coaching und Case Management haben, wie gezeigt, unterschiedliche Wurzeln. In der Praxis sind jedoch die Ähnlichkeiten im Selbstverständnis und in der Arbeit mit den Klienten nicht zu übersehen.¹⁰⁵ Coachs wie Case Managerinnen verstehen sich als Begleiter in einem intensiven Unterstützungsprozess mit einem umfassenden Blick auf die Problemsituation und als Beraterinnen, welche die Klienten dabei unterstützen, ihren eigenen Weg in den Arbeitsmarkt zu finden. Als „Arbeitsintegrationsspezialisten“ schreiben sie sich eine *Expertenfunktion* für einen spezifischen Problemausschnitt zu. Insofern die IIZ-Klientel aber gerade durch diffuse Problemlagen charakterisiert ist, zieht die beanspruchte Expertenrolle ein typisches Dilemma professionellen Handelns nach sich. Ein Expertenstatus, so die These von Gildemeister und Robert (2000), konstituiert sich durch die Herstellung einer Differenz zum Alltagshandeln mittels der Abspaltung von diffusen, alltäglichen Problemanteilen.¹⁰⁶ Dieses diffuse, unvermittelte „Außen (...) des eigentlichen beruflichen Handelns“ (ebd.: 47) lässt sich zwar aus der professionellen Arbeit verdrängen, bleibt aber als Problem bestehen. Es wird an zuarbeitende, alltagsnahe Berufe delegiert, welche die systematischen Lücken des professionellen Handelns auffangen und gerade deswegen als nicht professionell abqualifiziert werden können (Nadai et al. 2005: 46 ff.). Die Arbeitsintegrationsspezialisten der IIZ-Projekte befinden sich in einem ver-

105 Wie erwähnt berufen sich die ZBE-Assessorinnen zu Legitimationszwecken auch auf ihre Case Management-Funktion (vgl. 3.2.2.); umgekehrt wird in der einschlägigen Literatur den Case Managern qua anwaltschaftliche Funktion auch die Rolle des Coachs zugeschrieben (Buestrich/Wohlfahrt 2005: 314).

106 Gildemeister und Robert beziehen ihre These nicht auf Experten, sondern explizit auf Professionen. Professionen kann man allerdings als „typisch moderne Form von Expertentum“ betrachten (Pfadenhauer 2005: 13).

zwickten Dilemma: Einerseits reklamieren sie ihren Expertenstatus gerade mit Bezug auf die besonders diffusen Problemsituationen ihrer Klienten. Andererseits verunmöglicht es ihnen dieser Umstand, sich nur mit ihrem Spezialgebiet, der beruflichen Eingliederung, abzugeben, denn die Alltagsschwierigkeiten der Klientinnen drängen als Arbeitsmarkthindernisse mit Macht in den Vordergrund. Gleichzeitig haben die Arbeitsintegrationsspezialisten aber keine Berufsgruppen zur Hand, denen sie systematisch alltagsnahe Arbeiten bzw. generell das „dirty work“ (Emerson/Pollner 1976), wie etwa die Routinetätigkeiten für die Administration der Fälle, delegieren können.¹⁰⁷ Dies trifft stärker auf die Matrix-Case Manager zu, die gleichzeitig als RAV-Berater immer auch die wenig anspruchsvollen Administrations- und Kontrollfunktionen ausüben müssen, während die Coachs des ZBE die von ihnen abschätzig als „Verwaltungsteil“ bezeichneten Aufgaben im Kontext der finanziellen Existenzsicherung gerne der Sozialhilfe oder dem RAV überlassen.

Gemeinsam ist den beiden untersuchten IIZ-Projekten die *Dominanz von Abklärungen im Fallverlauf*. Abklären ist eine zentrale Operation, die einem kulturellen Modell¹⁰⁸ der Sicherheit aufruft.¹⁰⁹ Insofern IIZ eine Reaktion auf diffuse Problemlagen und unklare institutionelle Zuständigkeiten ist, wird die Herstellung von Gewissheit zu einem vordringlichen Anliegen der beteiligten Akteure. Das Modell der Sicherheit umfasst folgende Annahmen und Handlungsanleitungen: Die Probleme der Klienten und die institutionellen Zuständigkeiten lassen sich mit rationalen Verfahren eindeutig beschreiben und objektiv festlegen, und wenn mehrere Institutionen an diesem Prozess der Klärung beteiligt sind, resultiert daraus mehr gesichertes Wissen. Dieses ist Voraussetzung für die Zuverlässigkeit der sozialen Sicherung im Einzelfall, nämlich für die Planung und Steuerung von Maßnahmen sowie die Zurechnung von Verantwortung für gelingende Prozesse an Institutionen und Personen (fallführende Fachpersonen wie Klienten). Gründliche Abklärungen sichern schließlich die Akteure ab: Sie belegen, dass Eingliederungswege nach bestem Wissen rational geplant und alle vernünftigen,

107 In jedem Beruf gibt es einen Kern von Aufgaben, der als „distinctive of the occupation“ (Emerson/Pollner 1976: 244) betrachtet wird, aber auch Tätigkeiten, die zwar regelmäßig anfallen, aber von den Berufsangehörigen nicht als essentiell für ihren Beruf definiert und als „dirty work“ abgewertet werden.

108 Ein kulturelles Modell ist ein in der Regel implizites kognitives Schema (bzw. ein Konglomerat von miteinander verknüpften Schemata), das als Begründungsbasis für Problemlösungen dient (D’Andrade 1995: 151–172).

109 Sicherheit hier verstanden in den Konnotationen von Gewissheit und Zuverlässigkeit (Kaufmann 2003).

d. h. als effizient und erfolgversprechend beschreibbaren Möglichkeiten verfolgt werden. Abklärungen haben so gesehen auch eine legitimierende Funktion.

Abklärungen zielen in Bezug auf die Klientinnen vor allem auf die Feststellung von Arbeitsfähigkeit, in Bezug auf die Institutionen auf die Festlegung von Zuständigkeiten. Sie nehmen verschiedene Formen an. Erstens sind sie *medizinischer* Natur: Ärzte müssen die (Rest-)Arbeitsfähigkeit der betroffenen Personen in qualitativer und quantitativer Hinsicht bestimmen (mögliches Arbeitspensum und Tätigkeiten). Eine zweite Form der Abklärung ist die Arbeit in einem Programm des zweiten Arbeitsmarkts. Hier wird die Arbeitsfähigkeit mit Blick auf die *praktische Funktionstüchtigkeit am Arbeitsplatz* eingeschätzt (technische Fertigkeiten, Zuverlässigkeit, Sozialkompetenzen, Motivation, Arbeitswillen). Drittens dient jedes Gespräch zwischen Beraterin und Klientin auch der *Klärung der Problem- und Ressourcenkonstellation*. Nicht nur im Assessment bzw. Erstgespräch zu Beginn eines Prozesses, sondern permanent werden formell oder nebenbei Informationen zu Arbeit, Bildung, Familie, sozialen Netzen, Wohnsituation etc. abgefragt. Ohne direkten Einbezug der Klientin werden viertens die schon vor Prozessbeginn gesammelten *Informationen der beteiligten Institutionen* über Abklärungen, Maßnahmen, Ergebnisse ausgetauscht und die verstreuten Unterlagen wie Arbeits- oder Arztzeugnisse zusammengetragen. Fünftens hat Abklärung auch die institutionsseitige Dimension der *Klärung von Zuständigkeiten*, z. B. hinsichtlich Maßnahmen und deren Finanzierung.

Den Bemühungen um Klärung einer prinzipiell unklaren Situation liegen die impliziten Annahmen zugrunde, Problemlagen und Zuständigkeiten ließen sich *eindeutig bestimmen* und die Problembehandlung entsprechend *systematisch steuern*. Der Anspruch, Gewissheit zu schaffen, ist jedoch aus strukturellen Gründen nicht einlösbar: Zum einen ist Arbeitsfähigkeit keine objektive Größe (Koch, im Erscheinen),¹¹⁰ zum anderen erzwingt die Dynamik von Fallverläufen die fortlaufende Revision von Diagnosen und Interventionen.¹¹¹ „Sie können endlos abklären, das wird nicht eindeutiger“, meint ein RAD-Arzt. Folglich verzögert die Suche nach Gewissheit manchmal den Eingliederungsprozess, weil mehrfach

110 Die Ärzte des untersuchten Regionalärztlichen Dienstes der IV-Stelle betonen z. B. die Wichtigkeit der „subjektiven Arbeitsfähigkeit“ und sind überzeugt, dass die Versicherten in den Abklärungen „nur zeigen, was sie zeigen wollen“.

111 Dadurch lässt sich erklären, dass bei allem Bemühen um ein systematisches Vorgehen der zeitliche Rahmen der Eingliederung kaum geplant wird. Die Integrationspläne sind meistens zeitlich vage gehalten bzw. es werden fallunabhängige standardisierte Zeitrahmen gewählt (z. B. sechs Monate für ein Beschäftigungsprogramm).

Abklärungen vorgenommen werden (wie bei Erkan Yilmaz) oder weil man (wie bei Simone Kaiser) IV-Bescheide abwartet, um weitere Interventionen planen zu können. Der hohe Stellenwert von Abklärungen kann in gewissen Fällen zu regelrechten *Abklärungszirkeln* führen. Scheitert die Eingliederung, wird mit erneuten Abklärungen nach weiteren Potenzialen der Klientin oder im Gegenteil nach medizinisch dingfest zu machenden Einschränkungen gefahndet, die auf neue Lösungen oder auf die definitive Entlassung aus der Arbeitspflicht mittels einer IV-Rente zielen. Im Streben nach Gewissheit sind also paradoxerweise zwei Übel angelegt, die man mit IIZ bekämpfen will: Doppelspurigkeiten und der Drehtüreffekt (vgl. 4.1).

Die ausgedehnten Abklärungen im Rahmen von IIZ führen indes nicht zu entsprechend differenzierten Maßnahmen. Vielmehr stehen die Interventionen in einem Verhältnis *loser Koppelung* zu den Abklärungsergebnissen. Insofern das Ziel der Beendigung des Sozialleistungsbezugs durch Eingliederung in den Arbeitsmarkt immer schon gesetzt ist und weil das Repertoire an Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen begrenzt ist, tendieren die Integrationspläne zu Standardisierung. Es werden Maßnahmen aus dem bestehenden Angebot im Einzugsgebiet der beteiligten Institutionen ausgewählt, die mehr oder weniger gut zum Einzelfall passen. Im Rahmen von IIZ sind *keine grundsätzlich neuen Interventionsformen und Maßnahmen* zur Integration von Erwerbslosen geschaffen worden.¹¹² Das ist den Akteuren in der Praxis sehr bewusst. Anlässlich einer Präsentation der Zwischenergebnisse unserer Forschung löste diese Aussage lebhaftere Kommentare bei den Mitarbeiterinnen aus. Das Problem sei, dass jede Stelle „wie vor 20 Jahren an die Maßnahmen gebunden ist, die sie selber hat“. Man habe beim Bund auch vergeblich gefordert, dass im Rahmen von MAMAC Gelder für die Entwicklung neuer Maßnahmen bereitgestellt würden. Die Vernachlässigung der Angebotsentwicklung lässt sich durch den sozialpolitisch gesetzten Fokus auf Koordination erklären. Nach dieser Logik sind nicht die Maßnahmen per se zu wenig wirksam – vielmehr führt vor allem die mangelnde Abstimmung der Maßnahmen zur eingeschränkten Wirksamkeit für die definierte Risikogruppe der potenziellen Langzeitstaatsabhängigen. Systematisiere man also die Kooperation, würden die bereits existierenden Eingliederungsmaßnahmen zwangsläufig effektiver.

112 Und das Case Management wird im Rahmen von IIZ auf die Funktion der *Fallsteuerung* reduziert, während die für diese Methode ebenso konstitutive Dimension der *Systemsteuerung* ausgeblendet wird.

Die Angebotspalette lässt sich grob den Kategorien Abklärung, Beschäftigung, Beratung/Coaching und Qualifizierung zuordnen, wobei letzteres nur in sehr beschränktem Umfang möglich ist, obwohl fehlende berufliche Qualifikationen ein Haupthindernis für die Eingliederung ist. Die institutionellen Regeln von Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe erlauben „Investitionen“, die auf den Erhalt von Beschäftigungsfähigkeit auf dem bestehenden Qualifikationsniveau zielen, nicht aber Maßnahmen, die den Erwerbslosen zu einer höheren Qualifizierung, mithin einem sozialen Aufstieg verhelfen (Nadai et al. 2013). Umschulungen und qualifizierende Weiterbildungen sind nur in eng definierten Ausnahmefällen möglich. Beschäftigungsprogramme formulieren typischerweise lediglich den vagen Anspruch, „Schlüsselqualifikationen“ als Basis von Beschäftigungsfähigkeit zu fördern, in der Annahme, dass Arbeitsdisziplin, Zuverlässigkeit, Teamfähigkeit und ähnliches durch die Arbeitslosigkeit verloren gingen und mit geeignetem Training wieder hergestellt werden müssten (Schallberger/Wyer 2010: 164f.).

Ebenfalls unabhängig vom Organisationsmodell und den gewählten Methoden lässt sich ein dominantes Handlungsmuster beobachten, das wir als *situativen Pragmatismus* bezeichnen. Angesichts der geschilderten engen institutionellen Rahmenbedingungen reagiert man kurzfristig auf das nächste anstehende Problem und schiebt eine mittel- oder längerfristige Integrationsstrategie in den Hintergrund. Das lässt sich vor allem dann beobachten, wenn sich für einen Klienten eine Arbeitsgelegenheit ergibt – dann werden Qualifizierungspläne fallen gelassen oder gesundheitliche Einschränkungen ignoriert, auch wenn es sich nur um befristete und/oder prekäre Beschäftigungsmöglichkeiten handelt. Die schnelle Eingliederung in den Arbeitsmarkt, selbst um den Preis der Prekarisierung, ist in den analysierten Fällen generell wichtiger als die nachhaltige Integration. Die IIZ-Klientel hat per definitionem multiple Probleme – Ausdruck des situativen Pragmatismus ist auch, dass aus dieser Gemengelage vor allem diejenigen Probleme herausgegriffen und bearbeitet werden, für die eine institutionelle Lösung bereitsteht. So ist es einfacher, einen Platz in einem Beschäftigungsprogramm zu organisieren, als für einen unqualifizierten Klienten eine langfristige Qualifizierungsstrategie zu planen, zu finanzieren und zu begleiten, oder den immensen Schuldenberg einer Klientin abzutragen, der diese in ihrer Handlungsfähigkeit paralyisiert.

Wie die Obsession mit Abklärungen verstärkt auch der situative Pragmatismus in gewissen Fällen den Drehtüreffekt, den man mit IIZ beseitigen will. Führen die Maßnahmenpläne nicht innerhalb der institutionell gesetzten Fristen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt, rückt das Problem der Existenzsicherung der Klienten

tinnen und Klienten in den Vordergrund. Hier kommt das hybride Expertenwissen der „Arbeitsintegrationspezialisten“ auf paradoxe Weise zum Tragen. Als Spezialistinnen für Arbeitsmarktfragen sind sie einerseits dafür geschult, Unterstützung bei der Arbeitssuche zu bieten. Als Sozialverwalter sind sie aber auch Fachleute für Sozialversicherungen und verfügen über das nötige Wissen, um das System der sozialen Sicherung nach Schlupflöchern zu durchforsten. Gelingt die Ablösung über den Arbeitsmarkt nicht, müssen zwangsläufig weitere *Optionen der sozialen Sicherung ausgereizt werden*. Beispielsweise platziert man eine Arbeitslose nach Ablauf der Rahmenfrist der Arbeitslosenversicherung in ein Beschäftigungsprogramm der Sozialhilfe für Ausgesteuerte, wo sie sich neue Ansprüche an die ALV erarbeiten kann.¹¹³ Oder ein Klient mit einem negativen Bescheid der IV wird erneut bei dieser Versicherung angemeldet, damit er während der Maßnahmen der Frühintervention Anspruch auf IV-Taggelder hat. Die direkte Kooperation von Fachleuten aus verschiedenen Institutionen potenziert das Wissen um derartige Schlupflöcher, das in den einzelnen Institutionen allein nicht in diesem Ausmaß vorhanden ist. Besonders deutlich wird das in den Sitzungen des Triageteams von Matrix, wo die Vertreterinnen und Vertreter der ALV, IV, Sozialhilfe mit sichtlichem Spaß ihr Fachwissen austauschen. Was man da mache, sei ziemlich „tricky“, bringt ein Mitglied den Expertenstolz des eingespielten Teams auf den Punkt.

113 Dieses im Zeitraum unserer Untersuchung noch bestehende Schlupfloch wurde mit der vierten Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 2011 geschlossen. Eine Beschäftigung in einer von der öffentlichen Hand finanzierten Einrichtung des zweiten Arbeitsmarkts wird nicht mehr als Beitragszeit angerechnet.

4. „Mehrwert schaffen“ – Unterstützungsverläufe und die Produktion von Wirkung

Interinstitutionelle Zusammenarbeit, so haben wir herausgearbeitet, wurde als sozialpolitische Strategie lanciert, um die Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktintegration einer bestimmten Kategorie von Erwerbslosen zu steigern (vgl. 2). Die Rationalisierung von Hilfe durch die systematische Steuerung über die Systemgrenzen einzelner Zweige der sozialen Sicherung hinweg soll die perversen Effekte eines wild wuchernden Sozialstaats korrigieren. Fragmentierte Unterstützungssysteme und in einzelne Problemdimensionen zergliederte Fälle sollen wieder zu einem überschaubaren und handhabbaren Ganzen zusammengefügt werden. Davon erhofft man sich positive Effekte für die sozialstaatlichen Institutionen und die Klientel zugleich: Die rationalisierte Unterstützung soll die „Chronifizierung“ von Problemen unterbinden und damit den unaufhaltsamen sozialen Ausschluss der Erwerbslosen verhindern, wodurch gleichzeitig die finanzielle Belastung des Sozialstaats für die Existenzsicherung der Betroffenen verringert werden soll. Wie gezeigt, beruht die ganze Argumentation nicht so sehr auf harten Daten, sondern auf kühnen „fiskalischen Münchhausenserien“ mit denen „fiktive Ersparnisse“ herbeigerechnet werden (Reis 2005: 194). Reis ist derartigen rechnerischen Taschenspielertricks im Zusammenhang mit der Unterstellung langer Verweildauer von Jugendlichen in Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit begegnet. Im Kontext IIZ wird ähnlich salopp damit gerechnet, dass die Zielgruppe ohne IIZ eine lange Unterstützungskarriere vor sich habe, wohingegen mit IIZ die Unterstützungsdauer verkürzt werde, ergo eine entsprechende Einsparung resultiere. Weil IIZ arbeitsaufwendig und damit auch kostspielig ist, solle diese Form der Kooperation über Institutionsgrenzen hinweg aber nur dann zum Einsatz kommen, wenn ein „Mehrwert“ geschaffen werde. Dieser Mehrwert, von dem im Feld oft die Rede ist, ist zwar ein finanzieller, erschöpft sich jedoch nicht darin. Gerade weil keine verlässlichen Zahlen zu einem greifbaren Erfolg verfügbar sind, muss der Legitimationsbedarf für die aufwendigen Strukturen und Prozesse nach innen und nach außen mit anderen – qualitativen – Argumenten gedeckt werden.

Der Legitimationsarbeit der beiden untersuchten IIZ-Projekte wenden wir uns am Schluss dieses Kapitels zu (4.4). Zuvor werfen wir einen empirischen Blick auf die zwei zentralen Ansprüche von IIZ: dass die Kooperation zu einer Beschleunigung der beruflichen Integration der Klientinnen und Klienten führe und der Zwischenraum zwischen den Latten der sozialen Sicherung überbrückt und die Unterstützung systematisiert werde. Wir analysieren also zum einen die Verläufe der 14 beobachteten Fälle (4.1), zum anderen die Unterstützungsnetze dieser Klientinnen und Klienten (4.2). In beiden Dimensionen erweitern wir den Blick auf das, was *vor*, *nach* und *neben* dem formellen IIZ-Prozess liegt, um daraus die Bedeutung von IIZ für die Problembewältigung abzuleiten. Das „Nachher“ von IIZ ist uns aus zwei Gründen nur bedingt zugänglich: Erstens wurden nicht alle Fälle innerhalb der Laufzeit unseres Forschungsprojekts abgeschlossen und zweitens zeigte sich zu unserer Überraschung, dass keineswegs klar ist, unter welchen Umständen Fälle abgeschlossen werden.¹¹⁴ Bevor wir zeigen, wie die Akteure im Feld Bilanz ziehen und den „Mehrwert“ ihrer Arbeit darstellen, müssen wir deshalb diskutieren, wie IIZ-Fälle zu einem Ende kommen (4.3).

4.1 Unterstützungskarrieren und Drehtüren

Der Anspruch, mittels IIZ Erwerbslose schneller integrieren zu können, ist in zwei Annahmen begründet: Erstens wird davon ausgegangen, dass sich die Merkmale, die zu einer unerwünschten Chronifizierung von Problemlagen führen, im Voraus erkennen lassen. Folglich lassen sich Klienten identifizieren und adressieren, die „at risk of dependency“ sind (Dean 1995), *bevor* die Verfestigung der Probleme eintritt. Wird diese Zielgruppe systematisch früh erfasst und der interinstitutionellen Behandlung zugeführt, werden Fallverläufe verkürzt. Die Realität von Unterstützungskarrieren ist allerdings komplexer und es sind nicht zuletzt die Kriterien für IIZ-Fälle selbst, welche eine frühzeitige Erfassung erschweren. Fälle für IIZ sollten eine „komplexe Mehrfachproblematik“ aufweisen, was anders formuliert bedeutet, dass sich die Klientinnen und Klienten mit einiger Wahrscheinlichkeit bereits in der Situation einer „cumulative mess“ (Strauss et al. 1985 in Schütze 2006: 215) befinden.

114 Auch erlaubt die Datenlage nicht immer eine eindeutige Rekonstruktion von Abläufen, Interventionen und Netzen. In vielen Fällen tauchen Widersprüche in den (oft unvollständigen) Akten oder zwischen Akten und Aussagen der Akteure in den beobachteten Interaktionen respektive Interviews auf.

Schütze führt den Begriff der „cumulative mess“ im Zusammenhang mit seinem Konzept der *Verlaufskurve des Erleidens* ein und bezeichnet damit den Moment der „Entstabilisierung des labilen Gleichgewichts der Alltagsbewältigung“ (ebd.). Schwierige Konstellationen der Lebenssituation, wie z. B. Arbeitslosigkeit oder Krankheit, interagieren mit „biographischen Verletzungsdispositionen“ (ebd.) dergestalt, dass das Subjekt seine problematische Situation nicht mehr aktiv gestalten und unter Kontrolle bringen kann. Im Versuch, die schockartige Krise zu bewältigen, fokussieren die Betroffenen einen Problemaspekt und vernachlässigen andere, bis die „Verkettung von Alltagsproblemen (...) immer weniger beherrschbar“ ist (ebd.). Verlaufskurven werden nicht nur von den Betroffenen, sondern u. a. auch von professionellen „Verlaufskurvenprozessoren“ beeinflusst. Sozialarbeitende und andere helfende Berufsgruppen haben eine wichtige intervenierende Funktion für die Auflösung oder aber Beschleunigung einer Verlaufskurvenproblematik, indem sie mehr oder weniger adäquat mit der komplexen Problemlage umgehen können (Gautschi 2010: 91).

Die zweite Annahme, die der Erwartung einer Beschleunigung von Verläufen zugrunde liegt, bezieht sich auf die *Steuerbarkeit* des Unterstützungsprozesses selbst: Es wird davon ausgegangen, dass eine rationale Hilfeplanung unter Einbeziehung der wichtigen mit dem Fall befassten Institutionen mit größerer Wahrscheinlichkeit zum gewünschten Ergebnis führt als unkoordiniertes Handeln. Allerdings stößt die Planbarkeit von Unterstützung an die Grenzen des strukturellen Technologiedefizits sozialer und pädagogischer Berufe. Professionelle Interventionen sind nicht standardisierbar und erzeugen angesichts der Komplexität sozialer Prozesse nicht zwingend immer die gleichen Wirkungen, allein schon deshalb nicht, weil sie auf der Kooperation mit den Klienten beruhen, mithin mit deren Eigensinn zu rechnen haben. Wir analysieren im Folgenden drei Fallverläufe aus einer Prozessperspektive, wobei insbesondere die Interaktion zwischen den Betroffenen und dem Unterstützungssystem interessiert. Die Fälle von Erkan Yilmaz, Mikail Mesud und Simone Kaiser stehen exemplarisch für drei Muster von Verläufen: ein Verlauf mit Drehtüreffekt und negativer Dynamik (Yilmaz), eine diskontinuierliche Laufbahn mit wiederholten kurzen Unterstützungsepisoden ohne wesentliche Veränderung der Lebenssituation des Klienten (Mesud) und eine Unterstützungskarriere, die eine positive Wende nimmt (Kaiser).¹¹⁵

115 Die drei Fälle sind überdies besonders gut mit Akten dokumentiert. Die vierte Person, die in diesem Buch ausführlich porträtiert wird, Pinar Pekay, kann dem ersten Verlauf mit negativer Dynamik zugeordnet werden.

„Es fängt im Prinzip wieder von vorne an“ – Erkan Yilmaz in der Drehtür

Im Dezember 2009 wird der IIZ-Prozess im Fall von Erkan Yilmaz abgeschlossen und der Klient wieder der Invalidenversicherung überantwortet, von der er bereits einmal Leistungen bezog. Case Manager Hans Wieser kommentiert: „Es fängt im Prinzip wieder von vorne an, aber unter anderen Vorzeichen.“ Aus soziologischer Distanz betrachtet scheint dieses Ende weder ein neuer Anfang zu sein, noch unter neuem Vorzeichen zu stehen, sondern vielmehr eine weitere Runde in der sozialstaatlichen Drehtür einzuleiten. Aber weder Anfänge noch Enden sind einfach zu bestimmen und Herr Yilmaz' Geschichte ist lange und verworren. Man könnte zum Beispiel damit beginnen, dass er als 13jähriger mit der Familie aus der Türkei in die Schweiz einwandert. Dieser Umstand hat zur Folge, dass er die Grundschule nicht hierzulande absolviert und sich als Jugendlicher in einer fremden Sprache in einem fremden Bildungssystem zurechtfinden muss. Im Interview schildert er seine Herkunft folgendermaßen:

„Zwei Jahre noch hier [in die Schule] gegangen. Nicht können Deutsch lernen, und dann meine Vater hat mich einfach.. in Sägerei gebracht ((lacht)) Arbeit geben.“ Frau Yilmaz ergänzt: „Guter Mann, Arbeit geben, Ausbildung nicht.“¹¹⁶ Und ihr Mann erläutert: „Ausbildung, alte Leute, nicht wert gewesen.“ Sie fällt ein: „Sind alte Leute ((lachen)) sofort denken Geld! Kurze Zeit überlegen, nicht lange Zeit.“

Damit ist eine Arbeitslaufbahn als ungelernete Hilfskraft in manuellen Tätigkeiten eingefädelt, die ihn in die Sägerei, Spinnerei, „viele Firmen“ und zuletzt auf den Bau führt. Im Baugewerbe arbeitet er 22 Jahre, drei davon auch mit einer eigenen Firma als Gipser. Er verdient auf dem Bau nach eigenen Aussagen gut und kann die mittlerweile fünfköpfige Familie problemlos ernähren. Diese Zeit nimmt 2005 ein jähes Ende, als er vier Monate nach der bereits erwähnten Rückenoperation wegen einer Diskushernie nach Ablauf der Krankentaggeldversicherung des Arbeitgebers entlassen wird.¹¹⁷ Diese Zäsur markiert den Anfang seiner Unterstützungs-karriere, die mit der Anmeldung bei der IV im Jahr 2005 ihren Lauf nimmt.

116 Necla Yilmaz begleitet ihren Mann zu den beobachteten Case Team-Sitzungen und ist auch beim Interview mit ihm anwesend, bei dem sie sich lebhaft einbringt. Offensichtlich ist es ihr so wichtig, gehört zu werden, dass sie eine junge Frau aus ihrem Bekanntenkreis als Dolmetscherin aufbietet, die sie im Laufe des Gesprächs einbezieht, um komplexere Sachverhalte zu schildern.

117 Die Rückenprobleme setzen gemäß seiner Schilderung schon früher ein: Er habe in der Zeit als Selbstständiger 2000 bis 2003 den „Rücken schon bisschen anfangen kaputt gemacht“ und die Situation habe sich in der letzten Anstellung von 2004 zugespitzt.

Die folgenden fünf Jahre bewegt sich Yilmaz zwischen der IV, der Arbeitslosenversicherung und Beschäftigungsprogrammen und schrammt haarscharf an der Sozialhilfe vorbei. In der Übersicht stellt sich der Verlauf folgendermaßen dar (vgl. Abb. 3).¹¹⁸

Die Unterstützungslaufbahn von Erkan Yilmaz steht von Beginn weg *unter dem Vorzeichen der versuchten Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt*. Sein Arzt hat ihn nach der Operation als zu 100 Prozent arbeitsunfähig in seiner zuletzt ausgeübten Tätigkeit als Gipser eingestuft, zugleich aber als voll arbeitsfähig in einer „angepassten“ Arbeit. Deshalb steht eine IV-Rente außer Debatte und die IV bringt ihren Katalog an Eingliederungsmaßnahmen in Anschlag: eine praktische Abklärung seiner Arbeitsfähigkeit, eine Berufsberatung und die Vermittlung von Berufspraktika als Einstieg in den unausweichlichen Tätigkeitswechsel. Hier holt ihn die von Necla Yilmaz angeprangerte Kurzsichtigkeit seines Vaters in Bezug auf eine Ausbildung ein. Umschulungen werden nur gewährt, wenn die gesundheitliche Beeinträchtigung „die bisherige Erwerbstätigkeit unzumutbar machen bzw. längerdauernd einen Minderverdienst von zirka 20 % verursachen oder dieses Ereignis droht“ (BSV 2012b: 38, Art. 4011).¹¹⁹ Die IV anerkennt ausdrücklich, dass ein Ausbildungsabschluss längerfristig zu einem höheren Einkommen führe und deshalb der kurzfristig höhere Lohn eines Hilfsarbeiters im Vergleich zum Absolventen einer Berufslehre keine Begründung für die Ablehnung einer Umschulung sein dürfe (ebd.: 4012). Diese Weitsichtigkeit wird im folgenden Abschnitt sogleich zurückgenommen, in dem postuliert wird, „... besteht die Möglichkeit, [der versicherten Person] *ohne zusätzliche Ausbildung* einen geeigneten und zumutbaren Arbeitsplatz zu vermitteln, so liegt keine invaliditätsbedingte Notwendigkeit für eine Umschulung vor.“ (kursiv hinzugefügt) Für Herrn Yilmaz als angelernter Bauarbeiter mit mangelhaften Deutschkenntnissen ist der Wechsel in eine körperlich weniger belastende, nicht manuelle

118 Der Verlauf lässt sich nicht zeitlich exakt und widerspruchsfrei rekonstruieren, insbesondere betreffend der Maßnahmen der IV zu Beginn seiner Unterstützungslaufbahn sowie der Maßnahmenabbrüche.

119 Als Umschulung werden nicht nur Ausbildungen mit formalem Abschluss bezeichnet, sondern „die Gesamtheit der Eingliederungsmaßnahmen berufsbildender Art“, die den Versicherten den Zugang zu einer Erwerbsmöglichkeit verschaffen, „welche der früheren Tätigkeit annähernd gleichwertig ist“ (BSV 2012: 35, Art. 4001). Die annähernde Gleichwertigkeit zwischen der früheren Tätigkeit und derjenigen nach einer Umschulungsmaßnahme bezieht sich „in erster Linie auf die Verdienstmöglichkeiten“ (ebd.: Art 4002). Im gleichen Artikel wird ausdrücklich festgehalten: „Das Erfordernis der Gleichwertigkeit begrenzt den Umschulungsanspruch „nach oben“. Es ist nicht Aufgabe der IV, eine vP [versicherte Person] in eine bessere beruflich-erwerbliche Stellung zu führen, als sie vorher innehatte.“

4. „Mehrwert schaffen“ – Unterstützungsverläufe und die Produktion von Wirkung

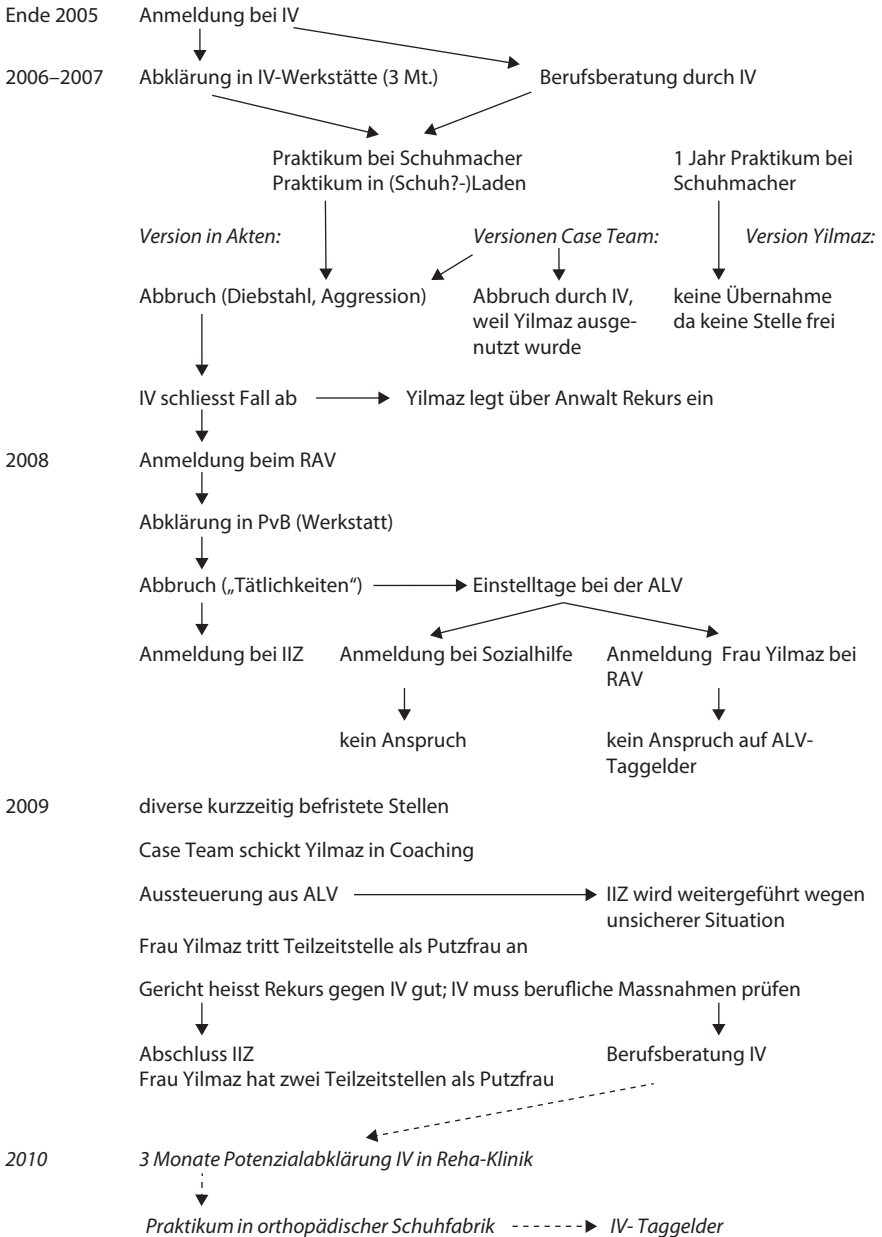


Abbildung 3: Fallverlauf Erkan Yilmaz

Arbeit höchst unwahrscheinlich und bei der IV stehen die Chancen schlecht, dass man ihm im Alter von 40 Jahren noch zu einer Berufslehre verhilft. Die Praktika als Schuhmacher sind vor diesem Hintergrund ein Kompromiss: Sie werden von allen Beteiligten als „Umschulung“ bezeichnet, führen jedoch nicht zu einer formalen Qualifikation.

Einen ersten *Wendepunkt* erreicht der Unterstützungsverlauf mit dem Rauschmiss des Klienten aus einer der beiden Praktikumsstellen. In der Abbildung 3 wird ersichtlich, dass die Schilderungen des Sachverhalts divergieren.¹²⁰ Unbestritten sind indes die Konsequenzen: Die IV bricht als Disziplinarmaßnahme die Unterstützung ab und schließt die Akte Yilmaz. Die Drehtür beginnt zu drehen. Der Klient muss jetzt zur Arbeitslosenversicherung und meldet sich beim RAV an, wo ihn RAV-Berater Wieser alsbald zur Abklärung seiner Arbeitsmöglichkeiten ins nächste Beschäftigungsprogramm überweist. Hier wiederholt sich die Geschichte: Erkan Yilmaz wird nach einiger Zeit wegen „Tätlichkeiten“ aus dem Programm ausgeschlossen. Auch dieser Wendepunkt hat Konsequenzen bezüglich der Existenzsicherung und bezüglich weiterer Interventionen. Als Sanktion wird die Arbeitslosenunterstützung des Klienten vorübergehend gestrichen („Einstelltag“), worauf die Familie erstens beim Sozialamt nachfragt, ob sie Anspruch auf Sozialhilfe hat und zweitens beim RAV, ob Frau Yilmaz Arbeitslosenunterstützung beziehen könnte. Beide Sondierungen enden mit einem negativen Bescheid. Frau Yilmaz hat keine Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung, weil sie als Nicht-Erwerbsperson keine Versicherungsbeiträge einbezahlt hat und die Familie liegt mit Herrn Yilmaz Arbeitslosentaggeld knapp über der Sozialhilfegrenze. RAV-Berater Wieser wird seinerseits aktiv und meldet Herrn Yilmaz mit dessen Einverständnis für einen IIZ-Prozess an, für den er gleichzeitig das Case Management übernimmt. Es lässt sich vermuten, dass vor allem die Programmabbrüche aufgrund des Verhaltens des Klienten ihn zum IIZ-bedürftigen Fall mit Mehrfachproblematik stempeln, denn sowohl die institutionellen Schnittstellen wie die Motivation des Klienten, die Wieser als Begründung anführt, waren schon zuvor gegeben (vgl. 3.1). Das IIZ-Case Team diskutiert mit dem Klienten zunächst Qualifizierungspläne, die aber nicht realisiert werden (vgl. 3.3.1). Statt-

120 In den Akten bzw. den Schilderungen der verschiedenen Akteure ist von Aggressionen des Klienten, von Diebstahl oder aber von einem Missverständnis und Ausgenützt-Werden des Klienten die Rede. Divergenzen bestehen nicht nur bezüglich des unglückseligen Abschlusses, sondern bereits bezüglich der Charakterisierung der Maßnahme(n): das Case Team spricht von zwei sechsmonatigen „Praktikumseinsätzen“, welche die IV für den Klienten organisiert habe; der Klient selbst von einer „Stelle“, die er selbst gefunden und an der er ein ganzes Jahr gearbeitet habe.

dessen nimmt das Team die in den Programmen und angeblich auch in Besprechungen mit dem Case Manager zutage getretenen Aggressionen zum Anlass, dem Klienten vorzuschlagen, mit einem Coach zu arbeiten, um zu lernen, „mit der Situation umzugehen“. Nach anfänglicher Ablehnung willigt Yilmaz ein, und der Coach schafft es gleichsam als „cooling out“-Agent, den Klienten mit der Notwendigkeit einer Neuorientierung zu versöhnen. Der Case Manager verbucht das Coaching nach Abschluss als Erfolg: „Das hat wirklich einiges in Bewegung gebracht bei Herrn Yilmaz. Er ist ein anderer Mensch.“

Wir können nicht beurteilen, ob Herr Yilmaz „ein anderer Mensch“ geworden ist. Sicher ist lediglich, dass er trotz Coaching und IIZ keine Stelle findet, aber im September 2009 seinen Anspruch auf Arbeitslosentaggelder ausgeschöpft hat und aus der ALV ausgesteuert wird. Spätestens jetzt tritt die Frage der *Existenzsicherung* in den Vordergrund, die das Ehepaar Yilmaz seit der Arbeitslosigkeit stark beschäftigt. Im Fallverlauf wird die prekäre finanzielle Situation durch sozialstaatliche Institutionen zugespitzt, deren Aufgabe eigentlich die Sicherung ihrer Klientel wäre, indem sie als Reaktion auf Fehlverhalten des Klienten die Unterstützung kürzen oder ganz einstellen. Damit halten sie die Drehtür in Schwung – der Klient wechselt die Institution und durchläuft wiederholt Maßnahmen desselben Typus'. Und der Klient gerät unter Druck, um jeden Preis eine Arbeit anzunehmen. Herr Yilmaz findet im Verlauf des IIZ-Prozesses mehrere Male kurzzeitig befristete, schlecht bezahlte bzw. gesundheitlich belastende Teilzeitbeschäftigungen: in einem Lebensmittelgeschäft, als Lieferwagenfahrer für eine Bäckerei in Nachtschicht und sogar auf dem Bau in seiner ehemaligen Tätigkeit als Gipser, die er laut Arzt nicht mehr ausüben dürfte. Das Case Team hindert ihn nicht an selbstschädigender Arbeit, aber mangels echter Alternativen ist es immerhin bemüht, neue Unterstützungsquellen zu erschließen. Die versuchten Anmeldungen bei der Sozialhilfe respektive von Frau Yilmaz beim RAV zeugen davon, auch wenn sie nicht von Erfolg gekrönt sind. Eine besonders kreative Idee von Hans Wieser scheitert ebenfalls: Es wird abgeklärt, ob die behinderte Tochter Anspruch auf Ergänzungsleistungen der IV hat und so gleichsam in Umkehrung der normalen Verhältnisse mit ihrer Rente und den Zusatzleistungen die Eltern mit ernähren könnte.¹²¹ Dem wiederholten Vorschlag, sich erneut beim Sozialamt zu mel-

121 Das Case Team und der Coach bringen noch einen weiteren, delikaten Vorschlag auf den Tisch. Sie regen an, Familie Yilmaz könne doch in die Türkei zurückkehren. Der angedachte Export eines für die Schweiz kostspieligen Sozialfalls misslingt, weil Herr Yilmaz sich auch in der Türkei geringe berufliche Chancen ausrechnet und Frau Yilmaz mit Blick auf die Ausbildungschancen der Kinder die Schweiz nicht verlassen will.

den, widersetzt sich das Ehepaar Yilmaz hartnäckig.¹²² Der Ausweg aus der blockierten Situation ist nicht dem Case Team anzurechnen. Vielmehr hat Yilmaz mithilfe eines Anwalts einen Rekurs gegen den Abbruch der IV-Maßnahmen eingereicht, der von Erfolg gekrönt ist. Die Versicherung muss erneut berufliche Maßnahmen für den Klienten prüfen. Und siehe da, sie leitet eine neue dreimonatige Potenzialabklärung ein, mit der Aussicht, dass der Klient anschließend ein Praktikum als orthopädischer Schuhmacher absolvieren kann und während dieser Zeit Taggelder der IV erhält. Damit ist Erkan Yilmaz mindestens dreiviertel Jahre über den Abschluss des IIZ-Prozesses hinaus versorgt – wenngleich nicht unabhängig von sozialstaatlicher Unterstützung.¹²³

Fassen wir die Eckdaten der Unterstützungslaufbahn zusammen: Der IIZ-Prozess von Erkan Yilmaz dauert rund eineinhalb Jahre und endet mit der Lösung einer weiteren, zeitlich noch offenen Unterstützung. Der Klient war zuvor bereits rund zweieinhalb Jahre bei Institutionen der sozialen Sicherung anhängig – und einigen weiteren, wie wir noch sehen werden (4.2) – und hat konservativ geschätzt ein weiteres dreiviertel Jahr vor sich.¹²⁴ Das macht insgesamt mindestens viereinhalb Jahre Unterstützung und zwei bzw. sechs Umdrehungen der Drehtür.¹²⁵ Im geschilderten Fall zeigt sich exemplarisch, wie das in Kapitel 3 beschriebene handlungsleitende *kulturelle Modell der Sicherheit und der situative Pragmatismus* der Praktiker die mit IIZ erhoffte Verkürzung von Unterstützungsabhängigkeit konterkarieren. Immer dann, wenn die Maßnahmen nicht zum Erfolg führen, wird erneut abgeklärt und weil die materielle Lage der Familie Yilmaz immer prekärer wird, verlagern sich die Bemühungen des Case Teams auf die *Erschließung neuer sozialstaatlicher Quellen der Existenzsicherung*. In diesem speziellen Fall tragen die Institutionen noch in weiterer Hinsicht zur Verlängerung des Verlaufs bei, nämlich durch „Sanktionskaskaden, die sich als Akteneinträge im Gedächtnis der Ins-

122 Der Widerstand ist u. a. darin begründet, dass Herr und Frau Yilmaz glauben, sie müssten ihr Auto aufgeben und die Sozialhilfe zurückzahlen. Die Notwendigkeit, ein Auto zu haben, ließe sich bei ihnen aber mit der Behinderung der Tochter begründen und Sozialhilfegelder müssen nur rückerstattet werden, wenn die ehemaligen Klienten eine komfortable wirtschaftliche Lage erreicht haben. So sollte gemäß Empfehlungen der SKOS die Rückerstattung „die wirtschaftliche und soziale Integration nicht (...) gefährden“ (SKOS 2005, E.3.1). Im Wohnkanton von Familie Yilmaz wenden viele Gemeinden jedoch eine strikte Rückzahlungspraxis an.

123 Wenn der Plan gelingt und Herr Yilmaz sich während zwei weiteren Jahren erfolgreich an einer Stelle halten kann, hat er sogar die Möglichkeit, das Eidgenössische Berufsattest zu erlangen, d. h. eine formale berufliche Qualifikation.

124 Drei Monate Abklärung und die gängigen sechs Monate Praktikum zur Umschulung.

125 Zwei, wenn wir nur die Wechsel zwischen IV und ALV und zurück zur IV als Drehtüreffekt zählen; sechs wenn wir die wiederholten Abklärungs- bzw. Beschäftigungsprogramme mit rechnen.

titution festschreiben und sich über die Institutionsgrenzen hinweg fortpflanzen“ (Maeder/Nadai 2004: 119). Weil die Programmabbrüche nach den institutionellen Regelungen zwingend mit Unterstützungskürzungen respektive -einstellungen sanktioniert werden, werden zum einen Integrationsversuche abgebrochen, zum anderen wird die Existenzsicherung zum vordringlichen Handlungsproblem für den Klienten und die Institutionen. Überdies wird der Klient stigmatisiert: Die Akteneinträge über sein Verhalten begleiten ihn von Institution zu Institution und die Abbrüche lesen sich für potenzielle Arbeitgeber als berufliche Unstetigkeit, mithin als Anstellungsrisiko.

„Wiederfall“ – Mikail Mesuds prekäre Erwerbs- und Unterstützungslaufbahn

Es braucht keine Abbildung, um Übersicht über Mikail Mesuds Unterstützungslaufbahn zu gewinnen – der Verlauf ist simpel genug. Er arbeitet, wird arbeitslos, meldet sich bei der Arbeitslosenversicherung, findet wieder Arbeit, wird wieder arbeitslos, meldet sich bei der ALV, findet eine Stelle und so weiter und so fort. Insgesamt siebenmal spielt sich dieser Wechsel zwischen Arbeitsmarkt und Sozialversicherung in der Schweiz ab, bis er bei seiner achten Periode der Arbeitslosigkeit 2008 vom RAV ins ZBE überwiesen wird.¹²⁶ Wie bereits dargestellt, ist die RAV-Personalberaterin der Ansicht, er benötige „optimale Unterstützung in seinem Bewerbungsprozess“ (vgl. 3.1). Zusätzlich zum Alter, den fehlenden Qualifikationen, dem Migrationshintergrund und gesundheitlichen Einschränkungen (Beinoperation) kommt als weiterer Indikator für ein erhöhtes Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit hinzu, dass er ein „Wiederfall“ ist. Damit bezeichnet man im RAV Arbeitslose, die sich nach einer Periode der Erwerbstätigkeit erneut anmelden. Bei Mesud liegt die letzte Arbeitslosigkeit dreieinhalb Jahre zurück und ist deshalb im institutionellen Gedächtnis des RAV gut sichtbar.¹²⁷

In der Tat könnte man Mikail Mesud sogar als Hochrisikofall für Arbeitslosigkeit einstufen. Er bewegt sich im Segment des „unstrukturierten („Jedermanns-)

126 Mesud wandert mit 29 Jahren in die Schweiz ein; die berufliche Laufbahn in der Türkei ist nicht dokumentiert. In der Schweiz war er möglicherweise sogar neunmal arbeitslos. Eine der Perioden von Arbeitslosigkeit lässt sich nicht präzise rekonstruieren, aber er scheint sich damals innert kurzer Zeit zweimal angemeldet zu haben. Unklar ist insbesondere, ob er überhaupt Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung geltend machen konnte, da er als „selbständiger Geschäftsführer“ eines Cafés bezeichnet wird. Selbständig Erwerbstätige zahlen keine ALV-Beiträge und sind deshalb nicht anspruchsberechtigt.

127 Es gibt keine eindeutige Periode, innert derer erneute Arbeitslosigkeit als „wiederholt“ gilt (AMOS 2007: 4). In den RAV wird eine Wiederanmeldung nur dann sichtbar, wenn die Klientin sich am gleichen Wohnort anmeldet und die Akte noch nicht archiviert wurde. Im Standortkanton des ZBE bezeichnet man eine erneute Anmeldung im Zeitraum von vier Jahren als Wiederfall.

Teilarbeitsmarkts“ für Arbeitskräfte ohne fachliche oder betriebsspezifische Qualifikationen (Pelizzari 2009: 116). In diesem Segment können die Arbeitskräfte leicht ausgewechselt werden, entsprechend hoch ist die Fluktuation. Prekäre Beschäftigung ist hier nicht ein Übergangsphänomen auf dem Weg in eine sichere und besser entlohnte Anstellung, sondern in der Regel ein Dauerzustand. Mesuds Arbeitsbiografie in der Schweiz weist alle Merkmale einer „entgrenzten“ *prekären Erwerbslaufbahn* auf, wie sie tendenziell in „armutsnahen Lagen“ auftritt (Kraemer 2009: 26). Ein solcher Erwerbsverlauf ist dadurch gekennzeichnet, dass prekäre Beschäftigung nicht lediglich ein transitorisches Ereignis ist, sondern wiederholt auftritt. Mesuds Beschäftigungsperioden dauern zwischen sieben Monaten und ungefähr fünf Jahren und in den letzten zehn Jahren erhält er nur noch befristete Jobs, z. T. über eine Leihfirma. Diese unstete Erwerbslaufbahn wird durch eine diskontinuierliche Unterstützungskarriere mit wiederkehrenden Episoden des Bezugs von Arbeitslosengeld abgestützt (vgl. Leibfried et al. 1995). Die dokumentierten Phasen der Arbeitslosigkeit dauern zwischen zwei Monaten und eineinhalb Jahren; dreimal fällt Mesud in die statistische Kategorie der Langzeitarbeitslosen, die mehr als ein Jahr arbeitslos sind. Insgesamt summieren sich die Unterstützungsphasen zu mindestens fünfeinhalb – vermutlich aber eher gegen sechseinhalb – Jahren, und andersherum lässt sich in seinem Lebenslauf nur ein einziger reibungsloser Übergang von einer Stelle zur nächsten erkennen.

Trotz dauerhafter Prekarisierung gibt sich Herr Mesud, wie schon erwähnt (vgl. 3.1), unverzagt und ist überzeugt, selbst eine Stelle finden zu können. „Ich habe zum Beispiel, wenn ich Wohnung verliere, ich habe Angst, aber Stelle verlieren, ich habe keine Angst.“ Er hat sich wie der Typus der „Realisten“ in der Prekarität eingerichtet, indem er „Strategien (entwickelt), um in einer Situation, die durch permanente Unsicherheit gekennzeichnet ist und eine Art Provisorium im Dauerzustand konstituiert, überleben zu können“ (Dörre 2007: 292). Mesud handelt mit seinen beschränkten Mitteln gleichsam unternehmerisch, indem er sich bietende Gelegenheiten spontan nutzt, flexibel auf Anforderungen eingeht und „sich an Mächtigere [anlehnt]“ (Vester et al. 2002 in Pelizzari 2009: 179), wie zum Beispiel seine ehemaligen Vorgesetzten. Er greift auf ein Arsenal von Strategien zurück, die sich für ihn bewährt haben, um sich zu behaupten. Die wichtigste ist der *Einsatz von Sozialkapital*, mit dem er das fehlende kulturelle Kapital kompensiert. Gezielt bewirtschaftet er seine sozialen Netze aus dem Arbeits- und Privatleben. So bleibt er mit früheren Vorgesetzten und Arbeitskollegen in Kontakt, erzählt ihnen von seiner Stellensuche und erinnert sie bei Bedarf an frühere Versprechungen. Einen ehemaligen Chef, der ihm zum Abschied sagte,

„Mesud, diese Türe immer für Sie offen“, ruft er an, als er erneut arbeitslos wird, um ihm zu sagen: „Ich brauche die offene Tür, ich habe jetzt keinen Job mehr“. Der ehemalige Vorgesetzte kann ihm zwar zu diesem Zeitpunkt keine Stelle anbieten, fordert ihn aber auf, sich später nochmals zu melden. Mesuds Strategie geht auch diesmal auf: Er findet wieder eine Stelle, ja er kann sogar aus zweien auswählen und nimmt die besserbezahlte, die ihm mindestens ein Jahr Arbeit verschafft.¹²⁸ Er hat in diesem Fall seine zweite Strategie, das *flexible Herunterschrauben von Ansprüchen*, vorübergehend hintangestellt und die Stelle mit den unangenehmeren Arbeitsbedingungen und dem tieferen Lohn nicht sofort angenommen, sondern auf ein besseres Angebot spekuliert.

„Besser als nichts“, lautet sein übliches Motto, wie er im Interview erklärt. „Wissen Sie, ich habe gesagt, ja gut, warum ich nehme das nicht? (...) Ich habe nicht gesagt, nein, nein, ich unbedingt Gastgewerbe oder unbedingt Baustelle oder unbedingt Chemie oder unbedingt so viel Lohn. Also ist egal was. (...) Ich habe gesagt, ja, egal, paar hundert Franken weniger, aber besser als gar keine. Dann kommen vielleicht wieder mehr oder zweite Mal kommen wieder paar hundert Franken mehr.“

Diese Strategie der flexiblen Anpassung an die eingeschränkten Möglichkeiten, die der Arbeitsmarkt einem unqualifizierten, über 50-jährigen Migranten wie ihm bietet, wird durch seine gesundheitlichen Beschwerden gefährdet. Vor Arbeitslosigkeit fürchtet er sich nicht, aber, so sagt er, er habe „Angst für Gesundheit“. Seit einer Beinoperation 2003 hat er Schmerzen, die er mit Medikamenten und einer Beinschiene in den Griff zu bekommen versucht. Anpassung bedeutet in dieser Hinsicht, dass er als dritte Strategie die *Beschädigung seines Arbeitsvermögens kaschiert* und Einschränkungen gegenüber (potenziellen) Arbeitgebern verschweigt, so lange es geht. Für den unqualifizierten Prekariert ist der arbeitsfähige Körper das wichtigste Kapital. Um diesen weiterhin verkaufen zu können, nimmt er bis zu einem gewissen Grad Schmerzen in Kauf, auch weil er Mittel und Wege hat, mit diesen Schmerzen umzugehen. Zu diesen Mitteln gehört unter anderem die Option, sich vom Arzt krankschreiben zu lassen, wenn die Schmerzen zu stark werden.

Wie kann das sozialstaatliche Unterstützungssystem und im Speziellen IIZ einen solchen „erwerbsbestimmten kritischen Lebenslauf“ (Leibfried et al. 1995: 167) beeinflussen? Wenig, meint Mikail Mesud selbst: „Schon paar Mal ich habe

128 Er ist über eine Leihfirma angestellt, spricht aber von einem unbefristeten Vertrag und erwähnt gleichzeitig die Zusage der Chefin, dass es für mindestens ein Jahr Arbeit für ihn gebe.

arbeitslos für kurze Zeit, aber die RAV bis heute nie ein Mal also für mich ein Stelle gefunden. Ich habe immer selber gefunden.“ Er deutet jedoch das Vertiefungs-Assessment im ZBE im Rahmen seiner Sozialkapitalstrategie immerhin als nützliche Vernetzungsgelegenheit mit den anderen Teilnehmenden und die ihm gewährten Kurse als willkommenen Nachweis von Beschäftigungsfähigkeit. „Heute kann man nicht nichts machen.“ Er habe seine neuste Stelle zwar nicht übers Internet gefunden, aber dank des PC-Kurses habe er jetzt ein Diplom in der Hand. Gegen die strukturellen Dynamiken von prekarierten Arbeitsmärkten und des Migrationsregimes, die Mesuds Erwerbslaufbahn bestimmen, können die Arbeitslosenversicherung oder andere Institutionen der sozialen Sicherung kaum etwas tun.¹²⁹ Sie treten bei diesem Klienten indes ohnehin primär als *bürokratische Verwalter der Arbeitslosigkeitsphasen* auf. Die Arbeitslosenversicherung kontrolliert die Stellensuche, überweist die Taggelder¹³⁰ und sanktioniert ihn zweimal bei Fehlverhalten mit Einstelltagen. Ansonsten finden sich in den Akten keine Hinweise darauf, dass Mikail Mesud während der ersten sieben Perioden der Arbeitslosigkeit eine Förderung durch arbeitsmarktliche Maßnahmen erhalten hätte, die quasi seine individuelle Wettbewerbsfähigkeit hätten verbessern können. In den Anfängen seiner Arbeitslosienkarriere gibt es die Institution der RAV noch nicht. Die Wende zur Aktivierung von Stellenlosen, die Magnin (2004: 339) auf die 1996 in Kraft getretene zweite Teilrevision des AVIG datiert, taucht bei Mesud erstmals 2002 in einer „Situationsanalyse“ des RAV mit der Floskel auf, er benötige eine „kompetente Bewerbungsunterstützung“. Man kann vermuten, dass er dann in einen Bewerbungskurs geschickt wird; er selbst erwähnt allerdings keine derartige Maßnahme. In diesen Kursen wird vor allem an der „Verpackung“ der Arbeitslosen, d. h. an ihrer schriftlichen und interaktiven Selbstdarstellung gefeilt (Nadai 2006).

Erst die achte Episode bringt mit der Überweisung ins ZBE zusätzlich zum Fordern auch ein bescheidenes Fördern mit sich. Mesuds Coach Fabian Bohrer nutzt mit dem Deutschkurs und dem PC-Kurs die wenigen Bildungsmaßnahmen, die für einen unqualifizierten Migrant mit geringen Deutschkenntnissen

129 Vielmehr stehen sie in der Soziologie und Sozialpolitikforschung unter Verdacht, mit der Aktivierungspolitik der Prekarisierung Vorschub zu leisten (Knuth 2007; Lessenich 2009; Nadai 2008; Pelizzari 2009; Wyss 2007)

130 Einmal erhält er zusätzliche finanzielle Unterstützung durch den Arbeitslosenfonds für ungedeckte Zahnarztkosten. Diese werden in der Schweiz nicht von der Krankenkasse übernommen und bringen deshalb manches „fragile Kartenhaus“ (Vogel 2005: 15) von Haushalten in prekären Lebenslagen zum Einsturz.

überhaupt zur Verfügung stehen. Wir haben bereits festgestellt, dass sich das Coaching in diesem Fall im Übrigen nicht von der üblichen Beratung und Kontrolle der Stellensuche in den RAV unterscheidet (vgl. 3.2.2). Überdies droht bei Mesud auch kein Drehtüreffekt: Seine gesundheitlichen Beeinträchtigungen resultieren zwar ab und zu in kürzeren Phasen der Arbeitsunfähigkeit. Eine dauerhafte volle oder teilweise Erwerbsunfähigkeit ist jedoch nicht in Sicht und finanziell kommt er ohne Sozialhilfe über die Runden (vgl. 4.2). Dass Herr Mesud nach sieben Episoden als ‚normaler‘ Arbeitsloser nun beim achten Mal ein Fall für IIZ wird, lässt sich mithin nicht durch eine veränderte Ausgangslage oder etwa eine negative Verlaufskurve (Schütze 2006) erklären. Allenfalls lässt sich argumentieren, dass Mesud wieder ein paar Jahre älter ist und deshalb noch vulnerabler auf dem Arbeitsmarkt. Vielmehr ist hier der in Kapitel 1 geschilderte *fallunabhängige Wandel der sozialpolitischen Großwetterlage* im Spiel, der zu einer zunehmenden Forcierung der Aktivierung von Erwerbslosen geführt und die Strategie von IIZ hervorgebracht hat. Am Wohnort von Mesud resultierte daraus die Gründung des ZBE in der spezifischen Organisationsform einer Einrichtung, die als spezialisiertes „Profit-Center“ den zuweisenden Institutionen eine bestimmte Klasse von Fällen abnimmt (vgl. 2.4.2). Der Klient wird ein halbes Jahr nach Gründung des ZBE arbeitslos und gerät damit in das neu formulierte Raster der Arbeitslosen mit erhöhtem Risiko, die u. a. dadurch definiert sind, dass sie „wiederholt stellenlos gemeldet sind“ (vgl. 3.1).

Weil das ZBE nach eigener Einschätzung des Personals „nicht wirklich IIZ“ betreibt, d. h. die Fälle nicht in direkter Kooperation mit anderen Institutionen bearbeitet, stellen die Interventionen für diese Fallkategorie dann aber nur ein ‚Mehr-vom-Selben‘, aber *keine qualitativ andersartige Herangehensweise* dar. Das ZBE respektive Coach Bohrer holt nach, was die RAV früher bei Mikail Mesud versäumt haben, nämlich ihn mit minimalen Bildungsinvestitionen wettbewerbsfähiger zu machen für die Konkurrenz um die knappen Stellen im unspezifischen Jedermanns-Arbeitsmarkt. Mesud bilanziert seinen eigenen Marktwert im Interview nüchtern, er „arbeite gut“, sei „interessiert (für) die Arbeit“, sei „nicht viel krank gewesen“. Aber seine „Minussseiten“ seien „zum Beispiel PC, zum Auftrag ausfüllen und schreiben“. Deshalb scheint ihm der PC-Kurs nützlich. Seine aktuelle Stelle erhält er jedoch einmal mehr auf seinem herkömmlichen Weg der persönlichen Kontakte. Ebenso wenig verkürzt sich die Stellensuche – er ist einhalb Jahre arbeitslos. Und man darf wohl die Prognose wagen, dass er nicht grundsätzlich der „Zone der Prekarität“ (Castel 2000) entkommen wird. Er selbst hofft jeweils auf eine gute wirtschaftliche Konjunktur, die „wieder bisschen mehr

Arbeit“ bringt, so dass auch er eine Stelle finden wird. Die Institutionen spekulieren ihrerseits darauf, ihn mittels Drehtüreffekt noch bis zur Altersrente durchzuschleppen. Die Aussichten stehen nicht schlecht, wie Coach Bohrer der Forscherin vorrechnet. „Wenn er ein, zwei Jahre arbeitet, kann er nachher wieder stempeln.¹³¹ Dann ist er bald durch.“ Übersetzt heißt das, wenn der bei Fallabschluss 56-jährige Mikail Mesud seine Stelle halten kann, bis er 57 oder besser 58 ist, hat er sich wieder Ansprüche auf 520 Taggelder der Arbeitslosenversicherung erwirkt. Sollte er diese voll in Anspruch nehmen müssen, weil seine Bewältigungsstrategien nicht mehr aufgehen, wäre er zum Zeitpunkt der Aussteuerung wieder ein Stück näher an der regulären Altersrente, die ihm mit 65 Jahren zusteht.¹³²

Auf den ersten Blick scheint auch Mikail Mesuds Laufbahn durch einen klassischen Drehtüreffekt geprägt zu sein, denn der Klient benötigt über kurz oder lang immer wieder Unterstützung. Anders als Erkan Yilmaz wird Mesud aber nicht zwischen verschiedenen Institutionen hin- und hergereicht, sondern geht immer bei der gleichen Institution ein und aus, nämlich bei der Arbeitslosenversicherung. Der Wechsel zum ZBE ist nicht einer „komplexen Mehrfachproblematik“ geschuldet, welche den Einbezug von Institutionen mit anderer fachlicher Ausrichtung bzw. anderem Problemfokus erfordert. Die Überweisung ist lediglich Folge eines sozialpolitischen Wandels und einer organisationalen Restrukturierung, in deren Folge ein neues Kategorienraster zur Kanalisierung von Fällen entsteht, von dem der Klient (man könnte sagen: fälschlicherweise) erfasst wird. Und Mesuds Situation verändert sich über die Jahre nicht wesentlich: Er bleibt in seiner prekären Erwerbslaufbahn gefangen, wird aber auch nicht völlig vom Arbeitsmarkt abgehängt. Spiegelbildlich zur diskontinuierlichen Erwerbslaufbahn weist die Unterstützungslaufbahn einen diskontinuierlichen Charakter auf mit voneinander unabhängigen Unterstützungsepisoden. Abgesehen vom größeren Druck zur Stellensuche und den bescheidenen Bildungsmaßnahmen im ZBE hat die Unterstützung die Form der materiellen Absicherung durch Lohnersatzleistungen wie noch im klassischen Wohlfahrtsstaat vor dem Siegeszug der Aktivierungspolitik. Mikail Mesud ist so gesehen kein Fall *für* IIZ und kein Fall *von* IIZ.

131 „Stempeln“: umgangssprachlicher Begriff für den Bezug von Arbeitslosentaggeld.

132 Arbeitslose ab 55 haben während 520 Tagen Anspruch auf Arbeitslosentaggeld (vgl. 1.1). Sollte Mikail Mesud sich sogar bis zum Alter von 61 Jahren im Arbeitsmarkt halten können, könnte er im Falle der erneuten Arbeitslosigkeit noch länger Unterstützung beziehen. Arbeitslose, die innerhalb der letzten vier Jahre vor Erreichung des Rentenalters arbeitslos werden, haben nach Art. 27, 2c AVIG Anspruch auf 120 zusätzliche Taggelder.

„Jeder hat wahnsinnig viel Verständnis ...“ – Simone Kaisers Steigkurve¹³³

Simone Kaiser beeindruckt alle, die mit ihr zu tun haben, als „sehr motivierte Person“, die sich trotz großer familiärer und gesundheitlicher Belastungen nicht aufgibt. Ihr Arzt beschwört die IV-Stelle, „er habe in seiner Tätigkeit mit so vielen Menschen zu tun, die nicht arbeiten wollten, dass es ‚ein Muss‘ der IV sei, dieser Versicherten, die nun wirklich arbeiten wolle, zu helfen“ (Auszug IV-Akte). Die Sozialberaterin des ZBE attestiert ihr im Protokoll des Erstgesprächs eine Neun auf der zehnstufigen Skala der „Motiviertheit“. Auch auf die beobachtende Forscherin macht sie „einen engagierten Eindruck“. Trotzdem muss Frau Kaiser die bittere Erfahrung machen, dass ihr eigener Arbeitswille und der Wille der Fachleute, ihr zu helfen, nicht ausreichen, um sie wirklich weiterzubringen: „Jeder hat wahnsinnig viel Verständnis für meine Situation, aber niemand kann etwas machen!“ Diese Situation lässt sich als Verschränkung eines „familienbestimmt kritischen“ mit einem „erwerbsbestimmt kritischen Lebenslauf“ (Leibfried et al. 1995: 165) und zusätzlich gesundheitlichen Krisen beschreiben, bei dem lange keine „erwerbsbestimmte Normalisierung“ (ebd.: 171) gelingt.

Wie Abbildung 4 zeigt, wird Simone Kaisers Berufslaufbahn bereits früh durch eine gesundheitliche Krise unterbrochen. Nach nur zwei Jahren im erlernten Beruf als Coiffeuse, muss sie diesen wegen Rückenproblemen aufgeben. Die IV gewährt ihr zwar offenbar ohne Verzögerungen berufliche Maßnahmen, erweist ihr mit der Umschulung zur Bürofachangestellten indes letztlich einen Bärendienst. Denn die einjährige Ausbildung an einer Privatschule bedeutet gemessen am formalen Qualifikationsniveau einen Abstieg gegenüber der dreijährigen Lehre mit Eidgenössischem Fähigkeitszeugnis, die sie als Erstausbildung vorweisen kann. Das ist solange nicht von Belang als sie im neuen Beruf erwerbstätig sein kann und nur für sich selbst aufkommen muss. Die formale *Dequalifizierung* wirkt sich erst viele Jahre später fatal aus, als sie nach 18 Jahren erneut aus gesundheitlichen Gründen ihre nach einem längeren Erwerbsunterbruch zu diesem Zeitpunkt ausgeübte Tätigkeit als Kassiererin wechseln muss und wieder berufliche Maßnahmen bei der IV beantragt. Denn nun lehnt die IV den Antrag ab mit der Begründung:

133 Als Fallkurve bezeichnet Schütze (2006) eine negative Verlaufskurve, welche zur Einschränkung von Handlungsmöglichkeiten führt, als Steigkurve einen positiven Verlauf, der neue soziale Positionierungen mit einem erweiterten Handlungs- und Entwicklungspotenzial erzeugt. Wie Gautschi (2010: 58) bemerkt, hat Schütze jedoch nur den negativen Fall der Verlaufskurve des Erleidens detailliert ausgearbeitet.

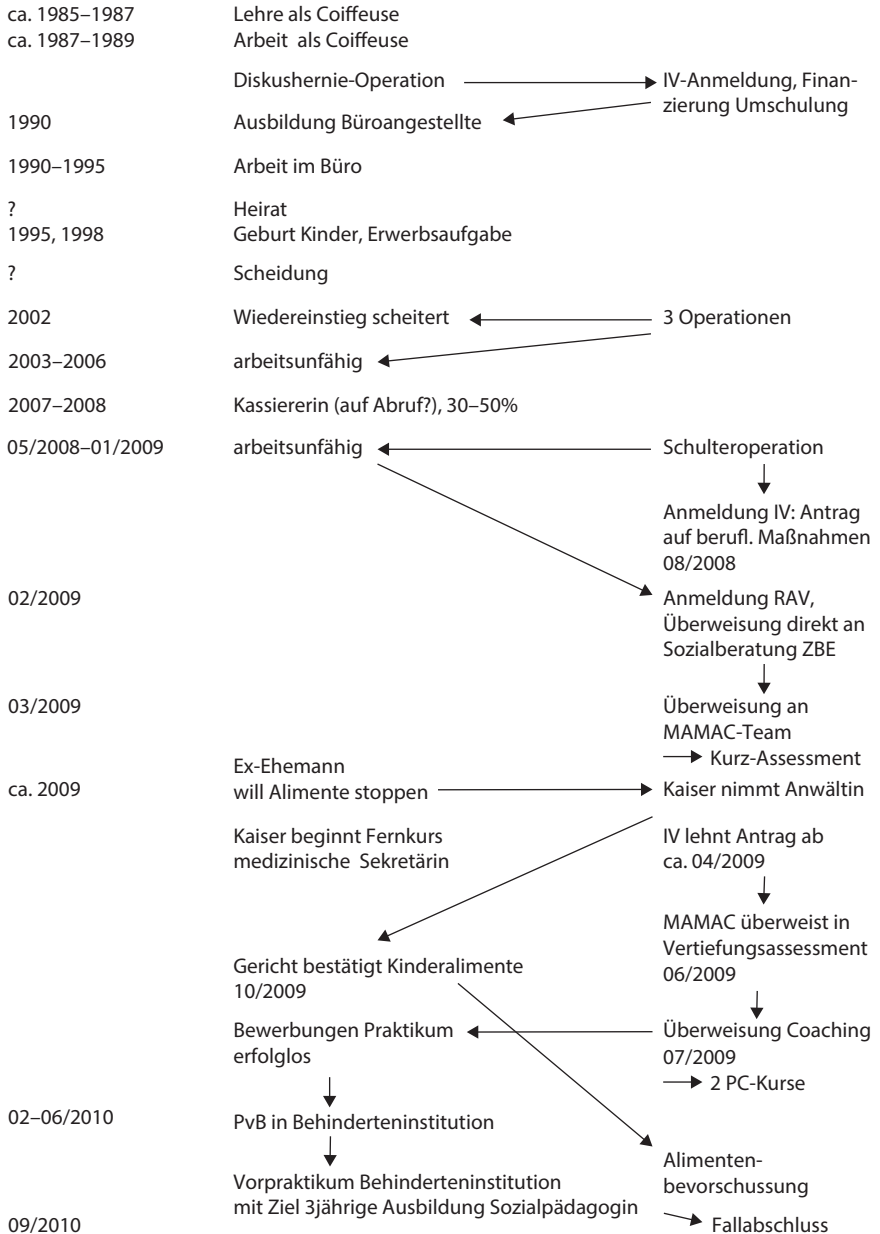


Abbildung 4: Fallverlauf Simone Kaiser

„Sie haben seit 1995 Tätigkeiten *in Teilzeit und Kleinstpensen* ausgeübt. Bei Ihnen besteht keine gesundheitsbedingte Einschränkung bei der Stellensuche, die es Ihnen verunmöglicht, wieder eine Ihrer gesundheitlichen Situation entsprechende Arbeit entsprechend den *zuletzt ausgeübten Berufen*, z.B. Überwachungs- und Kontrollarbeiten bei der Securitas, als Kassiererin und Verkäuferin, Bürotätigkeiten etc. in dem Ihnen entsprechenden Pensum zu finden und damit *ein Einkommen im bisherigen Umfang zu erzielen*. Deshalb ist für Sie das Regionale Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) zuständig. Für berufliche Maßnahmen im Sinne einer von Ihnen gewünschten Umschulung besteht kein Anspruch.“ (Brief der IV-Stelle an Frau Kaiser; kursive Hervorhebung hinzugefügt)

Simone Kaiser, deren Arzt sich, wie in den Akten ersichtlich, mehrfach telefonisch bei der IV nach dem Stand ihres Antrags erkundigt hat, fasst die Argumentation der IV als persönliche Beleidigung auf. Simone Kaiser berichtet ihrem Berater, ihr Arzt habe ihr erzählt, man habe ihm am Telefon erklärt, sie habe bis jetzt „minderwertige Arbeit“ gehabt und deshalb lohne sich eine Umschulung nicht. In der unerbittlich unpersönlichen Logik der Versicherung steht jedoch nicht die Qualität der Arbeit zur Debatte, sondern lediglich der Verdienst, der damit erzielt werden kann. Anrecht auf Umschulung besteht, wie wir am Fall Yilmaz gesehen haben, nur wenn auf Dauer ein substanzieller „Minderverdienst“ droht. Weil Simone Kaiser aber nur „in Teilzeit und Kleinstpensen“ gearbeitet habe, folgert die IV, dass sie das auch in Zukunft in einem der „zuletzt ausgeübten Berufe“ tun könne und deshalb keine Einkommenseinbuße erleide. Die Klientin wird hiermit auf die unqualifizierten respektive geringer qualifizierten Tätigkeiten verwiesen, die sie erst als Folge der Dequalifizierung durch die IV nach der ersten gesundheitlichen Krise ausgeübt hat. Und sie wird auf den geringen Erwerbsumfang behaftet, den sie aus familiären und sehr wahrscheinlich auch aus betrieblichen Gründen geleistet hat. An ihrer letzten Stelle als Kassiererin arbeitet sie mit variablem Pensum je nach Arbeitsanfall, d.h. in einem prekären Beschäftigungsverhältnis, dessen Konditionen vom Arbeitgeber diktiert werden. Ihren eigenen Aussagen nach, habe sie durchschnittlich 50 Prozent gearbeitet: zu den Spitzenzeiten des „Weihnachtsgeschäfts fast 100 Prozent, dann wieder weniger“. In den ZBE-Akten wird aus der Arbeit auf Abruf mit stark schwankendem Pensum (und Einkommen) ein 50-Prozent-Job, die IV reduziert den Erwerbsumfang in ihren Akten gar auf „ein ca. 35 % Pensum, 65 % im Haushalt/Mutter“.

Der Verweis auf Simone Kaisers Rolle als Hausfrau und Mutter hat für die IV eine versicherungstechnische Funktion. Denn bei Teilzeiterwerbstätigen mit Betreuungspflichten wird eine sogenannte *gemischte Invaliditätsbemessung* durchgeführt, bei der die Arbeitsfähigkeit sowohl in Bezug auf eine Erwerbstätigkeit wie

auf die unbezahlte Arbeit im Haushalt festgestellt wird. Resultiert daraus eine gesamte Arbeitsfähigkeit in der Höhe des früheren Erwerbsspensums, ist der gesamte Invaliditätsgrad gleich null, ergo besteht kein Rentenanspruch (Baumann/Lauterburg 2001). Und in Bezug auf den Haushalt geht die IV tendenziell davon aus, dass auch eine gesundheitlich eingeschränkte Person in der Lage ist, einen Teil der Arbeit zu erledigen. Für Teilzeiterwerbstätige, die meist Frauen sind, sind also die Zutrittsschwellen zu einer IV-Rente höher als für Erwerbstätige im Normalarbeitsverhältnis. Frauen sind denn auch unter den Neurentnern deutlich untervertreten (Fluder et al. 2013: 45). Teilzeiterwerbstätigen Frauen wurden früher meistens auch keine Eingliederungsmaßnahmen gewährt; rechtlich verankert wurde der Anspruch auf Eingliederung unabhängig von einer früheren Erwerbstätigkeit erst mit der 5. IV-Revision von 2008 (Stutz/Knupfer 2012: 60 ff.).¹³⁴ Bei Frau Kaiser wird gar keine entsprechende „Haushaltabklärung“ vorgenommen, mit der die IV die Arbeitsfähigkeit in Bezug auf Hausarbeit ermittelt.

Auch der MAMAC-Berater Reto Berger streicht Simone Kaisers Rolle als Hausfrau und Mutter mehrfach heraus. So etwa, wenn er im Assessmentbericht ihre „Vermittelbarkeit in Bezug auf häusliche Bindung“ auf 50 Prozent beziffert, obwohl in der Überweisungsakte der Sozialberatung von 80 Prozent die Rede ist. Oder wenn er die Klientin im Gespräch über Umschulungspläne immer mal wieder daran erinnert, sie dürfe nicht „vernachlässigen, dass Ihre Kinder Betreuung brauchen“.¹³⁵ Das solle sie nicht „unterschätzen“. Im Unterschied zur IV hat die Thematisierung von familiären Pflichten im ZBE keinen institutionell bedingten Hintergrund, sondern dürfte Bergers persönlicher Vorstellung über Geschlechterrollen geschuldet sein. Frau Kaiser macht selbst keine eingeschränkte Verfügbarkeit qua Mutterschaft geltend, das Thema wird nach dem Wechsel zu Coach Sibylle Reber auch nie mehr angesprochen und die Klientin tritt am Schluss eine 80-Prozent-Praktikumsstelle an. Bergers Stereotypisierung der Klientin lässt sich allerdings gut nachvollziehen vor dem Hintergrund eines *Lebenslaufs gemäß dem traditionellen Geschlechterarrangements* des Hausfrau-Ernährer-Modells. Simone Kaiser wählt zunächst mit Coiffeuse einen typischen Frauenberuf, der nicht auf eine lebenslange Erwerbstätigkeit angelegt ist (Rabe-Kleberg 1992) und zieht sich

134 Es fällt auf, dass sich Frau Kaiser in den drei Jahren Arbeitsunfähigkeit nach den Knieoperationen von 2003 bis 2006 offenbar gar nicht an die IV wendet. Im Interview beschreibt sie die starken Schmerzen und funktionellen Einschränkungen im Alltag. Es ist zu vermuten, dass sie sich deshalb nicht bei der IV meldet, weil sie vor dem Eintreten der Beeinträchtigungen nicht erwerbstätig war und deshalb gar keine Kompensation für die im Haushalt eingeschränkte Arbeitsfähigkeit erwartet.

135 Die Kinder sind zu diesem Zeitpunkt bereits 12 und 14 Jahre alt.

mit der Geburt des ersten Kindes aus dem Arbeitsmarkt zurück. Der erste in unserem Datenmaterial dokumentierte Versuch eines beruflichen Wiedereinstiegs findet erst statt, als das jüngere Kind in die Schule kommt und man kann vermuten, dass die Rückkehr in den Arbeitsmarkt primär durch die Scheidung motiviert ist. Durch das Scheitern der Ehe mündet das traditionale Lebensmodell in eine Fallkurve. Der Wiedereinstieg misslingt aus zwei Gründen: erstens als Folge einer zweiten gesundheitlichen Krise mit mehrjähriger Arbeitsunfähigkeit (vgl. Abb. 4), zweitens aber auch, weil ihre berufliche Qualifikation und Erfahrung im Büro durch den langen familienbedingten Erwerbsunterbruch entwertet wurden. „Die [= die IV] schreiben locker-flockig, ‚suchen Sie sich eine Stelle im Büro‘“, beschwert sie sich bei Berater Berger und zeigt auf einen Stapel mit Absagen auf entsprechende Stellenbewerbungen, worauf dieser ihr bestätigt, dass sich „momentan 100 Leute *mit* KV“ auf Stellen im Bürobereich bewerben und sie ohne solide Qualifikation keine Chance habe.¹³⁶ Damit muss sie einen weiteren beruflichen Abstieg hinnehmen und sich im prekarierten Sektor der Jede-Frau-Tätigkeiten eine Arbeit suchen zu einem Lohn, der weit unter einem „Familienlohn“ (Gottschall/Schröder 2013) liegt.¹³⁷

Folglich sind die finanziellen Fragen, die von Coach Sibylle Reber als „Nebenschauplatz von Frau Kaiser“ bezeichnet werden, effektiv von existenzieller Bedeutung. Deshalb erkämpft sie sich mithilfe einer Anwältin die Weiterzahlung der Alimente, die ihr der Ex-Ehemann nach vielen Jahren plötzlich verweigern will. Wie sie mehrmals betont, müsste sie ohne die Kinderalimente zur Sozialhilfe. In dieser Hinsicht kann Frau Kaiser doch noch einen gewissen Nutzen ziehen aus dem überholten Ernährermodell, das ihr beruflich zum Verhängnis geworden ist. Sie erfährt allerdings die Folgen der gesellschaftlichen und sozialpolitischen Abkehr von diesem Geschlechterarrangement mit familienbasierter sozialer Sicherung für Ehefrauen/Mütter hin zum „adult worker“-Modell, das von jeder arbeitsfähigen erwachsenen Person eine eigenständige Existenzsicherung erwartet (Lewis 2001;

136 „KV“ ist die gängige Kurzbezeichnung für die dreijährige kaufmännische Lehre.

137 Laut IV-Akte erzielte sie an ihrer letzten Stelle als Kassiererin einen Nettostundenlohn von CHF 20.50. Bei einem halben Pensum käme sie damit auf rund 1700 Franken im Monat, was sowohl für eine Einzelperson, aber erst recht für eine dreiköpfige Familie unter der Armutsgrenze liegt. Diese beträgt in der Schweiz für eine Einzelperson durchschnittlich 2250 Franken, für einen Haushalt mit einer Erwachsenen und zwei Kindern durchschnittlich 3600 Franken (Guggisberg/Müller/Christin 2012: 18). Bei Frau Kaiser kommen noch die Alimente des Ex-Mannes hinzu, dank derer sie über die Armutsschwelle kommt (vgl. unten).

Leitner et al. 2004; Orloff 2006). Der Ex-Mann muss nur noch Kinderalimente zahlen, aber keinen Unterhalt mehr für Simone Kaiser selbst.

Aus der IIZ-Perspektive betrachtet, erweist sich der Fall Kaiser als Lehrbuchbeispiel. In negativer Hinsicht in Bezug auf das klassische Zuständigkeitsgerangel, in positiver Hinsicht in Bezug auf die schnelle Einspeisung in einen IIZ-Prozess und das (vorläufig) glückliche Ende. Zu Beginn schiebt die IV die Zuständigkeit für die berufliche Integration der Klientin dem RAV zu (vgl. zitierter Brief); bei der Arbeitslosenversicherung besteht jedoch kein Anspruch auf die Finanzierung der von Frau Kaiser gewünschten Umschulung. Denn die ALV übernimmt Kosten für Weiterbildung und Umschulung nur,

„(...) wenn die Arbeitsmarktlage eine solche Maßnahme bedingt. Die ALV darf daher keine finanziellen Leistungen erbringen, wenn eine allfällige erschwerte Vermittlungsfähigkeit nicht auf Gründe des Arbeitsmarktes, sondern auf ein bestehendes Gesundheitsproblem zurückzuführen ist. Die Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen fällt in den Bereich der Invalidenversicherung.“ (SECO 2013: A21)

Simone Kaiser ist zu gesund für die IV und mit ihren zwei Berufsabschlüssen zu gut qualifiziert für einen Ausbildungszuschuss der ALV. Gerade deshalb passt Frau Kaiser jedoch perfekt in das Profil eines IIZ-Falls. Zum Zeitpunkt ihrer dritten gesundheitlichen Krise 2008 (vgl. Abb. 4) ist das ZBE bereits seit einem Jahr in Betrieb. Wie Mikael Mesud erfüllt sie die Kriterien des RAV für eine Überweisung ins ZBE, so dass das RAV sie gleich anmeldet. Ihre erste Station ist dort die Sozialberatung, die sie aufgrund des laufenden IV-Verfahrens sofort ans MAMAC-Team weiterleitet. Dort beschert der negative Bescheid der IV Reto Berger bekanntlich ein Problem: weil die IV nicht mehr involviert ist, ist Frau Kaiser kein MAMAC-Fall mehr (vgl. 3.1). Also wird sie ZBE-intern eine Station weitergereicht ins dreiwöchige Vertiefungs-Assessment und danach ins Coaching zu Sibylle Reber. Alle diese Fallübergaben kann man nun nicht gerade Hilfe aus einer Hand nennen, aber immerhin verlaufen sie relativ schnell und geradlinig. Und anders als im Fall Mesud führt die Überweisung ins ZBE zu einer qualitativen *Wende im Fallverlauf*, die in eine (berufliche) Steigkurve zu münden scheint.

Simone Kaiser kann zusammen mit ihren wechselnden Beratern und Beraterinnen tatsächlich ihre beruflichen Möglichkeiten vertieft ausloten, anstatt umgehend die nächste schlecht bezahlte prekäre Arbeit annehmen zu müssen. Reto Berger verfolgt zunächst den naheliegenden Plan, an den vorhandenen Erfahrungen anzuknüpfen und der Klientin zu einer soliden kaufmännischen Ausbildung

zu verhelfen. Diese entdeckt aber im Vertiefungs-Assessment neue berufliche Interessen im Sozialbereich und will eine dreijährige Ausbildung als Sozialpädagogin in Angriff nehmen. Wie schon geschildert, beherzigt Sibylle Reber dann zugunsten der Klientin die informelle IIZ-Maxime des „Grenzen-Auslotens“, um die institutionellen Regeln der ALV und das Finanzierungsproblem für das notwendige Vorpraktikum zu umgehen (vgl. 3.3.2). Das virtuose Jonglieren rechtlicher Vorgaben „im Graubereich“ wäre jedoch für sich allein nicht ausreichend, um der Klientin die Ausbildung zu ermöglichen. Ob ALV-Taggelder oder Praktikumslohn: Beides wäre nicht genug, um die dreiköpfige Familie über der Armutsgrenze zu halten. Nur dank der aus der Familienkonstellation abgeleiteten Ansprüche auf Kinderalimente kann sich Frau Kaiser eine Ausbildung leisten, denn sie ist zwar Alleinerziehende, aber nicht Alleinernährerin der Familie.¹³⁸ Diese zusätzlichen Sozialtransfers unterscheidet sie von Erkan Yilmaz, dem (wie Mikail Mesud) überdies ein Berufsabschluss fehlt als Basis für weitere Qualifizierungen. Simon Kaiser ist mithin quasi privilegiert unter den Unterprivilegierten.¹³⁹ Aber auch sie kann ihren Traum nicht direkt verwirklichen, sondern muss noch als Beschäftigungsmaßnahme ein halbjähriges unbezahltes Praktikum in einer Behinderteninstitution absolvieren, weil sie mangels Berufserfahrung keine Vorpraktikumsstelle findet. Erst nach einem dreiviertel Jahr führen ihre Bewerbungen zum Erfolg: Sie erhält eine Praktikumsstelle mit Zusage auf eine anschließende Ausbildungsstelle und der Fall wird im ZBE nach eineinhalb Jahren abgeschlossen.

IIZ als weitere (Zwischen-)Station der Unterstützungskarriere

Die geschilderten Fallverläufe sind bezüglich Dauer und Komplexität nicht ungewöhnlich. Nur in drei der 14 länger verfolgten und im Detail analysierten Fälle unserer Studie wurden die Klientinnen und Klienten schon kurze Zeit nach der

138 Wie Dingeldey/Berninger (2013) für Deutschland zeigen, gelingt es nur einer Minderheit von Alleinerziehenden mit dem Erwerbseinkommen allein über die Armutsgrenze zu kommen. Sie und auch eine Minderheit der Paarhaushalte mit Kindern sind zusätzlich auf erwerbs- bzw. familienbezogene Sozialtransfers angewiesen (vgl. auch Klammer et al. 2012: 69). Auch in der Schweiz haben erwerbstätige Alleinerziehende die höchsten Armutsraten unter der erwerbstätigen Bevölkerung. 19,9 Prozent der erwerbstätigen Alleinerziehenden sind arm (Guggisberg et al. 2012: 38).

139 Sie hat noch in einer weiteren Hinsicht Glück im Unglück: Ihre spezifischen gesundheitlichen Einschränkungen machen sie untauglich für die übliche Vorgehensweise des RAV. Wie Coach Reber erklärt, „gehen solche Leute sonst als Betriebsarbeiter, aber das geht bei ihr nicht. Darum braucht sie eine qualifizierte Stelle“. Sie muss sich nicht auf unqualifizierte manuelle Arbeit bewerben, sondern darf eine Ausbildung machen und das wiederum kann sie nur, weil sie die notwendige Grundbildung hat, über die Yilmaz und Mesud nicht verfügen.

Anmeldung bei der ALV oder der IV in einen IIZ-Prozess überwiesen (d. h. nach weniger als sechs Monaten). In acht Fällen erfolgte die Anmeldung bei Matrix oder dem ZBE hingegen erst nach mehr als einem Jahr. Überdies hatten einige von ihnen, wie etwa Mikail Mesud, schon vor der hier betrachteten jüngsten Episode ihrer Unterstützungskarrieren früher einmal Phasen der Arbeitslosigkeit oder des Sozialhilfebezugs erlebt bzw. bezogen wie Simone Kaiser IV-Leistungen. Auch eine kurze Verweildauer in einem IIZ-Prozess von höchstens sechs Monaten kam nur selten vor, nämlich in drei Fällen. Zweimal war der kurze Prozess durch den Wegzug der Klienten aus dem Einzugsgebiet des IIZ-Projekts bedingt. Die Hälfte der Klientinnen und Klienten verweilte mindestens etwa eineinhalb Jahre im IIZ-Prozess; von den vier Fällen mit einer Dauer zwischen einem halben und einem Jahr waren zwei bis zum Abschluss der Forschungsarbeit noch am Laufen. Und in ebenfalls der Hälfte der Fälle wurden die Drehtüren durch IIZ nicht gestoppt, sondern die Betroffenen durchliefen als Teil des Prozesses respektive nach Abschluss von IIZ mindestens noch ein weiteres Mal dieselben Institutionen, bei denen sie schon einmal anhängig waren.

Dieses Ergebnis ist nicht statistisch repräsentativ, aber aus mehreren Gründen nicht erstaunlich und vermutlich nicht durch die kleine qualitative Stichprobe verzerrt. Erstens implizieren bereits die Selektionskriterien von IIZ-Fällen ein Verlaufskurvenpotenzial. Die Zielgruppe ist durch die Komplexität ihrer Problemlagen definiert und insbesondere auch durch gesundheitliche Einschränkungen.¹⁴⁰ Deshalb ist immer mit einem gesundheitlichen „Auf und Ab“ zu rechnen, das sich, wie die in Kapitel 3 zitierte ZBE-Sozialberaterin bemerkt, „nicht verwalten“ lässt. Gerade die chronischen Schmerzen und psychischen Krankheiten, an denen manche der interviewten Personen leiden, treten in nicht voraussehbaren Schüben auf und durchkreuzen immer wieder Integrationspläne. Schmerzen und Depressionen erschweren die Stellensuche und umgekehrt schlagen die erfolglose Stellensuche und zunehmende finanzielle Sorgen aufs Gemüt. Das Personal der IIZ-Projekte neigt dazu, wiederholt auftretende krankheitsbedingte Rückschläge

140 Eine Studie zu Neubezüglern einer IV-Rente zeichnet ebenfalls ein Bild langer und verschlungener Unterstützungskarrieren (Fluder et al. 2013). Fast ein Drittel der Neurentner hatte in den zehn Jahren vor dem Rentenzuspruch bereits Sozialhilfe bezogen und 28 Prozent Arbeitslosengeld; 12 Prozent sogar Leistungen aus beiden Systemen (ebd.: 22). Jeweils ein erheblicher Teil dieser Gruppe wies mehrere Episoden des Sozialhilfebezugs (ebd.: 24) respektive der Arbeitslosigkeit (ebd.: 20) auf. Durchschnittlich waren die Neurentner in den zehn erfassten Jahren fast viereinhalb Jahre erwerbslos und hatten ein sinkendes Erwerbseinkommen (ebd.: 39). Die Autoren interpretieren ihre Befunde als „schleichende(n) Verschlechterung der gesundheitsbedingten Beeinträchtigungen“ (ebd.: 36) und als seit längerem bestehende Einschränkung der Erwerbsfähigkeit.

psychosomatisch zu deuten und den Klienten als gleichsam unbewusste Selbstsabotage zuzurechnen (Koch, im Erscheinen). Ein zweiter Umstand, der sich von den sozialstaatlichen Institutionen selbst bei bester Kooperation kaum beeinflussen lässt, sind die Bedingungen des Arbeitsmarkts. Denn die Überwindung von Unterstützungsabhängigkeit ist „nicht eine Sache der Fürsorge (...), sondern eine der Arbeit“ (Castel 2000: 63). Die Institutionen können die Beschäftigungsfähigkeit der Klientinnen mit Bildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen verbessern, aber ob dies genügt, entscheiden letztlich die Arbeitgeber, bei denen sich die Stellensuchenden bewerben. Hinzu kommen endogene Faktoren, die im IIZ-Prozess selbst angelegt sind. Wie in Kapitel 3 gezeigt, verlängern wiederholte Abklärungen die Unterstützungskarriere und das vordringliche Problem der Existenzsicherung hält die Drehtür in Schwung. In den beobachteten Fällen wurde nur ausnahmsweise durch IIZ eine qualitative Wende eingeleitet. Die Qualifizierung von Simone Kaiser ist ein gelungenes Beispiel; bei Pinar Pekay scheitert ein ähnlicher Versuch, durch Nachqualifizierung ihre Arbeitsmarktchancen zu verbessern, an ihren Gesundheitsproblemen und ihrer Schwangerschaft (vgl. 3.3.2).

4.2 Latten ohne Zwischenraum? IIZ und Unterstützungsnetze

Die geschilderten langen Unterstützungskarrieren und verschlungenen Pfade durch den Dschungel der Hilfsangebote bringen es mit sich, dass die Betroffenen einer Vielzahl von Beraterinnen, Therapeuten und Sozialverwalterinnen begegnen und sich Strategien zurechtlegen, wie sie am besten mit deren Ratschlägen und Vorschriften umgehen oder sich diesen entziehen können (Maeder/Nadai 2004: 78–88). Sie sind zwar nicht die „Kunden“, als die sie heutzutage in der Rhetorik ökonomisierter Sozialverwaltungen adressiert werden, weil sie die Hilfsangebote nicht selbst bezahlen und oft auch nicht selbst wählen oder gar ausschlagen können (Thole/Cloos 2000; Mane 2010; Schaarschuch 2000). Aber sie können durchaus die Qualität der Unterstützung vergleichen und entscheiden, welchen Helferinnen sie Vertrauen schenken. Nicht zuletzt werden sie durch die Lücken des Systems gezwungen, sich zum Teil selbst die Hilfe zu organisieren, die sie benötigen – seien dies institutionelle Angebote oder Unterstützung durch ihre persönlichen sozialen Netze. IIZ wurde geschaffen, um die Zwischenräume im Lattenzaun zu überbrücken und Klientinnen und Klienten in komplexen Problemlagen „Fallführung aus einer Hand“ zu bieten. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung ist ein enger Bezug zur Methodik des Case Management, das diese

passgenaue Koordination von Unterstützung verheißt, naheliegend. Wie schon dargelegt, ist die Fundierung im Case Management ein wichtiges identitätsstiftendes Element von Matrix, während umgekehrt die Mitarbeitenden des ZBE gerade deswegen das Gefühl haben, „nicht richtig IIZ“ zu leisten, weil kein Case Management mit direkter Kooperation zu anderen Institutionen stattfindet. Im klassischen Case Management kommt der Case Managerin in ihrer dreifachen Funktion als Gate-Keeper, als anwaltschaftliche Vertreterin der Klientin und als Vermittlerin zwischen individuellem Bedarf und Hilfeangebot eine zentrale Rolle zu. Bei Matrix ist sie Teil eines ganzen Case Teams, in dem die für den individuellen Fall relevanten Institutionen und Fachpersonen vertreten sein sollten, insbesondere natürlich die Trägerinstitutionen von Matrix. So weit die Idee. Wie aber gestaltet sich die Koordination der Hilfe in der Praxis und welche Rolle spielt die durch IIZ organisierte Unterstützung – mit oder ohne Case Management – für die Klientinnen und Klienten?

Lücken überbrücken

Erkan Yilmaz ist der Ansicht, sein RAV-Berater und Case Manager Hans Wieser habe ihm nicht viel geholfen und sei ein bisschen „unzuverlässig“ (vgl. 3.3.3). Im Interview wird er von der Forscherin gebeten, die Personen oder Stellen aufzuzeichnen, die ihm in der Situation der Arbeitslosigkeit eine Unterstützung waren.

Er überlegt nicht lange: „Also erstes sage ich, meine Anwalt, also schreibe ich meine Anwalt? Meine Anwalt hat erstes viel geholfen und schnell reagiert, also dass ich schnell Lohn bekomme, Anfang schon, nach dem Operation. (...) Zweites ist Frau Schneider hat mich geholfen, von Pro Infirmis.“ An dieser Stelle ergänzt seine Frau: „Erste Caritas. Erste Caritas ich Problem klären, Caritas schicken Pro Infirmis.“ Gemeinsam rekonstruiert das Ehepaar im Folgenden, welche Stellen und Personen ihnen eine wichtige Unterstützung waren. Frau Schneider rutscht dabei hinter Caritas auf Platz drei ab, Hans Wieser wird gar nicht namentlich genannt, sondern figuriert nur als „RAV“ zuunterst auf der Liste.

Case Manager Wieser führt in seiner Aufzählung der Schnittstellen für die Fallöffnung sechs Institutionen bzw. Fachpersonen auf (vgl. 3.1), wovon ursprünglich vier ins Case Team aufgenommen werden. Tatsächlich arbeitet dann aber neben Wieser nur noch Margret Schneider von Pro Infirmis, einer Hilfsorganisation für Behinderte, mit. Der Anwalt fehlt schon auf Wiesers ursprünglicher Liste. Der Arzt von Yilmaz sowie der Vertreter eines Beschäftigungsprogramms, an dem Yilmaz teilgenommen hat, sind zwar formell im Case Team dabei, sie

nehmen aber entweder gar nie oder nur ein einziges Mal an einer Case Team-Sitzung teil. Ärzte gelten bei Matrix allgemein als schwer mobilisierbar; „die verlassen ihre Praxis nie.“ Frau Schneider ist an sich nicht für Erkan Yilmaz zuständig, sondern für eine seiner Töchter, die aufgrund einer Behinderung von Pro Infirmis unterstützt wird.

Nicht im Case Team vertreten sind des Weiteren die IV und die Sozialhilfe. Die IV hat die äußerst prekäre Situation des Klienten insofern mitverursacht, als sie aus disziplinarischen Gründen berufliche Maßnahmen abgebrochen und den Fall abgeschlossen hat. Außerdem nimmt man bei Matrix allgemein die IV nicht in ein Case Team auf, wenn eine Einsprache des Klienten gegen einen Entscheid dieser Versicherung pendent ist. Dies ist bei Yilmaz bekanntlich der Fall: Sein Anwalt versucht auf gerichtlichem Weg, eine Wiederaufnahme der beruflichen Maßnahmen zu erwirken. Die Sozialhilfe ist so lange nicht zuständig, als der Klient noch Arbeitslosenunterstützung bezieht, die über dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum liegt. Im Matrix-Jargon liegen deshalb keine „Schnittstellen“ zur IV und zur Sozialhilfe vor. Schnittstellen sind konstitutiv für die Zulassung eines Klienten zum IIZ-Prozess und Case Manager Wieser hat im Fall Yilmaz die IV sogar zweimal als Schnittstelle notiert (Berufsberater und Sachbearbeiterin).

Die Krux liegt in der *Differenz zwischen dem Möglichen und dem Faktischen*: Die Anmeldeformulare von Matrix sehen in der Rubrik Schnittstellen auch die Nennung von „geplanten“ Anmeldungen und „vermuteten“ Anspruchsberechtigungen bei Institutionen vor. In der Praxis beteiligen sich aber nur die *effektiv involvierten Stellen* in Case Teams, weil sie nur dann Arbeitszeit aufbringen, mithin Kosten tragen können, wenn ein Klient bei ihnen anhängig ist. Die von Wieser benannte Schnittstelle mit der IV liegt in der Vergangenheit, die in den Case Team-Sitzungen immer wieder angesprochene Rolle der Sozialhilfe in der Zukunft. In der Gegenwart des laufenden IIZ-Prozesses fehlen diese für die Eingliederung und für die Existenzsicherung des Klienten wichtigen Akteure. Die IV wird später von Yilmaz' Anwalt gleichsam wieder an den Tisch gezwungen, indem ein Gericht den Rekurs gegen die IV gutheißt und die Wiederaufnahme von beruflichen Maßnahmen anordnet. Zu diesem Zeitpunkt hat Yilmaz aber seine Ansprüche bei der Arbeitslosenversicherung ausgeschöpft, also fällt das RAV als Akteur aus. Der Klient erhält während der IV-Eingliederungsmaßnahmen Taggelder dieser Versicherung – damit wird ein Einbezug der Sozialhilfe hinfällig. So haben sich innert kurzer Zeit die anfänglich sechs Schnittstellen ins Nichts aufgelöst, der IIZ-Prozess wird nach eineinhalb Jahren abgeschlossen, nur Erkan Yilmaz hat noch immer

keine Stelle im ersten Arbeitsmarkt. Das Case Management und die Zusammensetzung des Case Teams sind also nicht wie mit IIZ beabsichtigt an die Bedürfnisse des Falls, sondern wie gehabt *an die finanzielle Zuständigkeit der beteiligten Institutionen gekoppelt*. Endet die Anspruchsberechtigung des Klienten bei der Heiminstitution des Case Managers, ist es auch mit dessen Zuständigkeit vorbei.¹⁴¹

Aus Sicht des Case Teams wäre die Beteiligung der IV vor allem im Hinblick auf eine sorgfältige Abklärung der Erwerbsfähigkeit und beruflichen Optionen des Klienten nötig und Yilmaz selbst hofft auf eine Umschulung als Annäherung an das ersehnte „Diplom“, d. h. eine formale Qualifikation. Mit anderen Worten: die IV soll richten, was das RAV mit seinen auf prinzipiell arbeits- und beschäftigungsfähige Arbeitslose ausgerichteten Mitteln nicht leisten kann, nämlich eine an den individuellen Klienten mit seinen Beeinträchtigungen angepasste Unterstützung bei der beruflichen Eingliederung. Das RAV hält insbesondere nicht, was es mit seinem Namen zu versprechen scheint – es vermittelt keine Stellen. Wie Mikail Mesud betont auch Erkan Yilmaz, dass ihm das RAV nie eine Stelle zugehalten habe und er alle seine befristeten Jobs selbst gefunden habe. Überdies hätte er sich vom RAV Bildungsmaßnahmen erwartet und ist enttäuscht, dass aus all den andiskutierten Möglichkeiten nichts geworden ist.

Also ich habe vom RAV erwartet, dass ich auch ein bisschen äh.. Umschulung, dass ich weiter mache. Letztes Mal habe ich Staplerfahrer habe ich machen wollen, und der Herr Wieser ist ein bisschen äh ... unzuverlässig sage ich. (...) Was wir heute reden und er lasst auf dem Tisch, hat nicht weitergemacht. (...) Ich habe zweite Sitzung gegangen, ja was ist mit meine Staplerkurs, ja, jetzt ist Zeit laufen, 'es geht nicht', 'ich hab nicht gefunden'. Es ist immer so gegangen. (...) Und 18 Monate war ich beim RAV, habe ich keine, nichts gearbeitet, nichts gemacht. (Erkan Yilmaz, Interviewausschnitt)

Zur Ehrenrettung von Hans Wieser sei angemerkt, dass dieser unter der Ägide der Aktivierungspolitik natürlich keine Stellen vermitteln darf, sondern den Klienten zu eigenverantwortlicher Stellensuche anhalten muss (vgl. 1.1). Und er kann Herrn Yilmaz keine qualifizierende Ausbildung oder Umschulung verschaffen,

¹⁴¹ Laut Hans Wieser gibt es zwar in seinem RAV eine ungeschriebene Regel, wonach die Case Manager im Rahmen einer „Nachfolgeplanung“ einen Klienten noch maximal sechs Monate weiterbetreuen können. Spätestens dann müssen sie den Fall aber abgeben. Auch im ZBE können die Coachs eine Klientin nach dem formellen Fallabschluss noch für kurze Zeit weiter begleiten, „wenn etwas ganz Wichtiges im Tun ist“.

weil dieser die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt.¹⁴² Die Folge der vom Klienten angeprangerten Untätigkeit des Case Managers ist jedoch, dass Yilmaz sich *für die Arbeitssuche an kommerzielle Stellenvermittlungen und an seine Freunde wendet*, die ihm suboptimale Jobs verschaffen. Yilmaz weiss, „dass ich bei Temporärbüro sofort Arbeit auf Bau bekommen kann“, aber dass er diese Art von Arbeit aus gesundheitlichen Gründen nicht annehmen dürfte. Genau das tut er dann trotzdem, denn in diesem Bereich findet er befristete Stellen und verdient am besten. Auch die Jobs, die ihm seine Freunde vermitteln, sind prekär (befristet, z. T. ohne Vertrag), ungesund („30 bis 40 Kisten mit Backwaren auf- und abladen“ als Auslieferer für eine Bäckerei) und finanziell unattraktiv: 1000 Franken im Monat bei der Bäckerei oder „ein Sackgeld“¹⁴³ im neu eröffneten Lebensmittelladen eines Freundes. Die (noch) unbezahlte Aushilfsstelle in diesem Geschäft ist ein gutes Beispiel für die divergierenden Logiken der beteiligten Akteure, die in einer Case Team-Sitzung zum Ausdruck kommen. Herr Yilmaz beruft sich auf die aus sozialen Netzen erwachsenen Reziprozitätspflichten gegenüber einem Freund und vertraut darauf, dass dieser zahlen werde, sobald das Geschäft genügend Gewinn abwerfe. Auch Frau Yilmaz argumentiert gemeinschaftsorientiert, appelliert jedoch an ihren Mann, zuerst an die Familie zu denken und dann erst an den Freund; die Familie brauche das Geld. Hans Wieser und Margret Schneider sind hingegen sichtlich entsetzt. Frau Schneider befürchtet, er werde ausgenutzt werden. Hans Wieser erinnert an die Regeln der ALV: „Das gibt ein Problem, wenn Sie arbeiten und nichts verdienen!“

Der Freundeskreis bietet auch im Hinblick auf die (prekäre) *Existenzsicherung* Unterstützung. Yilmaz leiht sich mehrmals Geld und häuft rund 10.000 Franken Schulden an, die in der Situationsanalyse zu Beginn des IIZ-Prozesses in den Akten vermerkt, später im Prozess aber nie thematisiert werden. Da die Arbeitslosenversicherung institutionell blind ist für persönliche und finanzielle Probleme der Arbeitslosen und die Sozialhilfe keine Unterstützung sprechen kann, weil der Haushalt knapp über der sozialhilferechtlichen Armutsgrenze liegt, springen neben den Freunden intermediäre Organisationen des Dritten Sektors ein. Caritas und Pro Infirmis erbringen die materiellen und immateriellen Leistungen, für die im Fall Yilmaz die staatlichen Institutionen trotz IIZ nicht

142 Überdies ist zu erwähnen, dass Herr Yilmaz in Bezug auf den fraglichen Staplerfahrerkurs ambivalenter war, als es im Interview erscheint. Der Case Manager schlug nämlich mit Rekurs auf bessere Arbeitsmarktchancen einen einmonatigen Lagerlogistikkurs vor, aber der Klient bevorzugte den kürzeren einwöchigen Kurs.

143 Sackgeld: Dialektwort für Taschengeld.

zuständig sind: vor allem einmalige finanzielle Beiträge, die bei der Sozialhilfe nicht abrufbar sind. Zum Beispiel schießt Pro Infirmis die Mieterkaution beim Wohnungswechsel vor und Caritas bezahlt einzelne Rechnungen, die das Familienbudget der Yilmaz sprengen, und unterstützt sie mit Lebensmittelpaketen. Die beiden Organisationen füllen also mit altmodischer, einseitig gewährter Fürsorge ohne Gegenleistungspflicht die Lücken der sozialen Sicherung bzw. fangen die von der Aktivierungspraxis verursachten Folgeprobleme auf (Leistungskürzungen und Leistungseinstellungen als Sanktionen für Fehlverhalten). Die beiden Hilfswerke bieten überdies Beratung (z. B. Budgetberatung) und Bildung (z. B. Deutschkurs für Frau Yilmaz).

Pro Infirmis ist mit Margret Schneider im Case Team von Matrix vertreten, womit Frau Schneider eine *Brückenfunktion zwischen verschiedenen Sektoren des Unterstützungsnetzwerks* von Familie Yilmaz wahrnimmt. Streng genommen hätte sie eigentlich keine Funktion in Bezug auf die Integration von Erkan Yilmaz, denn nicht er ist ihr Klient, sondern seine Tochter. Ähnlich wie bei Simone Kaiser, die sich dank Kinderalimenten einen Praktikumslohn leisten kann, erweist sich die spezifische Familienkonstellation für den Klienten als Glück im Unglück.¹⁴⁴ Die behinderte Tochter wird zum Türöffner zum subsidiären (bzw. aus der subjektiven Sicht der Familie primären) Hilfesystem, das entscheidende Leistungen erbringt. Eine Lehrerin der Tochter nimmt die blauen Flecken des Mädchens wahr, die von Stürzen in der nicht behindertengerechten Wohnung stammen, und schickt die Eltern zu Caritas, die einerseits selbst hilft, andererseits an die Pro Infirmis weiter verweist. Frau Schneider hält den Kontakt zur IV, den sie später auch in Bezug auf Herrn Yilmaz einzusetzen versucht; sie organisiert eine sozialpädagogische Familienbegleitung und die Budgetberatung, vermittelt eine bessere Wohnung und finanzielle Vorschüsse, begleitet das Ehepaar zur Sozialhilfe und wird für die Familie so wichtig, dass Herr Yilmaz sie im Case Team haben will.

Was die Pro Infirmis und Caritas als private Organisationen im Sozialbereich auszeichnet ist, dass sie das ganze *Familiensystem im Blick* haben und nicht nur den Klienten als Individuum. In dieser Hinsicht operieren sie gleich wie die staatliche Sozialhilfe, für die der ganze Haushalt die relevante Unterstützungseinheit

¹⁴⁴ Auch bei Mikail Mesud ist die Haushaltsituation ein entscheidender Faktor zur Bewältigung seiner prekären Existenz. Seine Frau hat seit vielen Jahren eine feste Teilzeitstelle und eine Teilrente der IV und verschafft der Familie damit Stabilität und eine gewisse materielle Sicherheit auf bescheidenem Niveau. Erst vor diesem Hintergrund geht seine Mischrechnung zwischen besser und schlechter bezahlten Jobs auf, die Teil seiner Strategie des flexiblen Herunterschraubens von Ansprüchen ist.

darstellt, sowohl bezüglich der Berechnung des finanziellen Bedarfs wie bezüglich Beratung und immaterieller Interventionen. Die Sozialhilfe ist im Fall Yilmaz jedoch nicht beteiligt. Die Arbeitslosenversicherung, die Yilmaz in IIZ überwiesen hat, adressiert lediglich das Individuum als Beitragszahler und Leistungsempfänger und das gilt auch für die Invalidenversicherung.¹⁴⁵ Gemäß unseren Beobachtungen kommen die Klientinnen und Klienten in der Regel ohne Partner bzw. Partnerin zu den Case Team-Sitzungen und die Familie wird im Prozess vor allem als psychologische Stütze oder Belastung thematisiert. Im Fall Yilmaz wird die Ehefrau erst gegen Ende des IIZ-Prozesses ebenfalls als Klientin adressiert, als die Existenzsicherung immer prekärer wird und sich das Case Team Gedanken dazu macht, wie Frau Yilmaz Geld verdienen könnte. Diese erwähnt bereits ein halbes Jahr zuvor, an der ersten beobachteten Sitzung, sie wolle auch Arbeit suchen. Die Forscherin hält in ihren Feldnotizen mit feministischem Furor fest:

Eigentlich müsste man in Frau Yilmaz investieren, nicht in ihn (oder wenigstens auch in sie). Sie scheint interessiert an Arbeit (evtl. Ausbildung für sich selbst), sehr energisch und hat ein grosses Interesse, die Familie zusammenzuhalten.

Necla Yilmaz, die jeweils bekleidet mit bodenlangem schwarzem Rock und Kopftuch erscheint und so auf den ersten Blick das Stereotyp der „unterdrückten“ muslimischen Frau evoziert, beeindruckt auf den zweiten Blick alle Beteiligten mit ihrer Energie und ihrem Engagement für die Familie. In der letzten Case Team-Sitzung bringt die Moderatorin Karin Jenni von der Matrix-Geschäftsstelle unter diesem Eindruck mehrere Ideen für Frau Yilmaz vor: Man könnte prüfen, ob sie Ansprüche auf Sondermassnahmen der ALV habe, ob man ihr einen Sprachkurs finanzieren könne oder ob sie an einem Ausgesteuertenprogramm der Sozialhilfe teilnehmen könne, wie man es als letzten Ausweg für ihren Mann ins Auge fasst. Alle Vorschläge werden wegen fehlender Anspruchsberechtigungen als nicht machbar verworfen. Überdies geben Wieser und Schneider zu Bedenken, Frau Yilmaz habe mit den drei Kindern und dem Haushalt schon genug zu tun. Diese strahlt jedoch und nickt bestätigend, als Karin Jenni vorschlägt, dann könnte das Ehepaar sich doch einen Platz im Beschäftigungsprogramm „50:50“ teilen, „Herr Yilmaz ist ja sowieso nicht voll arbeitsfähig“. Im Geplänkel um die Realisierbarkeit

145 Beide Versicherungen weisen auf finanzieller Ebene eine Haushaltskomponente auf, indem bei der ALV Versicherte mit Unterhaltspflichten gegenüber Kindern eine höhere Lohnersatzrate erhalten und bei der IV Anspruch auf Kinderzusatzrenten haben. Erst wenn die ALV bzw. das RAV oder die IV in IIZ-Prozesse involviert sind, gerät der Haushaltkontext in den Fokus.

dieser Idee stellt sich heraus, dass Frau Yilmaz eine Ausbildung als Hauswirtschafterin hat, worauf Frau Jenni meint, dann könnte sie doch in einem Heim Arbeit suchen. Auch diese Idee wird von Frau Schneider abgelehnt, mit der Begründung, Herr Yilmaz sei unfähig zu den Kindern zu schauen, „der kauft ihnen alles und sitzt nur vor dem Fernseher mit ihnen“. Nachdem das traditionelle Geschlechterarrangement mit Herrn Yilmaz als symbolischem, aber zurzeit nicht faktischem Familienernährer gewahrt bleibt, gelingt es Karin Jenni nur noch, Frau Yilmaz den Tipp zu geben, sich bei einer seriösen Vermittlungsagentur eine Stelle als Putzfrau zu organisieren. Diese beherzigt den Ratschlag und findet zuerst eine, später noch eine zweite Reinigungsstelle für einige Stunden pro Woche.

Insgesamt kann Erkan Yilmaz auf ein grosses soziales und institutionelles Unterstützungsnetzwerk zurückgreifen, das sich in den Jahren seit seinem Unfall als erstaunlich tragfähig erweist. Die Tragfähigkeit ist indes kaum dem IIZ-Prozess geschuldet. Zum einen weil wichtige Akteure aus formalen Gründen nicht im Case Team dabei sind, zum anderen weil diverse angedachte Interventionen im Rahmen der geltenden institutionellen Regelungen nicht durchführbar sind. Deshalb muss sich der Klient seinen auf seine persönlichen Verhältnisse zugeschnittenen „Welfare Mix“ (Evers/Olk 1996) selbst organisieren und insbesondere in Bezug auf die zentralen Probleme Arbeit und materielle Sicherung zusätzliche Ressourcen erschließen. Die privaten Unterstützungsquellen sind insofern dysfunktional als sie Folgeprobleme wie Schulden oder das Risiko einer weiteren Schädigung seiner bereits reduzierten Arbeitsfähigkeit mit sich bringen. Die Hilfswerke aus dem Dritten Sektor der Wohlfahrtsproduktion treten als Lückenbüsser des sozialstaatlichen Unterstützungsangebots auf und bieten insbesondere Hilfe zur Alltagsbewältigung der stark belasteten Familie, die im IIZ-Prozess weitgehend ausgeblendet bleibt.

„Ich bin allein“ – Ressourcenmangel und ‚Fürsorgeabhängigkeit‘

Als Coach Fabian Bohrer den Fall der schwangeren Pinar Pekay im ZBE abschließt und ihre Akte an die Sozialhilfe zurückschickt (vgl. 3.3.2), reagiert sie auf eine entsprechende Frage im Interview fassungslos: „Das weiß ich auch nicht, warum mich einfach Stopp!“ Im letzten Gespräch mit Bohrer artikuliert sie eindeutig einen Unterstützungsbedarf. Ihre Eltern „machen Probleme“, weil sie ein Kind von ihrem Freund erwartet, obwohl sie formell noch nicht von ihrem Ehemann geschieden ist. „Ich will ja scheiden seit drei Jahren, aber es geht nicht. (...) Türkische Leute machen manchmal blöd wegen Nachbarn, Verwandten und so. ‚Was sagen wir ihnen?‘ Ich habe zu meinen Eltern gesagt, ich komme nicht mehr zu ihnen. Es tut mir weh. Ich bin alleine, ich brauche Unterstützung.“ Der

Coach fragt nun, ob sie mit dem Vater des Kindes zusammenzieht. Es stellt sich heraus, dass dieser in der Türkei lebt, was wiederum Bohrer erstaunt: „Das macht es nicht einfacher, dass er weg ist. Jetzt bräuchten Sie Unterstützung, auch von männlicher Seite.“ Es wird diskutiert, ob der Freund in die Schweiz ziehen kann, aber erstens wollen beide warten, bis die Scheidung durch ist und zweitens ist unwahrscheinlich, dass er als Fabrikarbeiter aus der Türkei eine Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung in der Schweiz erhalten würde.¹⁴⁶ Im weiteren Verlauf des Gesprächs äußert Frau Pekay den Wunsch, einen Intensivdeutschkurs zu machen, um „beschäftigt“ zu sein während der Schwangerschaft. Bohrer schweigt daraufhin so lange, dass Pekay nachfragt, was er denke. Er lacht und meint: „Ich bin am Überlegen, wie ich das begründen kann!“ (Auszug Feldnotizen)

Pinar Pekays Schwangerschaft führt, wie bereits dargestellt, zu einer Neuklassifizierung des Falles: Sie weist zwar immer noch eine Mehrfachproblematik auf, jedoch in naher Zukunft gemäß der institutionellen Logik keine Eingliederungschancen mehr. Coach Bohrer kommt dieser eindeutige Abschluss eines blockierten Falles gelegen (vgl. 4.3), die Klientin steht nun hingegen erst recht „allein“ da. „Allein“ ist Frau Pekay zunächst bezogen auf persönliche soziale Netze: Nach dem Bruch mit dem Ehemann und den Eltern und mit einem neuen Partner, der weit weg in der Türkei lebt, hat sie im sozialen Nahraum nur noch ihre Tochter und eine Schwester, zu der sie den Kontakt weiterhin hält (vgl. Abb. 5).¹⁴⁷ Ein Freundeskreis scheint nicht vorhanden zu sein, vielmehr ist ihre *soziale Isolation* so auffallend, dass sie mehrfach in den Sozialhilfefakten notiert wird. So merkt sich ihr Sozialberater in der Sozialhilfe z. B. kurz vor Fallabschluss im ZBE vor: „Nächste Vorsprache, wenn Zeit vorhanden, schwerpunktmäßig die soziale Isolation thematisieren“. Neben Sozialkapital fehlt Frau Pekay auch kulturelles Kapital. Sie kann, wie sie selbst es ausdrückt, „keine Beweise“ vorlegen, d. h. keine Schulabschlüsse, beruflichen Diplome oder Arbeitszeugnisse. Ihrer eigenen Einschätzung nach habe sie in der Schweiz „keine Chance“ auf dem Arbeitsmarkt; sie wisse auch nicht, wo sie sich „melden“ könne, um eine Stelle zu finden. Überdies fühlt sie sich gleichsam ihrem eigenen Körper und ihrer Psyche ausgeliefert, die sich unkontrollierbar und unvorhersehbar mit Schmerzen und Depressionen äußern. Selbst die Schwangerschaft schildert sie als überraschendes, ungeplantes Ereignis.

146 Das Schweizer Migrationsregime basiert auf dem sogenannten dualen System, das Migranten aus EU-/EFTA-Staaten und Bürgern anderer Staaten unterschiedliche Chancen bzw. Rechte bezüglich Arbeitsimmigration gewährt. Die Türkei gehört zu den „Drittstaaten“, aus denen primär gut qualifizierte Arbeitskräfte zugelassen werden.

147 Sie hat noch zu einer zweiten Schwester guten (telefonischen) Kontakt, die aber in der Türkei lebt.

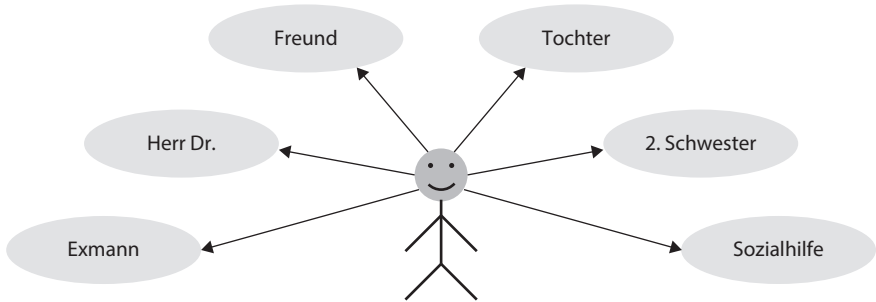


Abbildung 5: subjektives Netzwerk von Pinar Pekay (Zeichnung der Klientin)

In dieser *Situation der subjektiv empfundenen Ohnmacht und der objektiv geringen Ressourcen* ist der *Verlass auf das institutionelle Unterstützungsangebot* eine rationale, ja nachgerade alternativlose Strategie zur Erweiterung der eigenen limitierten Handlungsspielräume.

Frau Pekay hat die Zeichnung ihres Netzwerks während des Interviews angefertigt, das zwei Monate nach dem Fallabschluss im ZBE stattfand (vgl. Abb. 5).¹⁴⁸ Zu diesem Zeitpunkt ist auch ihr *ausgedehntes institutionelles Unterstützungsnetz* dramatisch geschrumpft. Es sei daran erinnert, dass sich im Lauf der mittlerweile dreijährigen Unterstützungskarriere mindestens zwölf Institutionen nacheinander oder gleichzeitig mit ihrem Fall (d. h. mit ihr selbst und/oder ihrer Tochter) befasst haben. Fast zeitgleich mit dem ZBE-Coach verliert sie ihre Psychotherapeutin, welche die Stelle wechselt und ihre Patientin nicht in die neue Praxis transferieren darf. Und die ambulante Nachbetreuung durch das Übergangsheim, in dem sie nach der Trennung kurze Zeit wohnte, wird von der Institution drei Monate vor dem abrupten Abschluss im ZBE abgebrochen, weil „die Weiterführung der Wohnbegleitung keinen Sinn mehr (mache), da Klientin Termine nicht wahrgenommen und wenig Verbindlichkeit gezeigt habe in letzter Zeit“ (Sozialhilfeakte). Sowohl in der Psychotherapie wie in der Wohnbegleitung wurde Pinar Pekay von (wechselnden) Frauen betreut. Das Geschlecht der Fachkräfte ist deshalb erwähnenswert, weil es für die Klientin, wie sie der Forscherin anvertraut, „schwierig ist, mit einem Mann zu reden“. Zwei Monate lang verschweigt sie dem

¹⁴⁸ Der Ehemann („Exmann“) figuriert in der Zeichnung, weil die Interviewerin Frau Pekay aufforderte, auch Stellen oder Personen einzubeziehen, „mit [denen] es schwierig ist“.

männlichen Coach im ZBE, der gerade daran ist, ihr nach dem Scheitern des Pflegepraktikums einen Kurs im Verkaufsbereich zu organisieren, und ihrem ebenfalls männlichen Sozialarbeiter bei der Sozialhilfe, dass sie schwanger ist. Selbst noch als die beiden bereits durch die Therapeutin informiert sind, traut sie sich nicht, Schwangerschaftsbeschwerden zu erwähnen, und bittet die Forscherin, sie möge doch den Coach anrufen und ihm mitteilen, dass sie den Deutschkurs deswegen unterbrechen wolle. Man darf sich fragen, ob es im Hinblick auf den Aufbau eines Arbeitsbündnisses geschickt ist, einer vor ihrem gewalttätigen Ehemann geflüchteten Frau ausgerechnet einen männlichen Sozialarbeiter und später einen männlichen Coach zur Seite zu stellen. Es bleibe indes dahingestellt, ob die Beziehung zu einer weiblichen Sozialarbeiterin von mehr Vertrauen geprägt gewesen wäre, hat Frau Pekay doch in den drei Jahren Sozialhilfe drei verschiedene Sozialarbeitende und im ZBE noch einmal zwei Berater erlebt. Dazu kommen die wechselnden Psychotherapeutinnen, die Wohnbegleiterin, ein RAV-Personalberater, ein Sozialarbeiter des Vormundschaftsamts und ein Anwalt. Mit anderen Worten: Hier liegt ein geradezu idealtypisches Beispiel von *fragmentierter Hilfe* mit einer verwirrenden *Vielzahl von Ansprechpersonen* für die Klientin vor, das man mit IIZ eigentlich überwinden will.

Aus IIZ-Perspektive fällt auf, dass dieses umfangreiche institutionelle Unterstützungsnetz jedoch auch während Pekays Zeit im ZBE ein wild wucherndes Nach- und Nebeneinander *ohne ein Steuerungszentrum* zu sein scheint. Oder anders formuliert: Koordination findet auf telefonischem oder elektronischem Weg zwar statt, aber in wechselnden Dyaden, die je unabhängig voneinander operieren. Mal meldet sich die Psychotherapeutin beim ZBE-Coach, mal der Anwalt bei der Sozialhilfe oder ein Kursanbieter bei der ZBE-Assessorin. Insoweit sich auf der Basis des vorliegenden Datenmaterials überhaupt eine federführende Institution ausmachen lässt, ist es nicht das ZBE, sondern die Sozialhilfe. Die Sozialhilfe bildet die Informationsdrehzscheibe und zwar aus dem simplen Grund, dass diese Institution *für die Existenzsicherung zuständig* ist und einerseits über die Finanzierung von Interventionen wie etwa der ambulanten Wohnbegleitung oder der Kindertagesstätte für Pinar Pekays Tochter entscheidet, andererseits die *komplexen Sozialtransfers koordiniert*, die sich die Institutionen gegenseitig verrechnen. Frau Pekay ist wie Simone Kaiser mittels eines Anwalts in rechtliche Auseinandersetzungen mit dem Noch-Ehemann betreffend Unterhaltszahlungen verwickelt. Während Frau Kaisers erfolgreicher Kampf um die Kinderalimente ihr die Möglichkeit zu einer Ausbildung eröffnet, geht es bei den Alimenten im Fall von Frau Pekay faktisch nur darum, welche Institutionen sich welche Leistungen gegensei-

tig in Rechnung stellen. Ihr Mann ist selbst IV-Rentner, entsprechend sind die Alimente für Frau und Kind so gering, dass diese auf die Sozialhilfe angewiesen sind, welche wiederum die Kinderzusatzrente und Ergänzungsleistungen der IV mit den eigenen Leistungen verrechnet.¹⁴⁹

Die Sozialhilfe ist jedoch nicht nur die administrative Schaltzentrale des Falles auf der Hinterbühne des Geschehens. Vielmehr finden parallel zum Coaching im ZBE auch Beratungsgespräche mit dem Sozialarbeiter der Sozialhilfe statt, allerdings weniger häufig als vor der Zeit im ZBE. Soweit aus den Akteneinträgen ersichtlich, drehen sich diese Gespräche zwar schwergewichtig um die materielle Situation, aber es werden auch andere Themen angesprochen: die erwähnte soziale Isolation, die physische und psychische Befindlichkeit der Klientin, die laufenden Maßnahmen des ZBE. In den Sozialhilfeakten wird ersichtlich, dass *parallele Fallbearbeitung* mit Beratung noch mit weiteren Institutionen stattfindet. Über die dreijährige ambulante Wohnbegleitung haben wir nur sehr spärliche Informationen. Unter anderem wird angedacht, dass die Betreuerin dieser Institution die Geldverwaltung für die Klientin übernehmen könne, denn die „Klientin steckt immer in Geldnot“ (Sozialhilfeakte). Ebenso erscheint das Vormundschaftsamt, das im Zusammenhang mit der Tochter in den Fall involviert ist, nur einmal in ebendiesen Akten, weil Frau Pekay dort eine finanzielle Notlage erwähnt und der dortige Berater bei der Sozialhilfe um eine frühere Auszahlung des monatlichen Unterstützungsbeitrags bittet. Aber da die Betreuung der Tochter in einer Kita „auf Indikation VB [= Vormundschaftsbehörde]“ erfolgt, können wir davon ausgehen, dass auch bei dieser Institution eine längerfristige Begleitung läuft. Beim ZBE bleiben die Wohnbegleitung und das Vormundschaftsamt vollkommen ausgeblendet.

Die mit IIZ zu bekämpfenden „Doppelspurigkeiten“ der parallelen Fallbearbeitung durch mehrere Institutionen sind im ZBE sowohl in der Zwecksetzung wie in der Organisationsform zwangsläufig angelegt. Wie gezeigt stellt das ZBE die organisationale Ausdifferenzierung zur Bearbeitung eines begrenzten Problemausschnitts dar, mit dem Anspruch, diese Problemdimension basierend auf dem Expertenwissen der Arbeitsintegrationsspezialisten umfassender und kompetenter angehen zu können als die zuweisenden Institutionen. In der Auseinanderset-

¹⁴⁹ Als die IV-Rente des Mannes aufgehoben wird, fallen auch die damit verknüpften Zusatzleistungen für die Tochter weg. Hinter den Kulissen nehmen die Transferströme zwischen den Institutionen einen neuen Lauf, aber für Frau Pekay ändert sich nichts. Sie erhält weiterhin den normierten Grundbedarf der Sozialhilfe plus situationsbedingte Leistungen.

zung um die Einstufung ins kantonale Lohngefüge beruft sich das ZBE-Personal u. a. auch darauf, qua Anwendung von Case Management „Sozialarbeit“ zu betreiben (vgl. 3.2.2). Faktisch haben die Beraterinnen und Berater jedoch im Spezialisierungsmodell des ZBE nicht die Funktion von Case Managerinnen inne, welche die gesamte Hilfe koordinieren. Bei Pinar Pekay und zwei weiteren Klienten führt das Modell der Spezialisierung auf Arbeitsintegration überdies dazu, dass sie ausgerechnet in dem Moment, in dem sie am meisten auf Hilfe angewiesen wären, die Unterstützung durch das ZBE verlieren. Denn ihr Fall wird abgeschlossen, als sie aus gesundheitlichen Gründen bzw. wegen Schwangerschaft als nicht mehr vermittlungsfähig gelten. Das auf Arbeitsmarktintegration fokussierte ZBE schließt paradoxerweise die Erwerbslosen mit dem grössten Hilfebedarf von der Unterstützung aus – die komplexe Mehrfachproblematik wird gleichsam als so komplex taxiert, dass sie nicht mehr effizient bearbeitet werden kann, sondern an die Sozialhilfe delegiert wird.

Der institutionelle Blick auf Effizienz – auf rasche berufliche Eingliederung – birgt das *Risiko der Produktion von langfristiger Fürsorgeabhängigkeit*, die mit IIZ abgewendet werden soll. Pinar Pekays selbst artikulierte Hilfebedürftigkeit liegt in ihren objektiv sehr geringen sozialen, kulturellen und ökonomischen Ressourcen begründet. Im Interview beurteilt sie die Unterstützung durch das ZBE retrospektiv als nicht besonders wirksam, hebt jedoch die Vermittlung des Pflegepraktikums positiv hervor, welches sie dann aus den genannten gesundheitlichen Gründen nicht antreten konnte. Diese Praktikumsstelle konnte ihr Coach Fabian Bohrer über seine eigenen beruflichen Beziehungen verschaffen: Der Personalleiter des betreffenden Altersheims ist der Ehemann einer administrativen Mitarbeiterin des ZBE. Über die institutionelle Anbindung ans ZBE kann die Klientin mithin am Beziehungsnetz des Beraters teilhaben und dadurch das Fehlen eigenen Sozialkapitals kompensieren. Diese Möglichkeit fällt mit dem Fallabschluss weg wie auch der Zugang zu Bildungsangeboten, die sie aus verschiedenen Gründen konkret nicht nutzen konnte, die aber grundsätzlich zur Verfügung gestanden hätten. Auf formaler Ebene ist der Eingliederungshorizont zeitlich recht kurz bemessen. Aus einer längerfristigen Perspektive liessen sich die Schwangerschafts- und eine kurze Mutterschaftspause durchaus mit Plänen für die berufliche Integration verbinden. Der oben erwähnte Deutschkurs, dessen Begründung Coach Bohrer Kopfzerbrechen bereitet, wird zum Beispiel bewilligt und als hilfreiche Tagesstruktur für die Klientin legitimiert. Eine im engeren Sinn berufliche Planung und Förderung wäre ebenso möglich, aber aufwendig und würde eine langfristige Unterstützung und eine Vielzahl kleiner Schritte erfordern (Nadai/Cano-

nica 2014). Dies könnte theoretisch auch von der Sozialhilfe veranlasst werden. Angesichts der funktionalen Arbeitsteilung zwischen ZBE und Sozialhilfe – hier die „Arbeitsintegrationsspezialisten“, dort alle Themen jenseits der beruflichen Eingliederung – signalisiert die Rücküberweisung an die Sozialhilfe aber, dass mit Arbeitsmarktintegration vorerst nicht mehr zu rechnen ist. Damit droht Pinar Pekay, die diesen Schritt kaum alleine schaffen kann, tatsächlich soziale Ausgrenzung und langfristige Fürsorgeabhängigkeit.

Coach Bohrer bestätigt dieses Risiko im Interview, wenn er sagt, die Klientin werde nach einer Mutterschaftspause von zwei bis drei Jahren „wieder am gleichen Punkt“ stehen. Gleichzeitig bezweifelt er aber, „ob sie dann die Kraft hat noch einmal wirklich von vorne anzufangen“. Trotzdem hält er das Vorgehen für richtig. „Also ich denke, das ist im Moment das Wichtige, dass sie Mutter ist und zu ihren zwei Kindern schaut. In der Sozialhilfe kann sie drei Jahre zuhause sein als Mutter.“ Und er spekuliert auf einen ganz anderen Weg der Ablösung von staatlicher Unterstützung: „Ich würde sagen, es ist sehr stark abhängig vom Umfeld ... wie es weitergeht bei ihr. Was macht der Mann, der zweite Vater, der noch in der Türkei lebt? Kommt der hierher? Oder reist sie vielleicht sogar noch in die Türkei? Oder heiratet sie wieder [diesen] zweiten Mann? (...) Je nach dem, wenn er hierherkommt, ist es möglich, dass er dann der Ernährer ist. Also, dass sie gar nicht mehr arbeiten gehen muss.“

Alleinerziehende Mütter wie Pinar Pekay stellen für die auf Arbeitsmarktintegration zielende aktivierende Sozialpolitik eine „irritierende Kategorie“ dar (Nadai 2014; vgl. auch Skevik 2005). Sie sind einerseits potenzielle Arbeitskräfte, die ihren Lebensunterhalt mit eigener Erwerbsarbeit bestreiten sollten, andererseits als Mütter die Verantwortlichen für die Erziehung ihrer Kinder zu produktiven Gesellschaftsmitgliedern. Insbesondere Kinder, die in Armut aufwachsen, womöglich „mit Migrationshintergrund“, sind ihrerseits Adressaten von sozialstaatlicher Frühförderung, um den Zyklus der sozialen Vererbung von Armut zu durchbrechen. Die Institutionen müssen also immer wieder abwägen, ob sie diese Frauen als Erwerbstätige oder eher als Erzieherinnen respektive Produzentinnen von Humankapital behandeln. Im Fall Pekay setzt der Coach der Einfachheit halber auf die Erziehungsfunktion und hofft überdies auf eine „Normalisierung ihrer Familienkarriere (...) durch eine neue Ehe oder Partnerschaft“ (Leibfried et al. 1995: 171). Ablösung von staatlicher Unterstützung durch Heirat respektive Partnerschaft wird in der Tat in der einschlägigen Forschung als geschlechtsspezifischer Weg für Frauen identifiziert, da für sie die „Normalisierung der Erwerbskarriere“ (ebd.) tendenziell schwieriger ist als für Männer (Gebauer et al. 2002; Mädje/Neusüss 1996).

IIZ im individuellen „Welfare Mix“

Die Rekonstruktion der Netzwerke und des individuellen „Welfare Mix“ aus familialer, zivilgesellschaftlicher und sozialstaatlicher Unterstützung der Klientinnen und Klienten zeigt, dass wichtige Unterstützung auch außerhalb von IIZ geleistet wird, und zwar nicht nur im Rahmen informeller sozialer Netze (Freunde, Verwandte), sondern auch durch Fachpersonen und formale Institutionen des staatlichen oder Dritten Sektors, die aber nicht in den IIZ-Prozess einbezogen sind.¹⁵⁰ In manchen Fällen leisten externe Personen und Institutionen jenseits des formalen IIZ-Prozesses materielle Unterstützung, entwickeln Ideen für eine Neuorientierung und vermitteln direkt oder indirekt Beschäftigungsmöglichkeiten. Wie im einzelnen Fall private, staatliche und zivilgesellschaftliche Unterstützung zusammengefügt werden, hängt stark von den Ressourcen der Klienten und von den institutionellen Regelungen ab, die Handlungsmöglichkeiten eröffnen oder versperren. Klientinnen ohne soziale und kulturelle Ressourcen, wie z. B. Pinar Pekay, hängen auf Gedeih und Verderb von der institutionellen Unterstützung ab. Die Mehrheit der befragten Erwerbslosen kombiniert den Zugriff auf informelle soziale Netze mit institutioneller Hilfe als primäre Quelle für die materielle Existenzsicherung, für die Finanzierung von Qualifizierung oder Therapien u. ä. und als Begleitung und Führer durch den Dschungel des sozialstaatlichen Unterstützungsangebots.

Bei Matrix zeigt sich ein Muster, wonach zu Beginn des IIZ-Prozesses die Trägerschaftsinstitutionen und fallspezifisch weitere wichtige Fachpersonen und Institutionen im Case Team vertreten sind. Im Prozessverlauf zieht sich aber schnell einmal ein Teil der Beteiligten aus dem Case Team zurück, insbesondere dann, wenn die Leistungsansprüche des Klienten auslaufen oder abgelehnt werden. In diesen Fällen wechselt dann auch das Case Management zu einer anderen Institution. Das ZBE funktioniert von vornherein anders; hier sitzen die für eine Klientin zuständigen Institutionen nicht zusammen am Tisch, sondern es finden allenfalls bilaterale Kontakte auf telefonischem oder schriftlichem Weg statt. Entsprechend dem limitierten Auftrag kooperiert das ZBE in erster Linie mit den externen Anbietern arbeitsmarktlicher Maßnahmen. Nicht nur bei Pinar Pekay, sondern bei allen ZBE-Klienten, die über die Sozialhilfe zugewiesen werden, bleibt ansonsten diese Institution die zentrale Drehscheibe. Auffallende Abwesende sind sowohl im ZBE wie bei Matrix die Ärztinnen, Anwälte und

¹⁵⁰ Die Hilfswerkvertreterin Margret Schneider im Case Team von Erkan Yilmaz stellt in unserem Fall-sample eine Ausnahme dar.

Psychotherapeutinnen, die höchstens durch ihre Gutachten und Korrespondenz, allenfalls durch telefonische Rückfragen in den Eingliederungsprozess involviert sind. Diese Absenz steht in eklatantem Widerspruch zum großen Gewicht ihrer Expertisen und ihres Handelns für die Fallverläufe. So hängt die Bestimmung von Arbeits(un)fähigkeit als Grundlage für die Klassifizierung und Bearbeitbarkeit der IIZ-Fälle von medizinischen Gutachten ab (vgl. auch Koch, im Erscheinen). Bei Matrix sind die Mediziner und Therapeutinnen zum Teil formal im Case Team vertreten, nehmen aber meist nicht aktiv am Prozess teil. Hingegen werden die Anwälte offensichtlich schon gar nicht als potenziell relevante Beteiligte wahrgenommen, obwohl in vielen der untersuchten Fälle früher oder später Anwälte eingeschaltet werden, die wie in den Beispielen von Erkan Yilmaz oder Simone Kaiser entscheidende Weichen für die Handlungsoptionen im betreffenden Fall stellen können.¹⁵¹ IIZ-Prozesse werden in beiden untersuchten Projekten also tendenziell im Kreis der unmittelbar am Projekt beteiligten Institutionen abgewickelt, d. h. die *Begrenzungen durch institutionelle Zuständigkeiten werden nicht überwunden*.¹⁵² Der Horizont wird lediglich von der je eigenen Institution auf den formellen IIZ-Kooperationszusammenhang ausgeweitet – ein Phänomen, das van Santen/Seckinger (2003: 376) als „Tunnelblick“ bezeichnen: Lösungen werden im Kreis der Kooperationspartner gesucht, auch wenn es sinnvoll wäre, weitere Institutionen mit einzubeziehen. Bei IIZ werden zudem vor allem Institutionen einbezogen, die eng auf Fragen der beruflichen Eingliederung fokussieren (z. B. Beschäftigungsprogramme).

Die (erweiterte) *Familie und der Freundes- und Bekanntenkreis*, sofern vorhanden, spielen in manchen Fällen ebenfalls eine wichtige Rolle. Die Freunde und die Bekannten stellen direkt oder indirekt Kontakte zum Arbeitsmarkt her. Die Coachs, Case Managerinnen und RAV-Berater legen den Erwerbslosen die Nutzung dieser „weak ties“ (Granovetter 1973) auch immer wieder als Suchstrategie nahe. Wie gezeigt, leisten Familie und Freunde auch finanzielle Unterstützung, indem sie Geld leihen bzw. schenken oder die Klienten bei sich wohnen lassen. Erkan Yilmaz und Ismet Kaya laden sich auf diese Weise Schulden auf, wohingegen Simone Kaisers Vater ihr den (abgebrochenen) Fernkurs als Sekretärin finanziert. Ein weiterer Klient wohnt mietfrei bei der Großmutter, eine Klientin

151 Die freiberuflich tätigen Ärztinnen, Anwälte und Therapeuten könnten ihre Arbeitszeit für die Teilnahme an Case Team-Sitzungen niemandem in Rechnung stellen. Dies dürfte ein wesentlicher Grund für ihr Fehlen sein.

152 In gewissen Fällen fehlen selbst Kerninstitutionen von IIZ mit eindeutigem Fallbezug, z. B. die IV bei Klienten mit unklarer gesundheitlicher Situation.

kommt beim Bruder unter. Ihr Fall illustriert die problematische Seite der familialen Solidarität. Zum einen ist es ihr unangenehm, als Erwachsene vom Bruder abhängig zu sein, der sie auch finanziell unterstützt. Andererseits verwaltet er ihr Sozialhilfegeld und bevormundet sie damit.¹⁵³ Die Abhängigkeit vom Partner empfindet auch eine andere Klientin als demütigend. In ihrem Fall wird ihr diese durch die Regeln der Sozialhilfe aufgezwungen: Weil sie mit dem Partner im gemeinsamen Haushalt lebt, wird sein Einkommen in die Berechnung des Unterstützungsanspruchs einbezogen, obwohl die beiden nicht verheiratet sind. Das hat zur Folge, dass ihr Gesuch um Sozialhilfe abgelehnt wird und sie in ökonomische Abhängigkeit von ihrem Partner gedrängt wird.¹⁵⁴ Die Familiensituation kann die Handlungsspielräume der Klienten und der für sie zuständigen Institutionen auch indirekt beeinflussen. Bei Simone Kaiser haben wir gesehen, dass die nachhaltige berufliche Eingliederung über eine Ausbildung letztlich durch die ihrem Haushalt zustehenden Kindererlöse ermöglicht wurde. Ohne dieses zusätzliche Einkommen hätte auch die Bereitschaft von ZBE-Coach Sibylle Reber, „im Graubereich“ zu handeln, den Fall nicht zu einem glücklichen Ende bringen können. Der Erfolg der Eingliederungsstrategien hängt mithin auch auf sozialstaatlicher Seite von Bedingungen ab, die nicht mit IIZ beeinflusst werden können. *Familienbezogene Transfers* können unter Umständen einen Haushalt vor dem Gang zur Sozialhilfe bewahren.

4.3 Fallabschlüsse

Die Unterstützungskarrieren von Erwerbslosen mit „komplexer Mehrfachproblematik“ sind, wie gezeigt, oft lange und werden durch IIZ nicht unbedingt verkürzt. Der IIZ-Prozess stellt vielmehr eine weitere Episode dar, die für die Klientinnen und Klienten selbst tendenziell noch nicht einmal als deutliche Zäsur wahrgenommen wird. Für sie reihen sich die Case Managerinnen und Coaches in eine lange Kette von Sozialarbeitenden und Therapeutinnen ein, welche sie begleiten, unterstützen, kontrollieren und disziplinieren. Irgendwann hat jedoch auch der IIZ-Prozess ein Ende. Im günstigsten Fall ist der Abschluss eindeutig

153 Für Ismet Kaya wirkt sich Familiensolidarität auf andere Weise belastend aus: Er unterstützt mit der für einen Vierpersonenhaushalt berechneten Sozialhilfe noch als fünfte Person einen erwachsenen Sohn, der aufgrund eigener Probleme vorübergehend in den Haushalt zurückkehrt.

154 Vgl. zu den familialisierenden Auswirkungen der institutionellen Konstruktion der „Bedarfsgemeinschaft“ im deutschen Hartz IV-Regime Ostendorf (2006), Bothfeld/Betzelt (2011).

und zwingend wie bei Mikail Mesud, der eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt findet. Ein ebenso klares und positives Ende durch Integration in den Arbeitsmarkt nahm nur noch ein einziger weiterer Fall in unserem Sample. Drei Fälle kamen durch einen positiven IV-Entscheid zum Abschluss. Einfach lagen die Dinge zudem bei den schon erwähnten zwei Klienten, die den Wohnort wechselten. Ebenfalls eindeutig, wenngleich für die Klientin weniger erfreulich, gestaltet sich das Ende des Coachings bei Pinar Pekay, die als nicht vermittelbar eingestuft und an die Sozialhilfe zurück überwiesen wird. Bei Simone Kaiser ist das Ende diffuser: Sie tritt eine Praktikumsstelle an, aber Coach Sibylle Reber hält das Dossier offen, solange Frau Kaiser noch Arbeitslosentaggelder bezieht. Eigentlich müsste sie den Fall jedoch abschließen, weil die Klientin zwölf Monate im Coaching war und damit die Höchstdauer des ZBE für diese Maßnahme erreicht hat. Bei Erkan Yilmaz wird der Fallabschluss mehrmals angedacht, bevor er wirklich vollzogen wird. Bereits zu Beginn der beobachtenden Begleitung des Falls durch das Forschungsteam – der Prozess läuft zu diesem Zeitpunkt seit sieben Monaten – steht die Frage des Abschlusses im Raum:

In einer E-Mail an die Forscherin mit der Einladung, an der nächsten Besprechung als Beobachterin anwesend zu sein, fasst Case Manager Hans Wieser das Protokoll des letzten Beratungsgesprächs zusammen. Darin ist von einer möglichen Anstellung mit geringem Pensum in einer Reinigungsfirma die Rede, von den finanziellen Schwierigkeiten, mit denen sich der Klient aber „abgefunden“ habe, und von einer möglichen Anmeldung für ein Abklärungsprogramm. Das Protokoll endet mit folgendem Ausblick: „Falls Situation beim nächsten Termin unverändert ist und Herr Yilmaz die Stelle bei der Reinigungsfirma bekommen hat, wegen fehlenden Zielen Abschluss des IIZ-Prozesses Thema. Stes¹⁵⁵ meinte, dass er alle Infos habe und er weiß über Taggeld-Ende ca. im September Bescheid. Er ist überzeugt, bis dahin selber eine Lösung gefunden zu haben.“ Yilmaz erhält diese Stelle nicht. An der nächsten Sitzung werden neue Maßnahmen (Staplerfahrerkurs, Coaching) diskutiert und nur nebenbei appelliert Case Team-Mitglied Margret Schneider an Case Manager Wieser: „Auf jeden Fall sollten wir den Prozess jetzt nicht abschließen.“ Das Thema Abschluss wird nach weiteren fünf Monaten wieder aufgenommen. In diesem Zeitraum hat Erkan Yilmaz das Coaching absolviert und kurz als Aushilfe auf dem Bau gearbeitet. Die Situation hat sich, so Wieser, „auf niedrigem Niveau stabilisiert“. Wieder hoffen Klient und Case Team auf eine Anstellung, auf die Yilmaz nach eigener Aussage „gute Aussichten“ zu haben glaubt. Wieser erläutert der Forscherin das Szenario des bevorstehenden Abschlusses: Der IIZ-Prozess werde noch zwei bis drei Monate weitergeführt, weil die Stelle als Zwischenverdienst gelte, da Yilmaz wegen des tieferen Lohns Anspruch auf

155 Stes: Kürzel des RAV für „Stellensuchender“.

„Kompensationszahlungen“ der ALV habe. Danach gebe es eine „Abschlusskonferenz“ mit allen Beteiligten. Falls Yilmaz die Stelle aber nicht bekomme, würde man den Fall zum Zeitpunkt der bevorstehenden Aussteuerung aus der ALV beenden und zusammen mit dem Klienten eine Anmeldung bei der Sozialhilfe in die Wege leiten. Es wird kurzfristig eine Case Team-Sitzung anberaumt, an der u. a. entschieden werden soll, ob der Prozess weitergeführt wird. Das Ehepaar Yilmaz bringt einen Dolmetscher mit; die Sitzung verläuft emotional hoch aufgeladen. Die Aussteuerung steht unmittelbar bevor, die erhoffte Stelle entpuppt sich als geringfügige Beschäftigung und alle Schlupflöcher sozialstaatlicher Leistungsansprüche, die dem Case Team einfallen, scheinen verschlossen zu sein. Herr Yilmaz wirkt resigniert, Frau Yilmaz macht dem Case Team und Hans Wieser heftige Vorwürfe, sie hätten zu wenig unternommen und zu spät reagiert. Sitzungsmoderatorin Karin Jenni zieht das Fazit: „In dieser unsicheren Situation kann man doch nicht abschließen!“ Und sie fragt das Ehepaar Yilmaz direkt: „Was erwarten Sie noch von uns?“ Necla Yilmaz beteuert, sie und ihr Mann würden beide intensiv nach Arbeit suchen und sie hofften, das RAV könne sie dabei auch nach der Aussteuerung ihre Mannes unterstützen. Am Ende der streckenweise tumultuösen Sitzung wendet sich Frau Jenni nochmals direkt an Herr und Frau Yilmaz: „Sind Sie zufrieden, was heute gemacht wurde?“ Herr Yilmaz bejaht, Frau Yilmaz lässt durch den Dolmetscher mitteilen, sie sehe „einen Lichtblick im Tunnel.“ Der IIZ-Prozess läuft nun formell weiter, ohne dass indes faktisch etwas passiert. Einen Monat später findet eine Sitzung im kleineren Kreis (ohne Moderatorin und Dolmetscher) statt. Nun steht die Anmeldung beim Sozialamt im Vordergrund, gegen die sich das Ehepaar nach wie vor sträubt. Frau Schneider fragt Herrn Wieser, ob das Angebot der Unterstützung bei der Stellensuche durch das RAV noch gelte, was dieser bejaht. Schneider zu Yilmaz: „Haben Sie gehört? Wollen Sie das? Wollen Sie, dass Ihnen Herr Wieser weiter hilft?“ Herr Yilmaz sagt knapp „Ja“ und will schon aufstehen und gehen. Wieser und Schneider lassen nicht locker und lenken das Gespräch auf die Erwartungen des Klienten an die IV und damit zurück zu beruflichen Optionen. Wieser fragt nochmals, ob Yilmaz weiter zum RAV kommen wolle. Diesmal verneint dieser: „Wenn es nichts bringt.“ Frau Schneider reagiert entrüstet: „Vorher haben Sie noch ja gesagt!“ Yilmaz korrigiert sich: „Wenn es etwas bringt, ja.“ Die Forscherin kann nicht umhin, in ihr Heft zu notieren: „Er hat ja recht: in zwei Jahren hat ihm das RAV nichts genützt für die Stellensuche!“ Frau Schneider fragt Wieser, ob IIZ beendet werde, wenn der Klient nicht mehr ins RAV komme. Der Case Manager überlässt den Entscheid dem Klienten, der jetzt sehr bestimmt sagt: „IIZ wäre gut, solange noch offene Fragen. Meine Idee ist, IIZ besser nicht abschließen bis IV-Bescheid.“ Die Frage des IIZ-Abschlusses wird auf die nächste Sitzung in zwei Monaten verschoben. Der Case Manager teilt der Forscherin einige Tage zuvor per Mail mit, man habe im Case Team beschlossen, dass dies der Abschluss des IIZ-Prozesses sei. Mit dieser Mitteilung eröffnet er dann auch die Sitzung, zum Ehepaar Yilmaz gewendet: „Sie wissen den Grund für die Sitzung: Wir schließen den IIZ-Prozess ab, es geht ja jetzt bei der IV weiter.“ Die IV muss, wie schon erwähnt, auf Anordnung des Versicherungsgerichts den Fall wieder aufrollen und dem Klienten neue berufliche Maßnahmen gewähren. Die Sitzung dauert nur eine halbe

Stunde, denn, wie der Case Manager bemerkt, „es gibt ja nichts mehr zu besprechen“. Herr Yilmaz kommentiert lachend, er sei froh nicht mehr hierherkommen zu müssen. „Wenn ich dann nach [der IV-Maßnahme] keine Stelle habe, komme ich wieder zu dir!“ Wieser sagt, das könne er natürlich tun. Und damit endet der anderthalbjährige IIZ-Prozess im vierten Anlauf definitiv. (Auszüge aus Feldnotizen und E-Mails)

Wie diese Fallgeschichte deutlich macht, haben IIZ-Prozesse nicht zwingend eine lineare Struktur mit einem klaren Anfang und einem eindeutigen Ende. Es werden zwar „Integrationspläne“ und „Meilensteine“ festgelegt, aber der Verlauf ist von so vielen nicht direkt von den IIZ-Akteuren beeinflussbaren Faktoren abhängig, dass er *zeitlich nicht planbar* ist. Im Fall Yilmaz sind es hauptsächlich der Arbeitsmarkt, die Sozialversicherungen und die Justiz (Versicherungsgericht und Anwalt). Die Misserfolge bei der Stellensuche und die Aussteuerung aus der ALV lassen die Beteiligten am Prozess festhalten; erst der Gerichtsentscheid führt zu einem Ende. Wie lange ein Prozess dauert und unter welchen Umständen er abgeschlossen wird, ist solange *Aushandlungssache*, als kein entscheidendes Ereignis mit unzweifelhaftem Ergebnis eintritt. Im beschriebenen Fall wird das Ende sowohl unter den professionellen Akteuren als auch mit dem Klienten ausgehandelt. Beide Seiten verhalten sich ambivalent und revidieren ihre Entscheidungen den situativen Umständen entsprechend mehrmals. Das Case Team scheint selbst angesichts „fehlender Ziele“ ein Scheitern nicht zulassen zu wollen und gerät wohl auch durch die Weigerung des Klienten, sich beim Sozialamt anzumelden, unter Zugzwang. Das Ehepaar Yilmaz beurteilt die Unterstützung kritisch und erwartet keine wirksame Hilfe mehr. Dennoch klammert es sich mangels Alternativen an den Prozess und den RAV-Berater in der Hoffnung, nicht ganz allein dazustehen.¹⁵⁶ Dem Ehepaar Yilmaz wird eine gewisse Mitsprache bezüglich des Fallabschlusses eingeräumt, während Pinar Pekay, Ismet Kaya und andere Klienten vor vollendete Tatsachen gestellt werden. Bei ihnen entscheiden die IIZ-Akteure einseitig, dass die formalen Bedingungen für einen Abschluss erfüllt sind und der Prozess zwingend beendet werden müsse. Diese formalen Regelungen sind indes in beiden IIZ-Projekten interpretationsbedürftig und in beiden nicht deckungsgleich mit der gelebten Praxis.

¹⁵⁶ Necla Yilmaz spricht im Interview Unsicherheiten und Unwissen im Umgang mit den sozialstaatlichen Institutionen an und formuliert die Vision eines für- und vorsorgenden Sozialstaats, der insbesondere Migrantinnen und Migranten in ihren Muttersprachen über die Systeme der sozialen Sicherung aufklärt und Maßnahmen einleitet, bevor sich die sozialen Probleme aufschichten.

Auf formaler Ebene ist die Definition von Fallabschlüssen Teil der notwendigen Informationsinfrastruktur eines IIZ-Projekts. So wie die in Kapitel 3.1 diskutierten Kriterien für die Aufnahme von Klientinnen und Klienten in einen Prozess die legitimen Fälle hervorbringen, die dann bearbeitet werden können, transportieren auch Regeln zum Fallabschluss Annahmen zu normalen Verläufen und gewünschten Ergebnissen. Bei beiden untersuchten IIZ-Projekten fällt auf, dass der *Beginn eines Prozesses wesentlich klarer geregelt ist als das Ende*. Für den Anfang werden Kriterien für einen Fall definiert sowie Verfahren zur Aufnahme in einen Prozess und die Zuständigkeiten der beteiligten Institutionen festgelegt. Für das Ende fehlen hingegen eindeutige Kriterien zu den Gründen und zum Zeitpunkt eines Abschlusses.

Bei Matrix gibt es laut Konzept explizit „keine Vorgaben bezüglich der Dauer der Prozesse“. Die Verantwortung für die *Dauer einer Fallbearbeitung* und den *Zeitpunkt für das Ende* wird der Case Managerin zugewiesen, die inhaltlich „den Anstoß zum Prozessabschluss“ gibt und formell „den Auftrag zum Abschluss des Prozesses an die Geschäftsstelle“ erteilt. Implizite Normen über die angemessene Dauer lassen sich indirekt aus den Kategorien in den Leistungsstatistiken in den Jahresberichten erschließen. Hier wird die Dauer der abgeschlossenen Prozesse in Halbjahresschritten von „unter 6 Monate“ bis „über 24 Monate“ abgebildet und im Begleittext wird die Kategorie zwischen einem halben und einem ganzen Jahr als „erfreulich“ kommentiert, während eine Dauer von mehr als zwei Jahren spezielle Begründungen nach sich zieht.¹⁵⁷ Auch im ZBE hängt es letztlich am einzelnen Coach oder der Assessorin, ob er oder sie „das Dossier schließt“. Hier haben das Kurz- und das Vertiefungs-Assessment zwar eine vorgegebene Dauer, die unabhängig vom konkreten Verlauf und den Ergebnissen gesetzt ist.¹⁵⁸ Das Kurz-Assessment kann in eine länger dauernde lose Überwachung von extern durchgeführten Maßnahmen münden, während das Vertiefungs-Assessment in der Regel ein Coaching mit regelmäßigen Beratungsgesprächen zwischen Klientin und Coach nach sich zieht. Für beide Formen der Fortführung der Fallbearbeitung existieren grobe Vorstellungen zur Dauer, die sich partiell *an extern gesetzten institutionellen Regeln orientieren*. So haben etwa Beschäftigungsprogramme im Rahmen arbeitsmarktlicher Maßnahmen eine Maximaldauer von sechs Monaten. In der lediglich überwachenden „Fallbegleitung“ im Anschluss

157 Weil die Kategorie der kürzesten Dauer von weniger als sechs Monaten auch Prozesse enthält, in denen kein Case Team zustande kam, wird sie nicht als Beleg für erfolgreiche Prozesse angeführt.

158 Ein halber respektive ganzer Tag für ersteres und drei Wochen für letzteres.

an das Vertiefungs-Assessment übernimmt das ZBE diesen Rahmen: „Wenn es crasht, geben wir [den Klienten] zurück; wenn er in den ersten Arbeitsmarkt kommt, dann klatschen wir auch.“ Mit anderen Worten: Bei dieser Form der Fallbegleitung ist der Abschluss im ZBE unabhängig vom konkreten Handeln des Assessors, der als Beobachter den Erfolg respektive das Scheitern der in die Wege geleiteten Maßnahmen registriert und das Dossier entweder vorzeitig an die überweisende Sozialhilfe zurückgibt oder im Falle einer gelingenden Integration in den Arbeitsmarkt Beifall klatschend schließt. Das Coaching, bei dem die Fallführung hingegen effektiv im ZBE liegt, sollte nicht länger als elf Monate dauern, was für die Klientin zusammen mit dem vorgängigen Vertiefungs-Assessment eine einjährige Begleitung ergibt. Faktisch wird diese Richtlinie sehr lose gehandhabt. So lautet die Antwort des ZBE-Leiters Matthias Auer auf die Frage im Interview nach der Dauer von Fällen:

„Ja, das kann ich Ihnen nicht sagen. Das geht zum Teil zwei Jahre oder drei, und es geht manchmal zehn Tage.“ Die Interviewerin vergewissert sich: „Also das ist nicht begrenzt nach oben, wenn es nach einem Jahr dann immer noch nicht ...?“ „Nein, das Coaching sagt oder MAMAC sagt, innerhalb von einem Jahr muss er in den ersten Arbeitsmarkt. Weil wir aber die soziale Integration auch als Auftrag haben, [können wir ihn so] platzieren, er muss aber einverstanden sein. (...) Ich habe die feste Überzeugung, nach einem, spätestens nach zwei Jahren ist die Person entweder nicht fähig aus gesundheitlichen Gründen, psychischen Gründen, Verhaltensgründen oder was auch immer. Oder sie sagt, ich schaffe nicht mehr gratis in der Sozialintegration, jetzt leiste ich etwas, jetzt will ich wieder hier gefördert werden.“

Ganz so frei, wie Matthias Auer das hier schildert, sind die Coachs und MAMAC-Berater vermutlich nicht. Denn in der ökonomisierten Logik des ZBE sind Beratungen und Maßnahmen Produkte, die den zuweisenden Stellen in Rechnung gestellt werden – die Beratungszeit hat ihren bezifferten Preis, wie Auer lachend einräumen muss:

Da haben wir versucht, eine gewisse Effizienz hinzubekommen und haben natürlich ... materiellen Druck in Anführungszeichen ... aber wir haben keine Guillotine, wir sind nicht eingeschränkt, ich kann 50.000 ausgeben für eine Person, aber es wird natürlich am Schluss ausgerechnet, wie viel es im Schnitt ist, und da wird man sagen, ah, ihr seid schon ein bisschen hoch! (Interviewausschnitt)

Herr Auer spricht drei Aspekte an, die in beiden IIZ-Projekten in Bezug auf die Fallabschlüsse eine Rolle spielen: erstens die *Umdeutung von Zielen* (hier z. B. von

der Arbeits- zur „Sozialintegration“), zweitens *Effizienzüberlegungen* und drittens den *Eigensinn der Klientinnen und Klienten*. So wie Erkan Yilmaz können diese an einem Prozess festhalten, andersherum können Prozesse auch mangels Motivation der Klienten abgebrochen werden.

Ziel erreicht?

Grundsätzlich ist der Abschluss an die Zielsetzungen gekoppelt, die in den Integrationsplänen festgelegt worden sind. Im ZBE ist das Ziel immer schon gesetzt: Als Anbieter von arbeitsmarktbezogenen Dienstleistungen erhält es die Fälle mit dem klaren Auftrag der Integration in den ersten Arbeitsmarkt zugewiesen und die Mittel zur Erreichung dieses Ziels sind ebenfalls mehr oder weniger standardisiert (vgl. 3.4). Nur lassen sich Maßnahmenpläne in der Sozialen Arbeit nicht wie technische Pläne zur Konstruktion von Maschinen und Häusern abarbeiten und detailgetreu realisieren. Ihr Ergebnis ist fundamental ungewiss und gerade bei den vom ZBE anvisierten „Bodensatzrosinen“, den Erwerbslosen mit beschränkter Vermittelbarkeit, kann das gesetzte Ziel häufig nicht erreicht werden. In dieser Situation bieten sich grundsätzlich drei Lösungen an: Man kann den Misserfolg als solchen deklarieren und verbuchen oder den Zeitrahmen zur Erreichung des Ziels ausdehnen oder schließlich das *Ziel umdefinieren*. Letzteres wird im ZBE als „Re-Assessment“ bezeichnet, das zum Zug kommt, wenn die Arbeitsmarktintegration nicht innert der üblichen Frist von einem Jahr gelingt. Die von Matthias Auer erwähnte „soziale Integration“ ist eine Möglichkeit der nachträglichen Umformulierung der Zielsetzung, die jedoch im ZBE eine Randerscheinung ist. Auch soziale Integration bedeutet, dass die Klientin in irgendeiner Form arbeitet, sei das an einem Einzeleinsatzplatz in der Kantonsverwaltung, als freiwillige Helferin oder etwas Ähnliches. Der Unterschied zur Arbeitsintegration liegt darin, dass die Beschäftigung „ohne Coaching, ohne Beratung, ohne Lohn“ geleistet wird und dafür „der Druck weg ist“. Und bei Klienten, die in kein Programm passen, kann soziale Integration auch darin bestehen, sie „in einer Tagesstruktur zu parkieren“. Die Betroffenen werden sozusagen dekommodifiziert und aus der Selbstverbesserungspflicht entlassen und müssen sich nicht auf Stellen bewerben. Soziale Integration stellt mithin eine Art *Sammelkategorie für nicht integrierbare Fälle* dar, mit der die Grenzen der Arbeitsintegration ausgelotet werden.¹⁵⁹ Insofern das Ziel der Eingliederung in

159 Einerseits wird mit dieser Kategorie anerkannt, dass nicht alle Klienten in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden können. Andererseits wird an Arbeit als Mittel der Integration festgehalten, auch wenn es sich eher um eine Beschäftigung um der Beschäftigung willen als um eine ökonomisch produktive Leistung im engeren Sinn handelt. So gesehen bestätigt die Kategorie der sozialen Integration

den ersten Arbeitsmarkt aufgegeben oder auf unbestimmte Zeit suspendiert wird, kann es auch keine definierbaren Kriterien für den Fallabschluss geben. Maßnahmen der sozialen Integration können so lange laufen, wie die Sozialhilfe dafür bezahlt oder, wie im obigen hypothetischen Beispiel von Matthias Auer, bis der Klient zu einer Veränderung bereit ist. Es gebe, sagt man im ZBE, immer mal wieder Klienten, die aus der sozialen Integration „in den Arbeitsmarkt flüchten“, weil sie genug hätten von einer Beschäftigung ohne Lohn. Die entsprechende Sammelkategorie von Matrix für die Reformulierung der Zielsetzung lautet „Stabilisierung“ der Lebenssituation, beispielsweise indem eine angespannte Familiensituation unter Beiziehen der entsprechenden Beratungsstellen entschärft wird. Genauer gesagt, kann ein solches Ziel hier bereits zu Beginn der Fallbearbeitung als legitim gelten, allerdings kaum als einziges oder zentrales. Die Stabilisierung der persönlichen Situation der Klientin hat wie die soziale Integration den Vorzug, den Fallabschluss völlig offen zu lassen, so dass er den situativen Opportunitäten angepasst werden kann.

Manchmal werden IIZ-Prozesse explizit abgeschlossen, *weil das Ziel nicht erreicht* wird bzw. in unerreichbare Ferne gerückt ist. Das abrupte Ende von Pinar Pekays Coaching ist ein Beispiel dafür. Sie wird bekanntlich aufgrund ihrer Schwangerschaft und zukünftigen Mutterschaft als nicht in den Arbeitsmarkt integrierbar klassifiziert. Generell ist *Arbeitsunfähigkeit* im ZBE ein dringender Grund für den Abbruch einer Betreuung. Zwar sollte die Sozialhilfe nur arbeitsfähige Klientinnen und Klienten ins Zentrum überweisen. Aber zum einen haben diese oft schon lange nicht mehr gearbeitet, zum anderen kann sich die gesundheitliche Situation verschlechtern. Werden die Klienten bereits im Assessment oder im weiteren Prozessverlauf im ZBE als arbeitsunfähig eingestuft, wird der Fall abgeschlossen und das Dossier an die Sozialhilfe zurückgegeben.¹⁶⁰ Bei Matrix kann die Unerreichbarkeit von Zielen im Einzelfall mit Rekurs auf das übergeordnete Ziel der Effizienz sogar ausdrücklich als erwünschtes Ergebnis legiti-

das Primat der Arbeit – Integration jenseits von Arbeit ist im Rahmen des ZBE und der aktivierenden Sozialpolitik generell nicht denkbar (vgl. auch Koch 2010). Dies gilt für Matrix ebenfalls, wo auch eine Teilrente der IV ein legitimes Ziel sein kann; dies jedoch nur, weil die Teilrente wiederum die Voraussetzung für eine dauerhafte Beschäftigung an einem sogenannten „geschützten Arbeitsplatz“ ist (vgl. 3.3.3, Fall von Felix Zuber). Die Rente dient in diesem Fall also nicht dazu, den Klienten ganz von Arbeit zu befreien, sondern hat im Gegenteil die Funktion, das von Leistungszwängen entlastete Arbeiten zu ermöglichen.

160 Von unseren 14 Fällen wurden noch zwei weitere im ZBE dadurch beendet, dass die Klientinnen und Klienten im Laufe des Prozesses als arbeitsunfähig eingestuft wurden, ohne jedoch Anspruch auf eine IV-Rente zu haben.

miert werden. Denn in diesem Modell wird zwar im Konzept als „Hauptziel“ ebenfalls die Integration der Klientinnen und Klienten in den Arbeitsmarkt genannt. Im Jahresbericht für das Jahr 2009 wird indes eine Hintertür für die positive Einordnung gescheiterter Prozesse geöffnet:

Matrix wurde als ‚Hilfskonstruktion‘ für im Sozial(versicherungs)bereich tätige Institutionen aufgebaut mit dem Ziel, diesen eine effizientere Erfüllung ihrer Leistungsaufträge zu ermöglichen. Kernauftrag von Matrix ist nicht die Vermittlung von Klienten/Klientinnen in den 1. Arbeitsmarkt, sondern die Koordination der Reintegrationsmassnahmen. Die Institutionen werden in ihrer Zusammenarbeit so lange unterstützt, wie aus der strukturierten Zusammenarbeit ein Effizienzgewinn resultiert. Wenn die letzten Schritte einer Reintegration effizienter nur durch eine Institution begleitet werden, ist es Aufgabe von Matrix, die nicht mehr nötige Zusammenarbeit zu beenden. Ist es effizienter, ein anderes Ziel als die Reintegration in den Arbeitsmarkt anzustreben, wird dank Matrix diese Klärung für alle Beteiligten herbeigeführt.

In dieser Präambel zur Darstellung des „Nutzen(s) abgeschlossener Prozesse“ entpuppen sich nun plötzlich die kooperierenden Institutionen als Hauptadressatinnen von Matrix. Ihr Nutzen durch Effizienzsteigerung in der Fallbearbeitung erhält den Vorrang vor der vollendeten Arbeitsmarktintegration der Klientel.¹⁶¹ Mit der Formulierung „Wenn die letzten Schritte einer Reintegration effizienter nur durch eine Institution begleitet werden“ wird zugleich der Anspruch aufrechterhalten, die Eingliederung könne noch gelingen und stehe sozusagen unmittelbar bevor.

In der Praxis stellt sich der Sachverhalt der möglichen und unmöglichen Effizienzsteigerung nicht immer so deutlich dar. Also müssen die Case Manager den Nutzen einer Fortführung gegen denjenigen eines Prozessabbruchs abwägen. Für Case Manager Hans Wieser ist ein Ende dann angezeigt, wenn bei den beteiligten Institutionen „keine Ressourcen“ mehr vorhanden sind. Das Ziel ist zwar nicht erreicht, aber eine Fortführung des Prozesses sinnlos, wenn „niemand mehr will oder niemand mehr kann“. Auch Gina Commetta schließt ihre Fälle dann ab, „wenn wir nichts mehr machen können“. Wie wir oben am Fall Yilmaz gesehen haben, ist dieses Kriterium sehr dehnbar. Neben den eindeutigen Abschlüssen oder Fortführungen lassen sich auch Situationen beobachten, in denen ein Prozess

161 Fehlende Effizienzsteigerung kann schon bei der Anmeldung von Fällen eine Begründung sein, um eine Klientin gar nicht in einen IIZ-Prozess aufzunehmen und das Dossier an die anmeldende Stelle zurückzuweisen.

„versandet“ und die Funktion der Case Managerin sich unter der Hand schleichend in die einer gewöhnlichen RAV-Beraterin wandelt. Wenn keine passenden Maßnahmen oder Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, wenn sich der Rentenentscheid der IV verzögert oder die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen harzt, finden lange Zeit keine Interventionen mehr statt und dennoch läuft der Fall unter dem Label IIZ weiter. Das definitive Aus kommt in der Regel, wenn die Anspruchsberechtigung des Klienten bei der ALV ausläuft bzw. von der IV verneint wird. Einzelne Case Managerinnen bemühen sich dann um eine Übergabe an die Sozialhilfe, damit diese den Fall im Rahmen von IIZ weiterführt und das Case Management übernimmt.¹⁶² Der Abschluss von IIZ muss im Übrigen nicht bedeuten, dass der Kontakt zwischen Case Managerin und Klientin sofort abbricht. So können die Case Manager noch für einige Monate nach Fallabschluss eine Art Nachbetreuung übernehmen und manchmal wollen die Klienten von sich aus den Kontakt wahren, selbst wenn sie eine Stelle angetreten haben. Es kann vermutet werden, dass sie ihr Beschäftigungsverhältnis als prekär betrachten und sich mit dem Kontakt zur Case Managerin präventiv den Zugang zum Unterstützungssystem sichern wollen. Der Begriff der „Schwarzbetreuung“, der im ZBE für den gleichen Sachverhalt einer losen informellen Begleitung nach Fallabschluss benutzt wird, deutet darauf hin, dass in dieser Institution die Zäsur rigider gehandhabt wird und der weitere Kontakt als illegitim gilt.

Insgesamt steht auch die *Beendigung von IIZ-Prozessen unter dem Vorzeichen des situativen Pragmatismus*. Die formalen organisationalen Prozessbeschreibungen und die weitgehend standardisierten „Integrationspläne“ suggerieren eine rationale Steuerbarkeit der Fallbearbeitung, die faktisch in Hilfeprozessen nie gegeben ist. Bezeichnenderweise werden in den Maßnahmenplänen denn auch keine konkreten Zeiträume für den gesamten Prozess festgelegt, sondern es werden von Besprechung zu Besprechung gewissermaßen Hausaufgaben für die Klienten und die Beraterinnen festgelegt. Der endgültige Abschluss ist abhängig von der kontinuierlichen Interpretation und Umformulierung der Ziele und der Einschätzung der Machbarkeit von Maßnahmen, wobei letzteres hauptsächlich an der Finanzierbarkeit festgemacht wird. Zudem werden die Klientinnen und Klienten permanent auf Motivation und Arbeitsfähigkeit hin beobachtet – beides wird als Indikator für die Fortführung oder die Beendigung der Unterstützung gelesen.

162 Angesichts des kleinen Prozentsatzes an IIZ-Prozessen mit Case Management durch die Sozialhilfe (rund zehn Prozent) scheint dieser Verlauf die Ausnahme zu sein. In unserem Sample von Fällen kam eine solche Übergabe einmal vor.

Ziele, Maßnahmen, Motivationen und Arbeitsfähigkeit werden im Zusammenspiel von fallunabhängigen institutionellen Regeln und fallspezifischen Umständen situativ gedeutet und in Entscheidungen für oder gegen einen Abschluss umgesetzt. So ist etwa die Eingliederung von Frau Pekay in den Arbeitsmarkt dank ihres Sonderstatus' als Schwangere und zukünftige Mutter eines Kleinkinds institutionell im Moment nicht mehr nötig, weil die formalen Regeln der Sozialhilfe für diese Klientinnenkategorie eine Auszeit vom Arbeitsmarkt vorsehen. Das löst das unmittelbar anstehende Handlungsproblem von Coach Fabian Bohrer, dass nämlich einerseits bereits ergriffene Maßnahmen aus gesundheitlichen Gründen gescheitert sind, andererseits die Schwangerschaft und Mutterschaft die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zusätzlich erschwert. Die Regel der Sozialhilfe für Mütter und die Regel des ZBE zur zeitlichen Begrenzung des Coachings bieten dem Coach die Gelegenheit, den verfahrenen Fall abzuschließen, und ermöglichen zugleich der Sozialhilfe, die ihn wieder übernehmen muss, die schwierige berufliche Integration zu sistieren.

4.4 Zum (statistischen) Nachweis des Mehrwerts

Die Analyse der komplexen Unterstützungsverläufe, vielfältigen institutionellen und privaten Unterstützungsquellen sowie der diffusen Fallabschlüsse verweist darauf, dass die Wirkungen von Interventionen schwer zu identifizieren und zu isolieren sind. Selbst im eindeutigsten Fall, wenn eine Klientin tatsächlich eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt gefunden hat, kann dies nicht unbeschadet auf die Unterstützung durch eine sie betreuende Institution zurückgeführt werden, geschweige denn auf spezifische Interventionen. Bereits die scheinbar einfache quantitative Frage, ob dank aktivierender Maßnahmen tatsächlich mehr Erwerbslose in den Arbeitsmarkt integriert werden, ist in der einschlägigen internationalen Forschung umstritten (vgl. u. a. Aepli/Ragni 2009; Barbier 2009; Blank 2005; Konle-Seidl/Eichhorst 2008). Die darüber hinausreichende Problematik der präziseren Bestimmung, welche Interventionen unter welchen Bedingungen warum und wie wirken, wird in der Sozialen Arbeit, in der Medizin, im Bildungswesen oder in Bezug auf personenbezogene Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung unter dem Stichwort der evidenzbasierten Praxis seit geraumer Zeit ebenfalls kontrovers diskutiert (Davies/Nutley/Smith 2009; Otto/Polutta/Ziegler 2010; Sommerfeld/Hüttemann 2007). Im Kontext IIZ potenziert sich das Problem der Zurechnung von Wirkung insofern, als hier per definitionem mehr als

eine Institution in die Fallbearbeitung involviert ist. Und, wie wir anhand unserer IIZ-Fälle gesehen haben, sind überdies eindeutige Ergebnisse wie ein Stellenantritt nicht die Regel. Die *Legitimierung neuer Verfahren und Konzepte* ist jedoch ein wichtiger Aspekt institutioneller Arbeit. Es muss begründet werden, warum die neuen Technologien den früheren Verfahren überlegen sind, und es muss belegt werden, dass sie die behaupteten besseren Wirkungen erzielen. Was Pfadenhauer (2003) für Professionen postuliert, lässt sich auf unser Feld übertragen: Um Legitimation zu erlangen, muss Leistung nicht nur erbracht, sondern vor allem wirkungsvoll „inszeniert“ werden. Legitimationsdiskurse finden sich einerseits in verbalen Erzählungen im Organisationsalltag, andererseits nehmen sie die Form von schriftlichen Texten an, die inner- und außerhalb der Organisation zirkulieren. Dazu gehören insbesondere Berichte über das Organisationshandeln und dessen Effektivität (Phillips et al. 2004: 642).

Zu den Konventionen der Rechenschaftslegung über effektives Handeln gehört wesentlich, dass der *Nachweis mittels Zahlen und Statistiken* geführt wird, die seit dem späten 19. Jahrhundert als Kronzeugen für Objektivität und präzises Wissen gelten (Gephart 1988; Desrosières 2005). Zahlen haben in unserer Gesellschaft eine gleichsam rituelle Qualität und so bestärken numerische Erfolgsindikatoren für personenbezogene Dienstleistungen „the common-sense notion that our methods of dealing with social problems are guided by rational principles“ (Bogdan/Ksander 1980: 307). Die Produktion von Zahlen erfordert die Standardisierung von Objekten und Prozessen, welche deren Kategorisierung und Messung (d. h. die Quantifizierung) ermöglicht, und diese Zahlen bilden die Basis für „accountable communication“ (Hovland 2011: 24). Die übliche kommunikative Gattung für die Erfolgsbilanz von Organisationen ist der Jahres- bzw. Leistungsbericht, der heutzutage oft im Internet veröffentlicht wird. Dies ist bei den Jahresberichten von Matrix der Fall, während die Leistungsberichte des ZBE nicht für die Öffentlichkeit gedacht sind.¹⁶³ Bevor wir uns weiter unten der Quantifizierung und den verschrifteten Formen der Legitimierung von IIZ zuwenden, untersuchen wir jedoch zunächst die mündliche Legitimationsarbeit der beiden untersuchten IIZ-Projekte.

¹⁶³ Das Forschungsteam erhielt trotz mehrfacher Nachfragen nur Daten für ein einziges Jahr.

„Es lohnt sich immer!“

Die Mitarbeitenden der beiden untersuchten IIZ-Projekte stehen vor der schwierigen Aufgabe, die am wenigsten vermittelbaren Erwerbslosen allen Widrigkeiten zum Trotz in den Arbeitsmarkt zu lotsen. Das gelingt immer wieder, in der Mehrheit der Fälle jedoch nicht. Wie überzeugen sie sich selbst und andere unter diesen Umständen von der Sinnhaftigkeit ihrer Arbeit? Wie ein ZBE-Coach zugibt, ist es für die eigene Motivation wichtig, ab und zu das „Erfolgs Erlebnis“ zu haben, „jemanden wirklich seinem Plätzchen zuführen zu können“, sprich ihn in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Arbeit im ZBE könne aber nicht nur an Vermittlungsstatistiken gemessen werden, sondern umfasse auch Aspekte, die sich nicht in Zahlen ausdrücken lassen. Mit dieser Argumentation steht er nicht allein. Die *Distanzierung* von der Reduktion der eigenen Leistung auf einen einzelnen, numerisch gefassten Erfolgsindikator ist eine zentrale Legitimationsstrategie der Praktiker im Feld. Die Abgrenzung von diesem in ihren Augen untauglichen Indikator fällt ihnen leichter als die präzise Benennung der positiven Wirkungen von IIZ, denn Effekte jenseits der gelingenden Arbeitsmarktintegration sind innerhalb des dominanten Diskurses sozusagen Nebenwirkungen ohne volle Legitimität. So betrachten es etwa die Coachs und Case Manager als Erfolg, wenn bei nicht gelungener beruflicher Eingliederung eine *alternative Lösung für das Problem der Existenzsicherung* realisiert werden kann, z. B. durch eine IV-Rente. Im Kontext IIZ kann es jedoch schwerlich als legitimer Erfolg gelten, wenn Klienten weiterhin vom Sozialstaat unterstützt werden.

Eine zweite Argumentationsstrategie besteht darin, *positive Veränderungen des Selbst* der Klientinnen zu konstatieren: Diese seien dank Coaching und Beratung besser in der Lage, selbstverantwortlich zu handeln, sich selbständig zu bewerben und ihre (berufliche) Zukunft realistischer einzuschätzen, und sie seien auf einem „höheren Qualifikationsniveau“. Wenn die Klienten „sich für einen Weg entschieden“ hätten und diesen auch nach der Begleitung durch das ZBE respektive Matrix weiter verfolgten, sei schon einiges in Bewegung gebracht worden.

Noch etwas bescheidener und weiter weg vom Ziel der Arbeitsmarktintegration ist der Indikator der *Stabilisierung der Lebenssituation*, der bei Matrix sogar Eingang in die schriftliche Leistungsdarstellung in den Jahresberichten gefunden hat (vgl. unten). Dieses Argument erweitert quasi den Fokus auf die Klientin als ganze Person und relativiert die offizielle, auf berufliche Eingliederung fokussierte Zweckbestimmung von IIZ. Als Erfolg gilt, wenn der Klient „wieder gut auf beiden Beinen dasteht, Selbstvertrauen hat und weiterschauen kann“. Oder in

der radikal subjektiven Formulierung von MAMAC-Berater Reto Berger, der in Bezug auf kaum noch vermittelbare Klienten im Interview meint:

Da geht es eigentlich darum, dass man den Gesamtzustand des Menschen ein bisschen auf ein Level bringen kann, dass dieser Mensch das Leben selber als lebenswert empfindet, oder? Und dann hat man nicht mehr den Anspruch, dass der sein Leben selber finanziert.

Der unterhalb der Schwelle der erfolgreichen Arbeitsmarktintegration liegende Erfolg liegt also für die Beraterinnen und Berater letztlich darin, die Klientel vor der weitgehenden sozialen Exklusion zu bewahren: ihnen eine materielle Sicherung auf niedrigem Niveau und ein Minimum an Vertrauen in sich selbst und ihre Zukunft zu vermitteln. Schließlich können anstelle des Ergebnisses für den Klienten das *Ergebnis für die Institution und die Qualität des Prozesses* selbst als Leistungsnachweis betrachtet werden. ZBE-Coach Fabian Bohrer stellt zum Beispiel mit Bezug auf den als arbeitsunfähig eingestuften Ismet Kaya fest:

Ich denke, wir haben ein Ergebnis. Und von dem her hat sich das gelohnt, oder. Ich denke, es ist klarer geworden, oder, Klärung ist in dem Sinn auch ein Erfolg.

Die Leistung besteht in diesem Fall aus der Herstellung von Eindeutigkeit, welche wiederum den Abschluss des Prozesses im ZBE ermöglicht. Losgelöst von jeglichem Ergebnis kann man auch zufrieden mit einem „guten Fallverlauf“ sein, wenn man „alles gemacht hat, was möglich war“, d. h. alle Maßnahmen in Anschlag gebracht hat, die im konkreten Fall überhaupt zur Verfügung gestanden haben. Bei Matrix wird eine gute Prozessqualität auch an der guten Kooperation zwischen den beteiligten Stellen gemessen. „Wenn es für den Klienten nichts bringt“, erläutert Geschäftsführerin Anita Zeitlin, „ist halt die möglichst schlanke Zusammenarbeit der Nutzen vom Ganzen gewesen“. Überdies gilt die Verhinderung des Drehtüreffekts als positives Resultat.

Insofern IIZ in der sozialpolitischen Arena wesentlich mit dem Streben nach Effizienzgewinnen begründet wird, stellen die wie auch immer gearteten positiven Effekte für die Klientel noch keine hinreichende Legitimation dar. Vielmehr muss der Nachweis eines Mehrwerts von IIZ in der *Gegenüberstellung von Aufwand und Ertrag* geführt werden. Dafür werden in eher schlichten Rechnungen die eingangs erwähnten „fiktiven Ersparnisse“ (Reis 2005: 194) behauptet. „Das ist eine gute Frage“, reagiert ein ZBE-Coach auf die Frage der Forscherin, ob sich der finanzielle, personelle und zeitliche Mehraufwand denn lohne.

Ich habe da jetzt einen Flüchtling, der jetzt schon bei einem Deutschkurs bei einem Aufwand von 18.000 Franken ist. Er möchte eine Lehre machen, dazu gehört mindestens C1-Niveau in Deutsch, vorher geht nichts. (...) Dort sind wir uns dann sehr klar geworden, wollen wir diesen jungen Mann, der jetzt 24 ist, wollen wir den auf der Ebene lassen, wo er jetzt ist und dann mit dem Risiko, dass er während *Jahren* Sozialhilfeempfänger ist, oder wird er selbständig und ein Steuerzahler. Diese Rechnung ist dann ganz schnell gemacht. (Interviewausschnitt)

Mit derartigen „schnellen Rechnungen“, die wohl keiner seriösen volks- oder betriebswirtschaftlichen Kalkulation standhalten könnten, docken die Praktiker an die Ökonomisierungslogik im sozialpolitischen IIZ-Diskurs an und immunisieren sich gegen Kritik an der Erfolglosigkeit der Eingliederungsbemühungen.¹⁶⁴ Zudem wird die rein ökonomische Betrachtungsweise einer sozialen Perspektive gegenübergestellt, der auf normativer Ebene mehr Gewicht verliehen wird. Daniel Hubacher, der Leiter des Arbeitsamts im ZBE-Standortkanton, argumentiert im Interview folgendermaßen:

Wenn Sie eine kaufmännische Rechnung machen, nein, wird es wahrscheinlich billiger, man würde einfach Sozialhilfe [zahlen] oder eine Berentung machen. Aber, also ich glaube es entspricht nicht unserer Einstellung gegenüber anderen Mitmenschen und also es gibt, wir wissen ja auch nicht genau, wenn man gar nichts macht, welche weitere Folgen, Nachteile oder was das nach sich zieht.

Unter normativen Gesichtspunkten scheint es nicht angebracht, einem nicht vermittelbaren Klienten zu sagen, „vergessen Sie es“. In diesen Fällen liegt der Mehrwert von IIZ schlicht im Versuch der Hilfe per se, der als *Ausdruck einer basalen Solidarität* mit Mitmenschen verteidigt wird. Fabian Bohrer spricht aus, was praktisch alle der interviewten Mitarbeitenden der beiden IIZ-Projekte in der einen oder anderen Formulierung zu Protokoll gaben: „Ich denke, es lohnt sich immer, sich für jemanden einzusetzen, zu schauen, das lohnt sich so oder so.“ Wenn der Einsatz an sich schon den Mehrwert darstellt, ist das konkrete Ergebnis praktisch irrelevant, denn alles kann unter die Kategorie der „Lösung“ subsumiert werden.

[Der Chef sagt], der Fall ist erfolgreich, wenn er eine Stelle gefunden hat. Und wenn man uns fragt, sagen wir, der Fall ist erfolgreich, wir haben eine Lösung gefunden. Der Klient ist zufrieden, fühlt sich wohl und hat keine Selbstmordgedanken mehr. Oder vielleicht auch: hat es endlich geschafft, sich

¹⁶⁴ Vgl. zu ganz ähnlichen Argumentationen von Praktikern Schär Moser/Schmugge 2003: 40.

von der Frau oder vom ... Mann zu trennen. Oder die Kinder sind versorgt. Dadurch ist er überhaupt fähig, jetzt sich zu konzentrieren, einer Arbeit nachzugehen. (Case Managerin Matrix)

Kalkulationen mit fiktiven Ersparnissen und die Generalisierung von Lösungen haben gemeinsam, dass *hypothetische negative oder positive Entwicklungen* in die entsprechende Rechnung eingehen. In der hypothetischen Kostenrechnung wird eine negative Verlaufskurve in die Zukunft projiziert und daraus eine unumkehrbare soziale Desintegration mit gesellschaftlichen Folgekosten abgeleitet; in der Aufzählung positiver Lösungen der oben zitierten Case Managerin wird eine Wende zum Guten angedeutet.¹⁶⁵ Solche Spekulationen werden möglich bzw. nötig, weil gleichsam die experimentelle Kontrollgruppe fehlt, um erstens Wirkungen zu konstatieren und zweitens diese Effekte einem IIZ-Prozess zuzurechnen. „Ich weiß nicht, wo sie wäre, wenn der [IIZ-Prozess] nicht gewesen wäre“, räumt eine Case Managerin ein. Ihre Klientin habe immer wieder Unterstützung vom Case Team erhalten, vom Hausarzt, vom Psychiater, von der Budgetberatung, von ihr selbst als Case Managerin. Dass die Klientin nun sage, IIZ habe ihr kaum etwas gebracht, könne sie nicht nachvollziehen. Allerdings kann die Case Managerin nicht belegen, dass die Klientin nicht auch ohne IIZ gleich weit wäre wie mit der Unterstützung. „Ich behaupte jetzt mal, es hat unterstützt. Vielleicht wäre es auch so gekommen, wenn wir nicht im Fall drin gewesen wären, ich weiß es nicht.“ Tatsächlich wäre die Klientin auch ohne IIZ in ärztlicher und psychologischer Betreuung und könnte Budgetberatung oder Dienstleistungen des RAV in Anspruch nehmen. Während die Case Managerinnen und Coachs ihren guten Willen und ihren Arbeitsaufwand per se als Leistung verbuchen, beurteilen die Klientinnen und Klienten den Nutzen von IIZ nüchtern daran, ob sie eine Stelle gefunden haben. Erst in zweiter Linie beziehen auch sie die Prozessqualität in ihre Einschätzung mit ein, wobei sie vor allem die persönliche Beziehung zur Case Managerin oder dem Coach bewerten.¹⁶⁶ Die Bewertungen können zwischen diesen beiden Ebenen durchaus auseinanderklaffen: IIZ hat nicht den erhofften Nutzen einer

165 Das Argument der Case Managerin, der fiktive Klient werde durch die Lösung persönlicher Probleme „überhaupt fähig, jetzt sich zu konzentrieren, einer Arbeit nachzugehen“ ist im Feld der Arbeitsintegration sehr verbreitet. Die im Moment erfolglose Eingliederung wird als unumgänglicher „Umweg in den Arbeitsmarkt“ gedeutet (Hauss/Nadai 2009; Nadai et al. 2013).

166 Zwei Evaluationen von IIZ-Projekten fanden, dass die Klientinnen und Klienten mehr handfeste Unterstützung in administrativen Belangen und bezüglich Stellenvermittlung erwarten als sie faktisch bekommen (Schär Moser/Schmugge 2003: VII; Müller/Bachmann 2005: 56).

Integration in den Arbeitsmarkt gebracht, aber der Coach oder die Case Managerin waren verständnisvoll und unterstützend und deshalb war IIZ sinnvoll.

Ethnostatistik von IIZ-Erfolgsbilanzen

Obwohl die ersten IIZ-Projekte vor mehr als zehn Jahren implementiert wurden, liegen bis heute keine umfassenden quantitativen Analysen zu den Effekten auf nationaler Ebene vor. Die einzelnen IIZ-Projekte verfügen oft noch nicht einmal intern über die notwendigen Informationen zur eigenen Leistung oder Wirkung (Bieri et al. 2013: 42). Es existieren zwar Evaluationen zu einzelnen kantonalen Projekten, die aber unterschiedliche Aspekte analysieren, je eigene Erfolgsindikatoren kreieren oder sich auf die Ebene von Strukturen und Prozessen beschränken (Bachmann/Müller 2004; Müller/Bachmann 2005; Schallberger/Schwendener 2009; Schär Moser/Schmugge 2003).¹⁶⁷ Die einzige Evaluation auf nationaler Ebene bezog sich auf das IIZ-MAMAC-Modell und erfasste die damals 16 Kantone, die offiziell ein MAMAC-Pilotprojekt führten und insgesamt 1323 Fälle meldeten (Egger/Merckx/Wüthrich 2010). Da einige Kantone bereits vor MAMAC eigene IIZ-Projekte hatten (ebd.: 8) und die sich daraus ergebenden Parallelstrukturen zu Abgrenzungsproblemen bei der Fallklassifikation führen (vgl. 3.1 und Heiniger et al. 2009), kann man davon ausgehen, dass diese Evaluation nur einen Teil der IIZ-Fälle abdeckt.¹⁶⁸ Mittels eines aufwendigen Kontrollgruppendedesigns zur Ausschaltung von Selektionseffekten wurde versucht, den Eingliederungserfolg von IIZ zu beziffern. Verglichen wurden MAMAC-Klienten mit Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden, die bezüglich einer Reihe von mutmaßlich wichtigen Faktoren die gleichen Merkmale aufwiesen wie MAMAC-Fälle, aber nicht an einem IIZ-Prozess teilgenommen hatten.

167 Als Auftragsforschung sind die Evaluationen von einzelnen Projekten überdies oft nicht öffentlich verfügbar.

168 Bieri et al. (2013: 23) schätzten auf der Basis einer Bestandsaufnahme von IIZ-Projekten in der ganzen Schweiz die Zahl der IIZ-Fälle für das Jahr 2013 auf rund 14.000. Dabei handelt es sich aber um eine Hochrechnung. Zudem wurden auch Projekte des „Case Management Berufsbildung“ erfasst, die nur die Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen adressieren. Dieser Typus von IIZ machte immerhin knapp einen Drittel der erfassten IIZ-Projekte aus (ebd.: 16). Die Studie macht im Übrigen darauf aufmerksam, dass Differenzen im Verständnis von IIZ und in den organisationalen Praktiken zu Unterschieden in der Erfassung von Fällen führen. Insbesondere informelle bilaterale Zusammenarbeit werde von den Praktikern zwar als IIZ bezeichnet, formal aber nicht als solche in den entsprechenden elektronischen Fallführungssystemen erfasst und könne deshalb nicht quantifiziert werden (ebd.: 43).

Die Ergebnisse wurden von den Autoren zurückhaltend formuliert, sind jedoch eindeutig: Nur in einem Viertel der Fälle mündete der IIZ-Prozess direkt in den Arbeitsmarkt (Egger et al. 2010: 29).¹⁶⁹ IIZ-MAMAC führte weder häufiger noch schneller zur beruflichen Eingliederung als die alleinige Fallführung durch RAV oder Sozialhilfe (ebd.: 43–44, 47). Dies ist die bisher einzige uns bekannte Studie, in der sich die Autoren überdies an eine Kostenrechnung wagten. Sie berechneten den zusätzlichen Zeitaufwand für MAMAC-Fälle – im Durchschnitt 28 Stunden – und multiplizierten ihn mit den „kalkulatorischen Personalvollkosten von 680 CHF pro Personentag“ und kamen so unter Absehung von „zusätzliche(n) Maßnahmenkosten sowie der für den Betrieb von MAMAC erforderlichen Fixkosten“ auf zusätzliche Kosten von rund 2400 Franken pro Fall (ebd.: 32). Sie verzichteten darauf, diese Kosten zu hypothetischen Folgekosten des Nicht-Handelns in Bezug zu setzen, um daraus fiktive Ersparnisse abzuleiten. Bei aller Zurückhaltung in der Wortwahl im gesamten Bericht bezeichneten sie die Ergebnisse letztlich aber als „wenig erfreulich“:

Der durchschnittliche ALV-Taggeldbezug der MAMAC-Teilnehmenden liegt gegenüber allen 3 Kontrollgruppen um rund 15% bis 20% höher und der Anteil erfolgreicher Arbeitsintegrationen ist bei der MAMAC-Gruppe nur halb so groß wie bei allen Kontrollgruppen. (...) Insgesamt hat MAMAC aber nach unserer Beurteilung bisher – unter der Annahme dass keine erheblichen Selektionsprobleme in der quantitativen Analyse vorliegen – die angestrebten Hauptwirkungen dennoch nicht erreicht (...). Zudem beurteilen wir die Bedeutung von MAMAC für die Gesamtkosten der sozialen Sicherungssysteme bei der heute geltenden Zielgruppendefinition des nationalen Projekts (vgl. Triagekriterien) aufgrund der kleinen Fallzahl als eher gering. (ebd.: 63f.)

Diese methodisch ausgefeilte Studie kam also zu inhaltlich kritischen Schlüssen. Was sie jedoch nicht bzw. nur ansatzweise in Frage stellen wollte oder konnte, war die Natur der Rohdaten, welche die Ausgangslage für die Berechnungen bildeten. Wie kommen welche Informationen zu Fällen, Prozessen, Zeitaufwand, Fallabschlüssen und Ergebnissen in die nationale Datenbank und welche Daten bleiben außen vor? Auf der Metaebene der „*Ethnostatistik*“ (Gephart

¹⁶⁹ Diese Aussage bezieht sich auf die quantitative Analyse der 1323 angemeldeten MAMAC-Fälle. Zusätzlich wurden in sechs Kantonen Interviews mit fallführenden Mitarbeitenden der Projekte geführt. Aus diesen Interviews zogen die Autoren folgenden Schluss: „In rund 20% der diskutierten Fälle kam es zu einer Arbeitsintegration, wobei MAMAC *einen relevanten Einfluss hierauf zu haben gehabt scheint.*“ (Egger et al. 2010: 52, kursiv hinzugefügt)

1988) stehen genau derartige Fragen nach der Konstruktion, Interpretation und Darstellung von Statistiken in den Sozialwissenschaften und in der Praxis im Vordergrund. Gephart unterscheidet drei Ebenen ethnostatistischer Analyse: erstens die detaillierte Untersuchung der Produktion von Daten – inklusive der „enumerology“ (Bogdan/Krasner 1980), d. h. der Methoden, wie Organisationen Tatbestände zählen –, zweitens die Ebene der impliziten Annahmen, auf denen statistische Methoden beruhen, und drittens die Funktion von Statistiken als rhetorisches Überzeugungsmittel in wissenschaftlichen oder organisationalen Texten. Zahlen, so die These von Hovland (2011), stellen entgegen ihrer scheinbaren Eindeutigkeit umstrittene symbolische Grenzobjekte dar, die zwischen unterschiedlichen sozialen Welten vermitteln. Zu fragen ist also, wie statistische Kategorien gebildet werden, was sie ein- und ausschließen, wie empirische Tatbestände in die Kategorien eingepasst werden, wie die so erzeugten Fakten grafisch und textuell dargestellt werden und schließlich, wie sie in Diskurse eingehen und rezipiert werden.

Ein frühes Beispiel für eine konstruktivistische Perspektive auf die Erzeugung von Daten als Grundlage für quantifizierende Analysen ist der berühmte Text von Garfinkel (1967) über die „good‘ organizational reasons for ‚bad‘ clinical records“. Garfinkel analysiert hier anhand von Akten einer psychiatrischen Klinik „normal natural troubles“ als Ursachen für organisationale Akten, die aus der Außensicht des soziologischen Forschers mangelhafte Daten enthalten (z. B. fehlende soziodemografische Angaben oder Verlaufsdaten). Er diskutiert zum einen praktische Probleme, wie etwa die Bereitschaft des Personals, berufsfremde administrative Arbeit zu leisten und Fakten festzuhalten, deren zukünftige Verwendung (z. B. zu Kontrollzwecken) nicht abschätzbar ist. Vor allem aber zeigt er, dass was aus der Forscherperspektive als Mangel erscheint, aus der Befolgung etablierter organisationaler Regeln der Aktenführung resultiert. Die Art und Weise, wie die Daten produziert und genutzt werden, ist integraler Bestandteil der organisationalen Ordnung, deren Funktionsweise sie beschreiben. Akten werden mit Blick darauf gestaltet, im Bedarfsfall Rechenschaft über korrektes Handeln ablegen zu können – in Garfinkels Fall der psychiatrischen Klinik über die professionelle Erfüllung eines (impliziten) therapeutischen Vertrags im Rahmen eines medizinisch-rechtlichen Systems.

Garfinkel stellt die *lokale* Produktion von Daten in den Vordergrund. Diese orientiert sich an den „technical doctrines and practical professional ethics which govern the operations of the agency“ (ebd.: 199) und dient der Selbstvergewisserung der Organisation sowie der Absicherung im Konfliktfall. Im Zuge der „audit

explosion“ ab Mitte der 1980er Jahre wurde die professionelle Selbstreflexion zunehmend durch *extern vorgegebene Formen der Rechenschaftslegung* abgelöst (Power 1997; 2000; 2003). Betriebswirtschaftliche Kontrollmodi aus der Privatwirtschaft wurden verallgemeinert und in die Steuerung und Kontrolle von Organisationen des öffentlichen Sektors eingeführt. Anstelle des Nachweises, professionell korrekt gehandelt zu haben, ist die Anforderung getreten, Effizienz, Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Organisation zu belegen. In Dienstleistungsorganisationen (wie z. B. Schulen, soziale Dienste, Kliniken u. ä.), deren Produktivität nicht eindeutig gemessen werden kann, bedeutet die Messung von Leistung zunächst einmal die Definition und Operationalisierung von Produktivitätsindikatoren – die Prüfung von Leistung bringt mithin die prüfbar Leistung erst hervor (Power 1997: 51). Und weil der Zusammenhang zwischen Handeln und Wirkung fundamental unsicher ist, werden anstelle von „Outcomes“, wie z. B. die soziale Integration von Klienten, tendenziell „Outputs“ gemessen, z. B. die Zeitdauer zwischen der Anmeldung bei einer Institution und dem Erstgespräch (ebd.: 115). Aus der Evaluation von organisationalem und professionellem Handeln, die empirische Fragen nach Ursachen und Wirkungen stellt, wird so eine normative Prüfung der Übereinstimmung zwischen einem Handeln und den vordefinierten Standards, denen es genügen muss (ebd.: 118), die zugleich *Legitimation für den Prüfer und die Geprüften erzeugt* (Power 2003: 380).

Die Daten der oben diskutierten IIZ-MAMAC-Evaluation basieren auf den Angaben, welche die lokalen Akteure in die nationale elektronische MAMIS-Datenbank eintragen müssen. MAMIS erfasst soziodemographische und medizinische Angaben zu den Klienten, Outputdaten zu Prozessen, Verläufen und Kosten für Maßnahmen (z. B. den Arbeitsaufwand in Minuten) sowie mit den Abschlussgründen auch einen Outcome-Indikator. Das Projektdossier IIZ-MAMAC (2006: 62) betonte, die zu erfassenden Indikatoren müssten „hart sein, d. h. der Ermessensspielraum der MAMAC-Projekte muss minimal sein“. Diese Vorstellung verfehlt die grundsätzliche Interpretationsbedürftigkeit jeglicher Kategorisierungsleistungen (Sacks 1972; Lepper 2000). In der Praxis werden die harten Indikatoren von lokalen Akteuren nach den situativen Erfordernissen ihrer alltäglichen Arbeit und den geschriebenen und ungeschriebenen Regeln ihrer Organisationen konkretisiert, wie der folgende Auszug aus unseren Feldnotizen zeigt.

In der MAMAC-Fallbesprechung im ZBE taucht mehrfach die Frage auf, ob ein Fall in MAMIS eingetragen werden muss. Eigentlich müsste jeder Fall gemeldet werden, aber die Berater sind sich einig, dass bei schnellen negativen Entscheidungen aufgrund einer eindeutigen Aktenlage der Aufwand

für die Erfassung zu groß wäre.¹⁷⁰ Allerdings, gibt ein Berater zu bedenken, „ist unsere Statistik dann schlecht. Nicht dass es heißt, die haben ja kaum Fälle“. Ein anderer Mitarbeiter beruhigt, er habe vernommen, dass die anderen Kantone im Schnitt nur 1.5 Fälle pro Monat eingegeben hätten. MAMIS müsse „gefüttert werden“, aber das sei mit einem großen administrativen Aufwand verbunden. „Auf vier Tage Arbeit kommt ein Tag für die Statistik.“ Auf die Nachfrage der Forscherin stellt sich heraus, dass das MAMAC-Team mit acht verschiedenen Datenbanken bzw. Listen hantieren muss, weil es je nach überweisender Stelle und Zweck der Datensammlung die Fälle anders einordnen und erfassen muss. „Wir haben X verschiedene Geschichten, wo wir eintragen müssen. Ich kann nicht garantieren, dass ich das richtig mache.“ Ein Berater erläutert den Aufwand: Er müsse erst alle bisherigen Akten lesen und dann selbst einen Bericht schreiben. „Wenn ein Fall an die Sozialhilfe zurückgeht und in einem halben Jahr wieder ins ZBE überwiesen wird, muss der Nächste hier wissen, was ich mir überlegt habe.“ Aber „verrechnen“ könne er den Fall nicht, weil der Aufwand „nicht definiert“ sei. Der Teamleiter kündigt nun an, er wolle „alle AWA-Fälle vom letzten halben Jahr verrechnen“. Die Mitarbeiter protestieren, das sei aufwendig: „Die Datenbanken sind nicht so definiert worden, dass man daraus verrechnen kann.“ Der Leiter meint: „Wir können ja nicht extra eine Datenbank für euch machen. Es gibt Diskussionen wegen dem Geld, die AWA-Fälle müssen verrechnet werden.“

Ohne Eintrag in die Datenbank kein Fall für die Statistik – ohne Erfassung aber auch keine Verrechnung. Die Berater haben bei ihren Einträgen schon im Blick, dass die Akte als Teil von „processing interchanges“ (Ellen Pence in Smith 2005: 171 f.) zwischen den beteiligten Stellen zirkulieren wird und deshalb gleichsam als Rechenschaftslegung über ihr eigenes professionelles Handeln gegenüber einer zukünftigen, noch unbekanntenen Leserschaft bestehen muss. Die Verwandlung dieses Berichts in Daten für eine Statistik stellt für sie einen Zusatzaufwand dar, der für ihre eigene Aufgabe keine arbeitsinhaltliche Bedeutung hat, jedoch notwendiger Bestandteil der organisationalen Legitimationsarbeit ist. Dabei stehen sie vor dem Dilemma, entweder den Aufwand in Kauf zu nehmen, um das System „zu füttern“ oder ihn zu vermeiden, aber dann mit einer „schlechten Statistik“ dazustehen. Gerade der damit verbundene Aufwand erzeugt jedoch die präsentable Leistung: „Paperwork‘, even in electronic form, mediates the front and back stage of a practice as an active process of erasing mess and of scripting a rational, defensible and legitimate ‚face‘.“ (Power 2003: 386) Entschließen sich die Akteure zu einem Eintrag ins System, müssen sie ihren Aktentext auf die

170 Ein Fall, der sich bei der ersten Triage als Nicht-MAMAC-Fall erweist, könnte und sollte im System dennoch unter der Rubrik „MAMAC ist nicht zuständig“ erfasst werden.

vorgegebenen Kategorien komprimieren und *aus Mehrdeutigkeiten Eindeutigkeit herstellen*. Paradoxerweise müssen dabei Sachverhalte, die per definitionem komplex und nicht selten umstritten sind und im MAMAC-Prozess erst geklärt werden sollen, durch ein Kreuzchen auf einer Liste entschieden werden. So wird beispielsweise die „medizinische Situation“ der Klientin auf vier Kategorien reduziert: „körperliche Krankheit“, „psychische Krankheit (inkl. Alkohol-/Drogenabhängigkeit)“, „kombiniert (psychisch und körperlich)“ oder „gesund“. Die „soziale Situation“ wird über die Optionen „finanzielle Probleme“, „familiäre Probleme“, „Sucht (Alkohol-/Drogen-/Spielsucht etc.)“, „kombiniert (mehrere)“ oder „andere“ erfasst.

Während die Berater ihren Zeitaufwand gegen die statistische Selbstdarstellung der Institution abwägen, stehen auf der nächsten Hierarchiestufe, beim Teamleiter, die finanziellen Folgen der Kategorisierungen im Vordergrund: Wem kann welche Leistung in Rechnung gestellt werden? Zudem wird dieser an vorgegebenen Kennzahlen gemessen, wobei im MAMAC-Team nur Aufwände detailliert erhoben werden (Anzahl „telefonische Abklärungen“, „Fallbesprechungen“ u. ä.), nicht jedoch das Ergebnis. Das ist anders für das „Produkt“ Coaching, bei dem die Vorgabe erreicht werden sollte, dass „40 % nachhaltig (länger als 4 Monate) in den Arbeitsmarkt integriert“ sind. Der Leistungsbericht vermerkt stolz, dass 48.6 Prozent der Klientinnen und Klienten in den Arbeitsmarkt zurückgeführt worden seien, was „als Erfolg bezeichnet werden muss“. Da nur ein kleiner Teil aller Klienten überhaupt ein Coaching durchläuft, entsprechen diese 48 Prozent allerdings nur ungefähr vier Prozent aller ZBE-Klienten.

Die Datenerfassung und -aufbereitung des ZBE dient der Prüfung, ob die von der Trägerschaft vorgegebenen Leistungen erbracht wurden. Der Bericht des ZBE will offensichtlich nicht eine breitere (Fach)Öffentlichkeit vom Nutzen von IIZ überzeugen, sondern lediglich die Führungsriege der beteiligten Ämter. Matrix hingegen publiziert jährlich einen Leistungsbericht auf der eigenen Website. Diese Jahresberichte geben Auskunft über die Tätigkeiten der einzelnen Organe (Geschäftsstelle, Steuerungsgremium, Beirat, vgl. 2.4.1) und die Weiterentwicklung der Organisation und präsentieren im letzten Teil statistische Angaben zu den Tätigkeiten und Ergebnissen. Wie im ZBE sind die Angaben zu den erbrachten Leistungen wesentlich umfangreicher als diejenigen zur Wirkung – genauer gesagt, wird jeweils nur eine einzige Grafik zum Ergebnis von IIZ geliefert (vgl. Abb. 6). Entsprechend der komplexen Organisationsstruktur von Matrix, nehmen die Informationen zur Verteilung der Fälle und Fallführungen auf die Trägerinstitutionen oder die Zusammensetzung der Case Teams breiten Raum

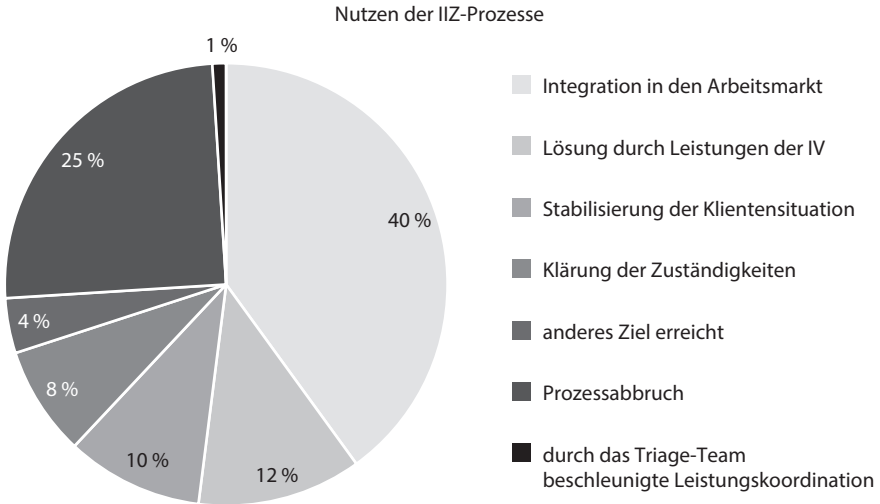


Abbildung 6: Darstellung der Wirkung von IIZ (Jahresbericht Matrix)

ein.¹⁷¹ Im Laufe der Jahre¹⁷² wird der statistische Teil umfangreicher und die Darstellung aufwendiger: Beispielsweise kommen (unkommentierte) soziodemografische Angaben zur Klientel hinzu, die später für einzelne Jahre aufgeschlüsselt werden, und aus einfachen schwarz-weißen Balken und Kreisdiagrammen werden farbige schattierte Säulen- und Kuchendiagramme. Im Gegenzug verschwinden die Informationen zur Grundgesamtheit der Fälle, auf die sich die Tabellen und Grafiken beziehen. Diese werden zwar genannt, aber nicht im Statistikteil des Berichts, sondern weiter vorn im Bericht zum „Geschäftsgang“. Die Leserin müsste also zur Einordnung der Kurven und Diagramme zurückblättern, um sich vor Augen zu führen, über wie viele Fälle hier überhaupt berichtet wird. Überdies ist nicht immer unmittelbar nachvollziehbar, auf welche Periode sich gewisse Daten beziehen (einzelnes Jahr oder kumuliert über mehrere Jahre).¹⁷³ Insbesondere bei der reinen Fallzahl (Anzahl Anmeldungen) dient die kumu-

171 Im Zentrum steht jeweils die Dominanz der RAV bezüglich Anmeldungen und Übernahme des Case Managements und es wird jeweils kritisch oder erfreut kommentiert, wenn sich die entsprechenden Verteilungen verändern.

172 Für diese Analyse wurden die Jahre 2007 bis 2012 untersucht, die uns während oder nach der Feldforschung zur Verfügung gestellt wurden bzw. die im Internet abrufbar sind.

173 Bei der Kumulierung über mehrere Jahre ist überdies unklar, warum eine bestimmte Periode gewählt wird.

lierte Darstellung indes eindeutig als Beleg für ein unaufhaltsames Wachstum, was wiederum als Ausdruck der „stabile(n) Zufriedenheit mit den Möglichkeiten der interinstitutionellen Zusammenarbeit“ gedeutet wird.

Der Mehrwert von IIZ wird hinsichtlich *Effizienz (Dauer) und Effektivität (Ergebnis)* thematisiert; zu den Kosten schweigen sich die Jahresberichte aus. Die Dauer der Prozesse wird an wechselnden Stellen in die Beschreibung der Aktivitäten eingeflochten, und die Bewertung der Zahlen wechselt, falls diese überhaupt kommentiert werden. Die Ausprägungen dieses Indikators werden nicht begründet; als „lange“ werden jeweils die Prozesse mit einer Dauer von mehr als eineinhalb Jahren bezeichnet. Erst in den beiden jüngsten Berichten rückt die *Dauer* unmittelbar vor die Darstellung des Nutzens und wird so *in den Kontext der Wirkung gestellt*. Im Text wird einmal ausdrücklich gewarnt, „von der Länge des Prozesses (kann) kein Rückschluss auf dessen Effizienz gezogen werden“. Begründet wird die mangelnde Aussagekraft der Dauer mit den auch von uns beobachteten Phasen der Inaktivität (z. B. wegen Krankheiten). In einem früheren Bericht wird dagegen die Zunahme der kürzeren Prozesse als „erfreulich“ gelobt. Und im neusten Bericht entfällt eine Wertung oder Erläuterung, obwohl eine „zunehmend längere Prozessdauer“ konstatiert wird, die durchaus als legitimationsbedürftig betrachtet werden könnte. Effizienz wird im Weiteren im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Triageteams behauptet. Mit der Einführung von IIZ-MAMAC muss die Leistung des Teams ebenfalls abgebildet und kommentiert werden. Dies geschieht mit dem Indikator der „*Leistungskoordination*“, bei dem es sich jedoch nicht um eine Variable handelt, die unterschiedliche Ausprägungen hinsichtlich Qualität oder Quantität haben kann. Leistungskoordination ist zugleich ein Handeln und ein Ergebnis. Bereits im ersten Jahr von MAMAC, als angesichts der geringen Fallzahlen noch angemerkt wird, es sei „zu früh“ um „Rückschlüsse zu ziehen“, wird im Text dennoch eine Effizienzsteigerung konstatiert: Die Geschwindigkeit der Fallbeurteilung habe sich „markant gesteigert“. Ab dem folgenden Jahr wird die Leistungskoordination in die Statistik des Nutzens integriert und mit einem Adjektiv qualifiziert – die entsprechende Kategorie lautet jetzt „durch Triageteam *beschleunigte* Leistungskoordination“ (kursiv hinzugefügt). Der Kommentar erläutert:

Die Klärung der Zuständigkeiten und die Beschleunigung der Leistungskoordination durch das Triage-Team sind Erfolge im Sinn der Effizienzsteigerung für die Institutionen. Ob sich nach Prozessabschluss daraus eine Reintegration in den Arbeitsmarkt ergibt, wird durch Matrix nicht mehr erhoben. (Jahresbericht Matrix)

An anderen Stellen in den Berichten wird deutlich, dass das Triageteam weitere Ergebnisse produzieren kann, so z. B. die Bildung eines Case Teams für einen aufwendigeren IIZ-Prozess. Indem nur die Leistungskoordination in den Kontext des Nutzens gestellt wird, lässt sich implizit schließen, dass die anderen Ergebnisse nicht als Erfolg gewertet werden.¹⁷⁴ Und in der nicht direkt mit Zahlen unterfütterten Beschreibung der Arbeit des Triageteams wird die Zusammenarbeit im Team per se unabhängig vom Ergebnis oft mit dem Adjektiv effizient versehen. Effizienz als Dimension des angestrebten Mehrwerts durch IIZ ist mithin ein instabiles Konstrukt, das sowohl verbal wie numerisch erzeugt und laufend reinterpretiert werden kann.

Der „Nutzen abgeschlossener Prozesse“ als zentraler *Beleg für Effektivität* bildet jeweils den Abschluss des Berichts. Er wird als Sammlung von diskreten Kategorien dargestellt, die nicht direkt zu einem Gesamtmaß summiert werden können (vgl. Abb. 6). Im Nutzen werden einerseits Ergebnisse in Bezug auf die Situation der Klientel dargestellt (Integration, Stabilisierung, IV-Leistungen), andererseits Effekte in Bezug auf die Kooperation der Institutionen (Klärung Zuständigkeiten, Leistungskoordination). Die Präsentation des Nutzens erfährt im Laufe der Jahre nur unwesentliche Veränderungen. Wie erwähnt, wird ein Jahr nach Implementierung von MAMAC die Kategorie der beschleunigten Leistungskoordination durch das Triageteam hinzugefügt. Nicht durch eine Veränderung der Prozesse erklärbar ist hingegen das Verschwinden, Wiederauftauchen und erneute Verschwinden der Kategorie „kein Team“. Der Nutzen dieser Kategorie wird im ersten Bericht noch benannt, nämlich als „strukturiertes, von der Klientschaft akzeptierter Datenaustausch unter mehreren Beteiligten“. Danach muss sich der Leser selbst einen Reim darauf machen, inwiefern das Nicht-Zustandekommen eines Case Teams einen Nutzen stiften könnte oder ob dies nun als Indikator für ein Scheitern von IIZ gedacht ist. In einem späteren Bericht wird für die Kategorie der „Prozessabbrüche“ angemerkt, dass darin u. a. die Fälle enthalten sind, bei denen kein Case Team zustande kam. Ansonsten wird unter diese Kategorie ein Sammelsurium von Gründen subsumiert, die zum Teil beim Klienten liegen (Abbruch durch Klient, Wegzug, massive Verschlechterung des Gesundheitszustandes), zum Teil bei den Institutionen (kein Case Team), zum Teil eindeutig als Scheitern betrachtet werden können (fehlende Stabilisierung der Klientensituation), zum Teil nicht in Ver-

174 Ebenfalls nicht expliziert wird die Kategorie „Klärung der Zuständigkeiten“. Es kann vermutet werden, dass in der Kategorie Klärung auch Nicht-MAMAC-Fälle enthalten sind, für die ebenfalls entschieden werden muss, welche Institution (nicht) zuständig ist.

bindung zu IIZ stehen (Wegzug, Todesfall). Ähnlich wie der Leistungsordination pauschal Effizienz attestiert wird, wird auch Abbrüchen summarisch ein Mehrwert attestiert, nämlich der Nutzen der „interinstitutionellen Absprache sowie (...) der Sicherheit der beteiligten Fachpersonen, dass alles Mögliche versucht wurde und im Moment nichts weiter getan werden kann“. Prozessabbrüche machen jeweils zwischen einem Fünftel bis zu einem Drittel der Fälle aus und sind damit der zweithäufigste Ausgang eines IIZ-Prozesses bei Matrix.

Ebenso *mehrdeutig* ist bei genauerer Inspektion die numerisch wie symbolisch wichtigste Kategorie: die „Integration in den Arbeitsmarkt“, die in der Regel um die 30 Prozent oszilliert und im hier abgebildeten Jahr sogar stolze 40 Prozent betrug. „Die Reintegration in den Arbeitsmarkt ist das höchste Ziel der IIZ-Bemühungen“, hält einer der Jahresberichte fest. Die disparaten Dimensionen des Nutzens weisen mithin eine klare Hierarchie auf.

Ausgewiesen wird (...) immer der Nutzen, der beim Austritt der Reintegration in den 1. Arbeitsmarkt am nächsten liegt. (Beispiel: alle Prozesse erbringen den Nutzen der Stabilisierung der Klienten. Als Nutzen beim Austritt wird er nur dann erfasst, wenn während der Zusammenarbeit der Institutionen kein darüber hinausgehendes, näher bei der Reintegration liegendes Ziel erreicht werden konnte oder sollte). (Jahresbericht Matrix)

Gemäß dieser Zählweise ist die Integration zugleich die umfassendste Kategorie, die quasi automatisch weitere positive Wirkungen impliziert – diese Kategorie stellt gewissermaßen die Kulmination des Mehrwerts von IIZ dar. In einem früheren Bericht – und nur in diesem einen Text – wird indes ausgeführt:

In der Kategorie ‚Integration in den Arbeitsmarkt‘ sind sowohl Ergebnisse enthalten, durch die der Lebensunterhalt der betroffenen Person vollständig gesichert werden kann, wie Teilintegrationen, die durch eine Transferzahlung ergänzt werden (Bsp. Rente einer Unfallversicherung).

Mithin drückt diese Kategorie zwar ein Erfolg hinsichtlich Exklusionsvermeidung aus – die Klientin partizipiert am Arbeitsmarkt – kaschiert aber in einem unbekanntem Prozentsatz von Fällen zugleich ein Scheitern hinsichtlich der Ablösung von sozialstaatlichen Unterstützungsleistungen.¹⁷⁵ Die „Lösung durch Leis-

¹⁷⁵ Es ist überdies nicht ersichtlich, ob die vollständige Sicherung des Lebensunterhalts bedeutet, dass der Klient mit Erwerbsarbeit tatsächlich ein *existenzsicherndes* Einkommen erzielt oder ob „vollständig“ sich lediglich auf das Fehlen ergänzender Sozialtransfers bezieht.

tungen der IV“, die im Falle einer Berentung eine dauerhafte Unterstützungsabhängigkeit impliziert, im Falle von beruflichen Maßnahmen (wie bei Erkan Yilmaz) eine Verlängerung der Hilfe, wird zu den „positiven Abschlüssen“ gezählt, ebenso die „Stabilisierung der Klientensituation“.

Stabilisierung wird einerseits bei allen Prozessen unterstellt und so gleichsam als selbstverständlicher Nutzen mitgedacht (vgl. oben).¹⁷⁶ Andererseits wird sie explizit ausgewiesen, wenn in der Hierarchisierung der Nutzenkategorien kein greifbareres Ergebnis erzielt werden konnte. Es handelt sich hier also um eine *Residualkategorie*, die gewissermaßen alle diejenigen schwer fassbaren Wirkungen der Unterstützung beinhaltet, die dem fallführenden Personal wichtig scheinen, die sich aber nicht einfach quantifizieren lassen: dass der Klient keine Selbstmordgedanken mehr hegt, dass er sein Leben wieder lebenswert empfindet, dass sich die Familiensituation beruhigt hat und ähnliches. Die Kategorie Stabilisierung kann als Versuch interpretiert werden, gleichsam die professionelle Perspektive des fallführenden Personals auf die ganze Person der Klientin in die managerielle Logik der messbaren Leistungsbilanz gemäß der offiziellen Zweckbestimmung der Organisation hinein zu schmuggeln.¹⁷⁷ Stabilisierung als multidimensionale Qualität der Lebenssituation der Klientinnen und Klienten wird auf Erfordernisse der Quantifizierung zugerichtet, indem sie als Nominalwert behandelt wird: Sie ist gegeben oder nicht bzw. als Folge des oben zitierten Algorithmus zur Codierung des Nutzens, ist sie faktisch immer gegeben. Indem die Stabilisierung aber nur dann sichtbar gemacht wird, wenn weder das „höchste Ziel“ der Reintegration noch die Existenzsicherung durch die IV erreicht wurden, wird diese Wirkung dem eigentlichen Erfolg nachgeordnet und ein Stück weit delegitimiert.

Im Kern besteht also in der Darstellung von Matrix die positive Wirkung von IIZ für die Klientinnen und Klienten im Zugang zu irgendeiner Form der Existenzsicherung – sei das durch Erwerbsarbeit oder mithilfe von Sozialtransfers. Überdies gilt in gewisser Weise der Stillstand schon als Erfolg, meint doch Stabi-

176 Dies im Widerspruch zur „fehlenden Stabilisierung der Klientensituation“, die als mögliche Ursache in der Kategorie Prozessabbrüche enthalten sein kann (vgl. oben).

177 Wir konnten nicht direkt beobachten, wie die Fälle in die Kategorien überführt werden. Bei Matrix nehmen die Case Manager und die Geschäftsstelle gemeinsam eine „Evaluation“ des Prozesses vor. Man kann wohl davon ausgehen, dass letztlich die Geschäftsstelle über die eigentliche Klassifikation für den Leistungsbericht entscheidet.

lisierung, dass sich die Situation der Klientin nicht weiter verschlechtert hat. Auf Seite der beteiligten Institutionen drückt sich eine erfolgreiche Leistung in der gegenseitigen Abstimmung von finanziellen Leistungen und Maßnahmen aus. Auch wenn keine Kosten ausgewiesen oder gegen Erträge aufgerechnet werden, wird auch diesbezüglich eine positive Bilanz gezogen. Gleich in zwei Jahresberichten wird im Kommentar zum Nutzen die folgende identische Formulierung verwendet:

Der finanzielle Nutzen kann aus den qualitativen Ergebnissen abgeleitet werden. Die in den Arbeitsmarkt integrierten Personen brauchen keine weitere Unterstützung des Sozialsystems mehr. Hier fällt der volle finanzielle Nutzen an. Prozesse mit anderen Ergebnissen sparen doppelspurige und unkoordinierte Aufwendungen in den verschiedenen Institutionen ein. Sie bringen also einen Teilnutzen, der sich auf die institutionelle Ebene bezieht.

Die Leistungsberichte von Matrix (und des ZBE) reproduzieren in schriftlicher Form das Argument, welches die Mitarbeitenden und Führungskräfte der beteiligten Stellen und Behörden im Gespräch wiederholt vorbringen: IIZ lohnt sich in gewisser Weise immer! Im schriftlichen Diskurs wird *mittels mehrdeutiger Kategorien*, die disparate Sachverhalte unter einem gemeinsamen Label versammeln, und *mit entsprechenden Kommentaren ein Erfolg konstruiert*. Die Betitelung der Grafiken suggeriert per se die Botschaft, indem nicht etwa Ergebnisse oder Wirkungen kommuniziert werden, sondern immer schon ein „Nutzen“. Erfolg wird auch dadurch erzeugt, dass die Daten der lokalen Projekte isoliert und ohne Vergleich zu anderen IIZ-Projekten oder zu anderen Formen der beruflichen Eingliederung von Erwerbslosen dastehen und nicht in Relation zu einer (lokalen) Grundgesamtheit an einzugliedernden Personen gestellt werden. IIZ ist gleichsam alternativlos, somit ist jede Integration und jede Stabilisierung ein Erfolg. Im ZBE kann aufgrund der Organisationsform der Spezialisierung kein über die Arbeitsmarktintegration der Klientel hinausgehender Mehrwert reklamiert werden. Bei Matrix spielt hingegen das Argument der effizienten Kooperation zwischen den beteiligten Institutionen eine wichtige Rolle für die Legitimierung von IIZ. Und diese wird so dargestellt, dass das Stattfinden von Zusammenarbeit per se die positive Wirkung der Klärung von Zuständigkeiten oder der beschleunigten Leistungskoordination verbürgt.

4.5 Mehrwert trotz allem

Die sozialpolitische Strategie von IIZ wurde mit dem Ziel lanciert, die Eingliederung einer bestimmten Klasse von Erwerblosen in den Arbeitsmarkt effizienter zu gestalten und damit zugleich die Effektivität der Integrationsbemühungen zu verbessern. Effizienz bezieht sich einerseits darauf, dass mit der interinstitutionellen Koordination von Zuständigkeiten und Maßnahmen überflüssiger Aufwand und Sach- wie Personalkosten vermieden wird. Andererseits wird angenommen, dass die verbesserte Zusammenarbeit der Institutionen die Arbeitsmarktintegration beschleunigt und auch in dieser Hinsicht Kosten einspart.

Die Analyse der Fallverläufe der 14 beobachteten Klientinnen und Klienten hat wenig überraschend gezeigt, dass bei der beruflichen Eingliederung viele Faktoren mitspielen, die durch IIZ bzw. die einzelnen beteiligten Institutionen nicht beeinflusst werden können, wie etwa die Bedingungen des Arbeitsmarkts, Veränderungen des Gesundheitszustands der Betroffenen oder familiäre Konstellationen. Eine *qualitative Wende in der Fallbearbeitung* und eine damit verbundene *Wende im Fallverlauf* konnten wir in den meisten Fällen nicht beobachten. Indem wir den Blick nicht nur auf den Zeitraum gerichtet haben, in dem die Klientinnen und Klienten durch das ZBE oder Matrix begleitet wurden, sondern ihre Unterstützungskarrieren so umfassend wie möglich auch für die Zeit *vor* und *nach* IIZ rekonstruiert haben, wird deutlich, dass sich keine markante Verbesserung der Lebenssituation oder Beschleunigung der Arbeitsmarktintegration abzeichnet. In der Regel wurden die Klienten schon vor IIZ ein- oder mehrmals durch eine oder mehrere Institution(en) unterstützt. Und es kommt weiterhin vor, dass die Klienten mehrfach abgeklärt, gleichzeitig durch mehrere Institutionen beraten und wiederholt in gleichartige Maßnahmen geschickt werden. Die viel beklagten Doppelspurigkeiten und Drehtüreffekte lassen sich offensichtlich nicht so einfach ausschalten.

Dafür sind endogene Faktoren, die im System der sozialen Sicherung selbst angelegt sind, verantwortlich. Wie anhand der Fälle mehrfach gezeigt, kann IIZ institutionelle „Grenzen ausloten“, diese aber nicht verschieben oder gar aufheben. Deshalb haben die kooperierenden Institutionen einen gesetzlich relativ eng definierten Spielraum, unter welchen Umständen sie aktiv werden und welche Maßnahmen sie überhaupt ergreifen können. Im ungünstigsten Fall kommt es sogar gerade dann zum Abschluss von IIZ, wenn die Klientin oder der Klient vollends in einer „cumulative mess“ (Anselm Strauss) steckt und als nicht mehr arbeitsfähig gilt. Die Trägheit rechtlicher Rahmenbedingungen und lokaler

organisationaler Regelungen torpediert auch das Ziel der rational koordinierten Unterstützung als passgenaue Hilfe aus einer Hand. Die Rekonstruktion der Unterstützungsnetze der 14 Fälle macht deutlich, dass die formale Hilfe weiterhin durch institutionelle Zuständigkeiten begrenzt wird und wichtige Formen von Unterstützung auch außerhalb des IIZ-Prozesses und unkoordiniert stattfinden. Im Zentrum von IIZ-Prozessen stehen die Institutionen, welche die materielle Sicherung leisten, flankiert von Stellen, die eng auf die berufliche Eingliederung fokussieren. Folglich beschränkt sich die systematische Steuerung der Hilfe auf diesen eingeschränkten Kreis von Akteuren, während parallel dazu ein unkoordiniertes Neben- und Nacheinander von formeller und informeller Unterstützung weiter läuft.

Es kann also angesichts langer Unterstützungsverläufe und einer Vielzahl von Helferinnen und Helfern nicht erstaunen, dass die Wirkungen von IIZ einigermaßen diffus und nicht eindeutig spezifischen Interventionen zurechenbar sind. Dennoch porträtieren die Akteure in den beiden untersuchten Projekten und allgemein in der einschlägigen sozialpolitischen Arena *IIZ als Erfolgsgeschichte*. Die Praktiker bringen qualitative, nicht direkt sichtbare positive Wirkungen für die Klientel in Anschlag und nehmen den Prozess an sich als Beleg für den Nutzen von IIZ. In ihren Augen lohnt sich IIZ letztlich auf jeden Fall und sei es nur als Symbol für gesellschaftliche Solidarität mit Menschen in einer schwierigen Lebenslage. Die Schwierigkeit der Legitimationsarbeit besteht allerdings darin, diese apodiktische Behauptung überzeugend in die heute dominanten Konventionen der Leistungsdarstellung zu übersetzen. Die Rationalität sozialstaatlicher Dienstleistungen und die Wirkungen von professionellem bzw. von Verwaltungshandeln muss primär mit Zahlen demonstriert werden. Wie gezeigt konstruieren die Leistungsberichte der beiden untersuchten Projekte den Erfolg von IIZ mittels eher undurchsichtiger Kalkulationen und mindestens ebenso sehr mit den optimistischen Begleitkommentaren. Im ZBE lässt die Form des Berichtes klar eine Kolonialisierung (Power 1997: 98) durch die manageriale Logik der Rechenschaftslegung durch Kennzahlen erkennen: Das Handeln der Sozialarbeitenden, Coaches und Assessorinnen wird in Produkte und Mengengerüste übersetzt und die Abarbeitung dieser Produkte stellt die Leistung dar. Bei Matrix lässt sich ein allmähliches Einsickern dieser Logik beobachten, indem im Zeitverlauf mehr und detailliertere Statistiken zum Output dargestellt werden. Allerdings wird in den Jahresberichten dennoch mehr schlecht als recht versucht, mit selbst kreierten Erfolgsindikatoren, wie der „Stabilisierung der Klientensituation“, qualitative Sachverhalte in die Sprache der Zahlen zu übersetzen.

Die lokalen Leistungs- und Erfolgsbilanzen bieten einen gewissen Raum für die Selbstdarstellung gemäß eigener Relevanzen, sind jedoch nicht völlig unabhängig von übergeordneten Informationsinfrastrukturen. Zu nennen ist vor allem die nationale MAMIS-Datenbank für die IIZ-MAMAC-Fälle, die vorgibt, welche Sachverhalte die kantonalen Projekte festhalten und weitergeben müssen und die ihrerseits die Grundlage für die oben referierte quantitative (Miss)Erfolgsbilanz bildet (Egger et al. 2010). Auf dieser Ebene haben die lokalen Partikularitäten keinen Platz mehr. Hier müssen alle MAMAC-Projekte ihre Fälle und Verfahren in die gleichen vorgegebenen Kategorien abfüllen und diese Kategorien sind in der Logik der Effizienzsteigerung und des Primats der Arbeitsmarktintegration verankert. Wie sich die Klientin fühlt, ist keine (er-)zählbare Wirkung von IIZ und wird deshalb nicht erfasst.¹⁷⁸

Die Statistiken, die damit erstellt werden, resultieren einerseits aus Diskursen, indem sie diejenigen Fakten festhalten, die innerhalb des Diskurses als relevant gelten und gemäß institutioneller Regeln als „particulars“ aufgezeichnet werden können (Smith 1990: 160): z. B. ob die Klientin eine Stelle gefunden hat, nicht aber ob es ihr psychisch besser geht, ob sie eine schwierige Scheidung bewältigen konnte und ähnliches.¹⁷⁹ Und die Zahlen gehen andererseits in den sozialpolitischen Diskurs ein, indem sie Fakten erzeugen, die zur Legitimierung von IIZ verwendet werden können. Zahlen sprechen aber nicht für sich selbst. Vielmehr entsteht ihre *Überzeugungskraft durch die rhetorische Einbettung in spezifische Diskurse*. Dies zeigt sich besonders deutlich an der MAMAC-Evaluation. Die Zahlen widerlegten die zentralen Ansprüche von IIZ (effektivere, effizientere und kostengünstigere Eingliederung von Erwerblosen), woraufhin zusätzliche qualitative und normative Argumente bemüht wurden. So konzedierte die Autoren trotz einer niederschmetternden quantitativen Bilanz dem MAMAC-Projekt einige positive qualitative Wirkungen: Es entstünden nützliche Netzwerke zwischen den beteiligten Stellen, die zu einem besseren gegenseitigen Verständnis und zur

178 Da die Perspektive der Klientel im MAMIS nicht erfasst ist, aber die Kundenzufriedenheit in der managerial modernisierten Verwaltung heutzutage ein Leistungsindikator darstellt, wurden für die MAMAC-Evaluation 25 Klientinnen und Klienten telefonisch befragt – vermutlich mittels standardisiertem Fragebogen. Dabei handelte es sich um ein handverlesenes Sample, d. h. vom fallführenden Personal ausgewählte Personen, die erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert werden konnten oder denen gute Aussichten attestiert wurden. Es erstaunt unter diesen Umständen wenig, dass die Mehrheit der Befragten „rundum zufrieden“ waren (Egger et al. 2010: 56–58).

179 Die MAMAC-Evaluation stellt zwar die soziale und medizinische Situation dar (vgl. oben), macht aber keine Aussage dazu, ob sich diese Situation durch MAMAC verändert hat.

Erweiterung fachlicher Kompetenzen geführt hätten, was wiederum eine gute Voraussetzung für die Weiterführung von IIZ bilde (Egger et al. 2010: V; vgl. auch Bieri et al. 2013). Ähnlich argumentieren die Akteure in den von uns untersuchten Projekten, die ebenfalls das gegenseitige Verständnis und die nützlichen Kontakte hervorhoben und zusätzlich den nicht greifbaren Nutzen für die Klientel. Die Macht der Zahlen ist mithin beschränkt: Einerseits sind Kennzahlen und Statistiken unverzichtbar für die Legitimierung von organisationalen Praktiken. Andererseits können negative quantitative Befunde den Glauben an die grundsätzliche Nützlichkeit von IIZ nicht erschüttern. Zwar werden konkrete organisationale Formen der Zusammenarbeit infrage gestellt bzw. fallengelassen. Das Modell MAMAC wird nach der Pilotphase nicht mehr weitergeführt.¹⁸⁰ IIZ als Leitidee – der „Mythos Kooperation“ (van Santen/Seckinger 2003) – ist jedoch gleichsam immun gegen eine empirische Widerlegung.

180 Im Rahmen unserer Studie haben wir die Bundesebene nicht direkt erforscht und können daher nicht sagen, welche Rolle die negativen Ergebnisse der Evaluation bei der Beendigung von MAMAC spielten.

5. IIZ – ein großes Haus? Schlussbetrachtungen

Der Ausbau des Sozialstaats im ausgehenden 19. und im 20. Jahrhundert hat ein weit verzweigtes Netz der sozialen Sicherung hervorgebracht, das erstmals auch den besitzlosen Klassen temporäre „Sphären der Marktunabhängigkeit“ (Lesse-nich 2008: 29) verschafft hat. Die Institutionen zur materiellen Absicherung von Notlagen werden komplementiert durch pädagogische Instanzen, die normierend in „sozial problematische“ oder „abweichende“ Lebensführungsweisen eingreifen (Kessl/Otto 2009). Auf öffentliche Unterstützung angewiesen zu sein stellt per se eine Abweichung von der Norm dar, denn der Sozialstaat entlässt seine Bürgerinnen und Bürger im Erwerbsalter nur vorübergehend und unter eng definierten Bedingungen aus der Pflicht, für sich selbst zu sorgen. Rekommodifizierung, d. h. die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, war bei dekommodifizierenden Sozialleistungen immer schon mitgedacht und dies hat sich mit der Transformation des sorgenden zum aktivierenden Staat noch akzentuiert. Sozialpolitik wird darauf ausgerichtet, das Arbeitskräftepotenzial der Bevölkerung möglichst umfassend auszuschöpfen; entsprechend werden Sozialleistungen mit der Absenkung von materiellen Leistungen, Anreizen und Sanktionen so ausgestaltet, dass sie den Zwang zur Arbeit verstärken (Gilbert 2002). Die aktivierende Wende führt zwar tendenziell zur Kürzung direkter finanzieller Transferleistungen, keineswegs aber zum Abbau der normalisierenden sozialen Dienstleistungen. Im Gegenteil: Die Verallgemeinerung des Imperativs der Arbeitsmarktintegration erzeugt erst recht einen Bedarf an pädagogischen Instanzen zur Aktivierung von Erwerbslosen. Dieser wird einerseits dadurch gedeckt, dass die Sozial- und Arbeitsverwaltungen selbst eine quasi-pädagogische Rolle übernehmen und die Grenzen zwischen „fürsorgerisch-normierenden und sozialversicherungsrechtlich-normalisierenden“ sozialstaatlichen Instanzen zusehends verschwimmen (Kessl/Otto 2009: 12). Andererseits bildet sich ein Markt von Dienstleistungsanbietern, die im Auftrag der verschiedenen Institutionen der sozialen Sicherung die Aktivierung von Erwerbslosen übernehmen. Insofern dieses *System von Unterstützungsansprüchen und sozialen Dienstleistungen* über einen langen Zeitraum historisch gewachsen ist, ist es ein *amorphes Gebilde*, dessen Einzelteile im Rahmen unterschiedlicher Regimes der sozialen Sicherung (Knuth 2009) weitgehend unabhängig voneinander operie-

ren. Die *Grenzziehungen* zwischen den Regimes der sozialen Sicherung mitsamt den assoziierten Dienstleistern *erzeugen zwangsläufig Anomalien*: Fälle, die nicht in das Raster von Problemdefinitionen, Ansprüchen und Programmen passen und gleichsam im Niemandsland sozialstaatlicher Zuständigkeiten landen.

Legitimationsdiskurs

Vor diesem Hintergrund eines zersplitterten Systems der sozialen Sicherung – inklusive eines wuchernden Marktes an Programmen zur Eingliederung von Erwerbslosen – wurde in der Schweiz ab der Jahrtausendwende die *sozialpolitische Strategie der „Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ)“* propagiert. Mit IIZ sollte ein neues sozialstaatliches Gebäude gezimmert werden, um die Zwischenräume im System der sozialen Sicherung zu überbrücken und die Wiedereingliederung von Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt effektiver und effizienter zu gestalten. In den einschlägigen Fachzeitschriften wurde moniert, dass das System der sozialen Sicherung aufgrund zu hoher Komplexität und mangelnder Kohärenz den immer schwierigeren Fällen, mit denen die Institutionen gehäuft konfrontiert seien, nicht gerecht werden könne. Als Folge unklarer oder überlappender Zuständigkeiten und mangelnder Kooperation würden die betroffenen Personen zwischen den Institutionen hin- und hergereicht („Drehtüreffekt“) und durchlaufen mehrfach ähnliche Maßnahmen („Doppelspurigkeiten“). Dies führe insgesamt zu kostspieliger Ineffizienz in der Verwaltung und zu kontraproduktiven Verzögerungen im Eingliederungsprozess, wodurch sich die Probleme der Klientel verschlimmerten und die Abhängigkeit von Unterstützungsleistungen verlängert werde. Es gelte deshalb, einen Richtungswechsel „von der Systemlogik zur Einzelperson“ (Champion 2008a: 153 f.) vorzunehmen und die Kooperation zwischen den Institutionen zu stärken.

Der sozialpolitische IIZ-Diskurs zeichnet sich durch gewisse *Widersprüche* aus. Einerseits wird ein dringendes soziales Problem mit hohen gesellschaftlichen Folgekosten konstatiert. Andererseits wird bereits in den ersten Grundlagenpapieren wie etwa dem „Handbuch IIZ“ (SECO 2004) festgehalten, dass die Zielgruppe für die anvisierte Form der Kooperation klein sei und immer nur eine Minderheit aller Fälle der beteiligten Institutionen umfassen werde (vgl. 2.2). Die Entwicklung von IIZ als sozialpolitische Leitidee und als formale Kooperationsstrukturen zur Eingliederung von Erwerbslosen kann so im doppelten Sinn als *Institutionalisierung des Ausnahmefalls* gewertet werden. IIZ soll das in Kapitel 2.1 beschriebene *Ausnahmehandeln*, d. h. die nur sporadisch und willkürlich praktizierte Zusammenarbeit über Organisationsgrenzen hinweg, zum rationalisierten Routinehandeln

machen. Und IIZ zielt auf *Ausnahmefälle* innerhalb der Population der sozialstaatlich unterstützten Erwerbslosen, nämlich auf die Fälle „mit komplexer Mehrfachproblematik“, die so, wie sie im Prozess der Entwicklung von IIZ definiert werden, nur selten auftreten (vgl. 3.1). Diese Kategorie der besonders komplexen Fälle wurde überdies mindestens zum Teil erst durch die aktivierende Wende der Sozialpolitik hervorgebracht, weil die Grenzen der Arbeits- respektive Erwerbsfähigkeit damit ausgedehnt wurden. Auch Menschen mit gravierenden gesundheitlichen Problemen und sozial bedingter geringer Beschäftigungsfähigkeit sollen nicht mehr längere Zeit mit Sozialtransfers alimentiert, sondern zur Arbeitssuche angehalten werden. Sie müssen sich permanent um eine Stelle bemühen, und wenn sie aufgrund ihrer sozialen und gesundheitlichen Handicaps keine finden, werden sie in Assessments, Bewerbungstrainings, Bildungs- und Beschäftigungsprogramme überwiesen. Die weit verzweigte sozialstaatliche „Inklusionsmaschine“ (Land/Willich 2006) schafft sich so selbst ihre Klientel und gleichzeitig einen Koordinationsbedarf zwischen den Teilen der Maschine.

Widersprüchlich scheint weiter, dass im Legitimationsdiskurs für IIZ zwar *strukturelle Probleme in der Architektur des Sozialstaats* als Ursache für die zu wenig passgenaue und deshalb oft nicht erfolgreiche Eingliederung ausgemacht werden. Der Schlüssel zur Überwindung dieser Probleme wird dann aber primär auf der Akteursebene verortet. Einerseits tritt die pragmatische Zusammenarbeit im Rahmen des bestehenden Systems der sozialen Sicherung an die Stelle eines radikalen Umbaus des Systems.¹⁸¹ Andererseits wird das Gelingen dieser Zusammenarbeit dem *persönlichen Engagement der beteiligten Akteure* zugeschrieben. In einschlägigen Texten und in den untersuchten IIZ-Projekten wird immer wieder betont, im Kern sei die Zusammenarbeit eine Frage des guten „Willens zur koordinierten Problemlösung“ und der richtigen „Denkhaltung“ (Luginbühl 2002: 209). Es brauche „nicht primär neue Strukturen, sondern vielmehr eine neue Gesinnung“ (Luisier 1999: 234). Man könne Rahmenbedingungen setzen, aber letztlich sei IIZ eine „Kulturfrage“ und hänge davon ab, ob die Mitarbeitenden

181 Entsprechende Alternativen werden in der sozialpolitischen Debatte periodisch aufgegriffen, so z. B. die Idee einer einheitlichen Anlaufstelle im System der sozialen Sicherung, die in der Schweiz unter den Bezeichnungen „guichet unique“ oder „Pforte“ diskutiert wird (Bachmann/Müller/Balthasar 2005; Gentinetta/Baur 2009) oder das Modell einer einzigen „Allgemeinen Erwerbsversicherung“, welche ursachenunabhängig das Risiko eines Erwerbsausfalls abdeckt (Gurny/Ringger 2009). Diese Konzepte bleiben jedoch Randnotizen in der allgemein eher auf pragmatische Lösungen ausgerichteten sozialpolitischen Landschaft der Schweiz.

der beteiligten Institutionen für die Notwendigkeit von Zusammenarbeit sensibilisiert seien. Damit geraten die strukturellen Hindernisse der Kooperation wieder aus dem Blick.

Institutionelle Unternehmer

Wie die vorliegende Studie belegt, wird nichtsdestotrotz ein beträchtlicher Aufwand für den Aufbau von institutionellen Rahmenbedingungen und organisationalen Strukturen betrieben. Das Konzept von IIZ und die organisationalen Formen entwickeln sich über einen längeren Zeitraum in einem Wechselspiel von nationalen, kantonalen und lokalen Akteuren, die direkt oder indirekt auch von internationalen Entwicklungen, wie etwa den OECD-Berichten mit ihren Forderungen nach verstärkter Eingliederungsorientierung und systematischerer Kooperation in der Arbeitsmarktpolitik und in der Sozialhilfe, beeinflusst werden (OECD 1996; 1999). Dabei ist eine heterogene und im zeitlichen Verlauf wechselnde Akteurskonstellation von *institutionellen Unternehmern* (DiMaggio 1988) am Werk. Diese Akteure agieren vor dem Hintergrund der Rahmenbedingungen und Entwicklungen der unterschiedlichen Regimes der sozialen Sicherung, denen sie unterstehen, sowie der politischen Bedingungen des jeweiligen Kontexts. Ausmaß und Ziele ihres Engagements für IIZ müssen deshalb mit Blick auf diese Zugehörigkeiten zu multiplen Feldern und den daraus resultierenden Konflikten, Widersprüchen und sich überkreuzenden Diskursen betrachtet werden (vgl. Hardy/Maguire 2008: 202–204; Philips et al. 2004: 647). Gemeinsam ist allen Beteiligten, dass sie unter vermehrtem politischem Druck stehen, ihre Fallzahlen und Kosten zu reduzieren und ihre Klientel möglichst schnell in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Alle drei Kernakteure von IIZ – die Arbeitslosenversicherung, die Invalidenversicherung und die Sozialhilfe – sind im Zeitraum der Etablierung von IIZ von zum Teil einschneidenden Änderungen ihrer Regelwerke betroffen (Revisionen des AVIG, des IVG und der SKOS-Richtlinien), die zum einen auf eine verstärkte Aktivierung der Klientel zielen, zum anderen auf Effizienzsteigerungen der Verwaltungen selbst. IIZ ist, so gesehen, für sie ein sozialpolitischer Nebenschauplatz, der jedoch zur Verfolgung eigener Interessen genutzt werden kann. So wird IIZ zum Vehikel, um neue gesetzliche Regulierungen auf Bundesebene anzustreben (z. B. erleichterter Informationsaustausch zwischen Behörden, Sozialhilfegesetz) oder auf kantonaler Ebene die Machtverhältnisse zwischen Akteuren auf verschiedenen politischen Ebenen zu verändern (z. B. in der Sozialhilfe Durchsetzung verbindlicher kantonalen Vorgaben gegenüber den Gemeinden). Und die Praktikerinnen an der Front erhoffen sich eine Aufwei-

chung der Regimegrenzen, so dass sie fallbezogen auf das gesamte Maßnahmenangebot im System der sozialen Sicherung zugreifen können, unabhängig davon, bei welcher Institution eine Klientin angemeldet ist. Diese Hoffnung erfüllt sich indes nicht: IIZ legitimiert zwar das „Grenzen-Ausloten“ im Rahmen der Zusammenarbeit, aber die rechtlichen Bestimmungen zu den Anspruchsvoraussetzungen für Leistungen der ALV, IV und Sozialhilfe werden nicht geändert.

Sowohl auf Bundesebene wie in den Kantonen nehmen die *Akteure aus der Arbeitsmarktpolitik* (SECO, kantonale Arbeitsämter, RAV) von Anfang an eine *zentrale Position* im Kräftefeld der institutionellen Unternehmer ein. So werden die ersten Pilotprojekte von der Arbeitslosenversicherung finanziert (Beuret 2001), das „Handbuch zur interinstitutionellen Zusammenarbeit“ wird vom SECO veröffentlicht, die IIZ-Projekte sind in den meisten Kantonen den kantonalen Arbeitsmarktbehörden angegliedert (Champion 2008a; Nationale IIZ-Fachstelle 2012: 5)¹⁸² und die RAV stellen einen Großteil des Personals wie der Klientel von IIZ. Das *Bundesamt für Sozialversicherungen* gewinnt im Kontext der Transformation von IIZ zu IIZ-MAMAC auf der Ebene der nationalen Steuerungsgremien an Gewicht (vgl. unten). Insofern das Modell letztlich scheitert, ist der Einfluss des BSV in der operativen Praxis aber beschränkt. Dies gilt auch für die IV-Stellen, die bei der Konzipierung und Durchführung von IIZ eine marginale Rolle spielen (vgl. auch Champion 2008c). Das lässt sich dadurch erklären, dass die Entwicklung von IIZ zeitlich mit grundlegenden Reformen der IV selbst zusammenfällt. Die Implementierung der entsprechenden Gesetzesrevisionen bindet einerseits Ressourcen, andererseits ergeben sich aus dem angestrebten Umbau der IV zur „Eingliederungsversicherung“ inhaltliche Überschneidungen mit IIZ bezüglich Zielen und Methoden (z. B. Einsatz von Case Management). IIZ ist deshalb aus Sicht der IV von untergeordneter Bedeutung, wenn sie nicht gar als direkte Konkurrenz um Eingliederungserfolge betrachtet wird, wie im Standortkanton des ZBE (vgl. 2.3). Die *Sozialhilfe* kann allein schon aufgrund ihrer institutionellen Verfasstheit nicht als geschlossener korporativer Akteur auftreten: Auf Bundesebene fehlen die gesetzlichen Grundlagen und ein politisch-administratives Organ als Entsprechung zum SECO (für die ALV) oder zum Bundesamt für Sozialversicherungen (für die IV); die Kantonalen Sozialämter können die Praxis der Gemeinden nur bedingt steuern (vgl. 1.2). Entsprechend gering ist der Einfluss der Sozialhilfe auf die Entwicklung und Praxis von IIZ. An

¹⁸² Selbst das ZBE, das primär Sozialhilfeklientinnen und -klienten betreut, ist organisatorisch dem Amt für Wirtschaft und Arbeit unterstellt.

den Rand gedrängt wurden überdies weitere Akteure, die anfänglich an der Konzeptualisierung von IIZ beteiligt waren, z. B. Behörden und Organisationen aus dem Migrationsbereich oder aus der Berufsbildung. Letztlich ist IIZ eine Angelegenheit der Institutionen, welche die materielle Existenzsicherung von Erwerbslosen garantieren, und unter diesen Kernakteuren hat die Arbeitslosenversicherung mit ihrer relativ „arbeitsmarktnahen“ Klientel und ihrem am stärksten ausgebauten Angebot an Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration eine dominante Position. Die Arbeitslosenversicherung kann mit IIZ gleichsam die Reichweite ihres aktivierenden Zugriffs auf Erwerbslose ausdehnen, indem schwer vermittelbare Klienten einer gesonderten Behandlung zugeführt werden und das Expertenwissen der IV und der Sozialhilfe im Umgang mit gesundheitlichen und sozialen Problemen genutzt werden kann.¹⁸³

Übersetzungen von IIZ

Wie in Kapitel 2 nachgezeichnet wird, errichten die im Zeitverlauf wechselnden Konstellationen institutioneller Unternehmer ein Gebäude, das – kaum aufgebaut – alsbald wieder umgestaltet wird. Die Vorstellungen von IIZ und die daraus abgeleiteten Organisationsmodelle werden im Prozess der Diffusion immer wieder umgeschrieben und dabei transformiert. Wie Sahlin/Wedlin (2008: 224–227) anmerken, zirkulieren Ideen und Praktiken nicht direkt, sondern vielmehr in materialisierter Form, z. B. als Texte, Modelle oder Präsentationen (vgl. auch Czarniawska/Joerges 1996; Smith 2005). Diese Materialisierungen stellen jeweils Übersetzungen dar, welche den Fokus, die Inhalte oder Bedeutungen von Konzepten verändern. Sie werden kontextspezifisch interpretiert und auf der Basis bereits vorhandener Vorlagen, Kategorien, Klassifikationen und (Alltags-)Theorien fort- und umgeschrieben. Dabei werden lokale Besonderheiten tendenziell ausgeblendet zugunsten abstrakter und generalisierender Konzepte, die mit einprägsamen Labels versehen werden. Insofern auch scheinbar geringfügige Veränderungen bedeutsame inhaltliche Verschiebungen implizieren können, können sich im Endeffekt unter gleichen Labels markant unterschiedliche Praktiken verbergen. Dies ist bei IIZ augenfällig, sowohl in der Abfolge bzw. dem Nebeneinander unterschiedlicher Modelle auf Bundesebene wie in der unterschiedlichen Ausgestaltung der beiden untersuchten IIZ-Projekte.

183 In den untersuchten RAV wurde verschiedentlich zum Ausdruck gebracht, dass der hohe Aufwand für die betreuungsintensiven IIZ-Fälle ein „Luxus“ sei, den man sich im Falle steigender Arbeitslosenzahlen nicht mehr leisten werde. Dann würden wieder die „normalen“ Arbeitslosen im Vordergrund stehen.

Das ursprüngliche Anliegen, die Kooperation zwischen den Agenturen der sozialen Sicherheit zu systematisieren, um eine gewisse Klasse von besonders zeit-, arbeits- und kostenaufwendigen Fällen effizienter und effektiver bearbeiten zu können, ist zunächst so vage, dass es anschlussfähig an verschiedenste Interessen ist. In der Konkretisierung müssen diese Unbestimmtheiten aufgelöst und *Eingrenzungen in Bezug auf legitime Akteure, Fälle und Vorgehensweisen* vorgenommen werden. Die sozialstaatliche Inklusionsmaschine setzt sich aus einer Vielzahl von Akteuren zusammen, die potenziell zur Eingliederung einer Klientin beitragen könnten. Ebenso lässt sich eine breite Palette von Fällen und Problemkonstellationen vorstellen, die zum Gegenstand der Kooperation werden könnten. Denn die Notwendigkeit von IIZ wird ja gerade mit dem Anstieg „komplexer“ Fälle begründet, die per definitionem vielschichtig sind, ergo eine eindeutige Zuordnung zu einer bestimmten Problemlösungsinstanz erschweren. Im Prozess der in Handbüchern und ähnlichen Dokumenten festgehaltenen Formalisierung von Kooperation wurde versucht, Eindeutigkeit zu schaffen, indem auf der einen Seite die legitimen Akteure, auf der anderen Seite die zugelassenen Problemdimensionen definiert wurden. Aus einem unübersichtlichen Feld von Sozialverwaltungen und sozialen Dienstleistungsagenturen blieben im Wesentlichen diejenigen Stellen als Trägerschaft und Hauptbeteiligte von IIZ übrig, welche für die materielle Existenzsicherung und die Arbeitsmarktintegration von Klientinnen und Klienten im Erwerbsalter zuständig sind (die Sozialversicherungen und die Sozialhilfe). Und aus vielschichtigen Problemkonstellationen wurden diejenigen Dimensionen isoliert, die einen unmittelbaren Bezug zur Beschäftigungsfähigkeit aufweisen (Herstellung von physischer, psychischer und kognitiver Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit durch Bildung, Arbeit und Therapie). Die Abfolge der Modelle von „IIZ“ über „IIZ-MAMAC“ zu „IIZ-plus“ (vgl. 2.2, Tab. 2) fasst den Kreis der Akteure und der Probleme sukzessive enger. Damit wird zwar *Komplexität reduziert und Übersichtlichkeit geschaffen*. Wie sich nicht nur in der vorliegenden Studie gezeigt hat, erweist sich jedoch das unter der Federführung des Bundesamts für Sozialversicherungen entwickelte Modell von IIZ-MAMAC als zu radikale Einschränkung hinsichtlich der legitimen Fälle. Die Kriterien für die Aufnahme von Klienten sind so restriktiv und überdies widersprüchlich formuliert (kurze Falldauer und gute Eingliederungschancen trotz Mehrfachproblematik), dass die bereits existierenden IIZ-Projekte ihre gewohnten Kriterien und Prozesse beibehalten und MAMAC zusätzlich als Legitimationsfassade (Meyer/Rowan 1991 [1977]) gegenüber dem Bund installieren. Dies führt jedoch zu *erneuter Unübersichtlichkeit und Unklarheiten* und zu einem entsprechenden Mehraufwand. In

beiden untersuchten IIZ-Projekten verdoppelt sich der Klassifikationsprozess, indem geprüft werden muss, ob eine Klientin überhaupt ein Fall für IIZ und wenn ja, dann ein Fall für IIZ-MAMAC sein könnte. Zudem muss die Unterscheidung zu Statistikzwecken oder für die finanzielle Verrechnung von Leistungen ausgewiesen werden. Und nicht zuletzt werden bei Matrix und im ZBE eigene Organisationseinheiten für MAMAC geschaffen, deren Aktivitäten wiederum mit den übrigen Prozessen abgeglichen werden müssen.

Das Modell IIZ-MAMAC wird von den lokalen Akteuren als praxisfern und untauglich abgelehnt (vgl. auch Heiniger et al. 2009) und eine wissenschaftliche Evaluation attestiert ihm, dass die anvisierten Ziele damit nicht erreicht werden (Egger et al. 2010). Nach Ablauf der Pilotphase wird es in dieser Form nicht mehr weitergeführt. Das Format MAMAC kann also als Beispiel eines *gescheiterten Institutionalisierungsprojekts* betrachtet werden. Die Faktoren des Scheiterns lassen sich im Rahmen unserer Untersuchung nicht eindeutig bestimmen. Neben dem Widerstand der Praktiker in den lokalen Projekten gegen die versuchte Standardisierung durch den Bund dürfte das Kräfteverhältnis zwischen den institutionellen Unternehmern und die Parallelität von MAMAC und dem dritten Modell, IIZ-plus, mit dafür verantwortlich sein. Offensichtlich gelingt es dem Bundesamt für Sozialversicherungen nicht, die primär von der IV-Perspektive geprägte, auf gesundheitliche Fragen fokussierte Auffassung von legitimen Problemen gegenüber der vorhergehenden, vom SECO und den Arbeitsmarktbehörden etablierte breitere Konzeption von Kooperation, durchzusetzen. Denn nicht einmal die dem BSV unterstellte IV selbst steht hinter dem Modell. Vielmehr schließt die IV praktisch zeitgleich mit der Lancierung von MAMAC eine eigene Vereinbarung mit Akteuren aus den Kranken- und Unfallversicherungen ab und installiert mit IIZ-plus ein bescheideneres, lediglich auf die Koordination administrativer Vorgänge beschränktes, aber zugleich feldspezifischeres Modell der Kooperation. Schließlich lässt sich die These aufstellen, dass IIZ-MAMAC spätestens nach der vernichtenden empirischen Evaluation jegliche Legitimationsfunktion eingebüßt hat und es deshalb nicht mehr opportun scheint, das Modell quasi als Fassade beizubehalten.

Die beiden untersuchten Projekte Matrix und Zentrum Berufliche Eingliederung stellen diametral entgegengesetzte lokale Übersetzungen der Leitidee einer verstärkten Kooperation zur Eingliederung von Erwerbslosen dar. *Matrix* hat den Anspruch, den IIZ-Gedanken der Vernetzung mustergültig umzusetzen und mit dem eigenen Modell eine Vorbildfunktion im Feld einzunehmen. Von der Vorlage des SECO-Handbuchs IIZ werden die Elemente des Case Managements und des „fliegenden Teams“ von wechselnden, auf einen individuellen Fall bezogenen

Akteuren übernommen, die durch eine zentrale Geschäftsstelle und ein elektronisches Kommunikationsgefäß koordiniert werden. Fälle werden über den Kooperationsbedarf selektioniert (Kriterium der „Schnittstellen“) und die Case Teams werden entsprechend problemabhängig zusammengesetzt. So gesehen handelt es sich nicht um eine Übersetzung im Sinne einer Transformation des vom Bund propagierten Modells, sondern um eine Übernahme aller darin als zentral erachteter Elemente. Modifikationen werden erst vorgenommen, als der Bund auf das enger gefasste IIZ-MAMAC-Modell wechselt und Matrix vor dem Dilemma steht, weiterhin das „führende“ Projekt im Feld von IIZ sein zu wollen, ohne jedoch das eigene breitere Verständnis von Kooperation und das eigene Organisationsmodell aufzugeben. Das Problem wird durch einen Kompromiss gelöst: Für MAMAC werden ein zusätzliches Team und ein zusätzlicher Prozess eingeführt, aber zugunsten der Aufrechterhaltung der eigenen Identität werden Abweichungen vom Bundesmodell bezüglich der beteiligten Akteure und der Terminologie in Kauf genommen (vgl. 2.3). Diese Transformationen werden in der schriftlichen Vereinbarung mit dem Bund sichtbar gemacht und mit der Ratifizierung durch den Bund legitimiert. Bei Matrix kann also nicht von einer rein zeremoniellen Übernahme einer Organisationsfassade gesprochen werden. Allerdings führt auch die modifizierte Variante von MAMAC neben dem bekannten Mehraufwand zu internen Konflikten um Zuständigkeiten (v. a. zwischen Case Managerinnen und Triageteam).

Das ZBE hingegen weicht mit seiner Organisationsform von Beginn weg derart grundlegend vom Handbuch-Modell ab, dass selbst intern bei den Mitarbeitenden Zweifel daran bestehen, ob es sich hier um IIZ handle. Das ZBE definiert die Fälle über das Ziel der Eingliederung, nicht über den Kooperationsbedarf und stellt faktisch keine Kooperationen zwischen Mitarbeitenden der Trägerinstitutionen her, sondern übernimmt ihre komplexen Fälle und bearbeitet in ihrem Auftrag die Problemdimension der Arbeitsintegration. Dennoch verortet sich das ZBE im IIZ-Feld, indem es sich früh schon auf der offiziellen IIZ-Website mit der Übersicht über die kantonalen Projekte platziert und später auch als Teilnehmer des MAMAC-Pilotprojekts auftritt. Das ZBE scheint geradezu ein Extremfall von *Entkoppelung* (Meyer/Rowan 1991 [1977]) zu sein, insofern nur gerade die Fassade der IIZ-Terminologie übernommen wird, nicht jedoch die üblichen Organisationsformen oder Aktivitäten. Das Andocken an den IIZ-Diskurs hat hier die Funktion eines organisationalen „impression managements“ (Boxenbaum/Jonsson 2008: 87): Die beteiligten kantonalen Ämter positionieren sich als Akteure, die dem sozialpolitischen Fortschritt gegenüber aufgeschlossen sind. Wie die neu-

ere institutionalistische Forschung zeigt, ist völlige Entkoppelung von legitimationsfördernden Strukturen und faktischem Handeln indes auf Dauer schwer aufrecht zu erhalten. Vielmehr kann Entkoppelung unterschiedliches Ausmaß und Form annehmen und letztlich dennoch zum Wandel von organisationalen Praktiken führen (Boxenbaum/Jonsson 2008: 86–88). Im ZBE bleibt das Andocken an den IIZ-Diskurs nicht ohne Folgen: Entstanden aus der Fort- und Zusammenführung der Eingliederungsaktivitäten von Sozialhilfe und RAV, systematisiert die Einrichtung des ZBE erstens die Überweisung der Klientel in aktivierende Maßnahmen und erzeugt zweitens einen normativen Druck auf die IV, sich zu beteiligen. Während des Untersuchungszeitraums steht die IV weitgehend abseits (vgl. 2.3), gegen Ende zeichnet sich indes mit einem bevorstehenden Wechsel an der Spitze der IV-Stelle ein stärkeres Engagement ab. Die Teilnahme am MAMAC-Pilotprojekt resultiert in der Einrichtung einer dafür zuständigen Fachstelle im ZBE, die zwar kaum Fälle zu behandeln hat, aber gerade deshalb ebenfalls auf die Notwendigkeit einer echten Kooperation mit der IV verweist. Wie bei Matrix, ergeben sich aus der Veränderung der organisationalen Strukturen interne Konflikte und ein Abstimmungsbedarf mit den bestehenden Organisationseinheiten, was wiederum die Transformation von Prozessen nach sich zieht.

Neue Organisationsstrukturen und die Trägheit der Praxis

Die Beteiligung an IIZ ist unter anderem durch die Hoffnung motiviert, im Zuge der Entwicklung neuer Kooperationsformen würden rechtliche Regelungen entsprechend angepasst und neue Typen von Maßnahmen geschaffen. Diese Erwartungen werden mehrheitlich enttäuscht: Mit Ausnahme der Lockerung von Datenschutzbestimmungen zugunsten des Informationsaustauschs zwischen den Behörden ändert sich auf gesetzlicher Ebene nichts. Insbesondere werden die Grenzen der Regimes der sozialen Sicherung hinsichtlich Anspruchsberechtigungen nicht aufgeweicht. Auch für IIZ-Klienten können Leistungen und Maßnahmen nur nach Maßgabe des für die materielle Unterstützung zuständigen Regimes verfügt werden. Ebenso wenig werden neue Maßnahmen zur Eingliederung erprobt. Vor diesem Hintergrund ist es wenig erstaunlich, dass sich an der konkreten Eingliederungspraxis auch im Rahmen von IIZ-Projekten relativ wenig ändern kann. Erklärungsbedürftig ist hingegen, dass mit IIZ in gewisser Hinsicht die Probleme reproduziert oder gar verstärkt werden, die man mit der Kooperation bekämpfen wollte.

In beiden untersuchten IIZ-Projekten zeigt sich, dass Abklärungen einen zentralen Stellenwert in der Fallbearbeitung einnehmen. Auf der einen Seite

wird mithilfe von medizinischen Untersuchungen, Beschäftigungsprogrammen, Tests und Beratungsgesprächen die Beschäftigungsfähigkeit der Klientinnen eingeschätzt. Auf der anderen Seite geht es um die Klärung von institutionellen Zuständigkeiten und hier vor allem um die Frage der Zuordnung der Kosten (finanzielle Unterstützung der Klienten und Finanzierung der Maßnahmen). Im Rahmen des „Grenzen-Auslotens“ der interinstitutionellen Zusammenarbeit bewegen sich die beteiligten Akteure oft auf unbekanntem Territorium in Bezug auf die Geltung der Regeln und die Nützlichkeit vertrauter Arbeitsweisen. Deshalb wird die *Herstellung von Gewissheit* hinsichtlich der Defizite und Ressourcen der Klienten sowie der Verantwortlichkeiten der Institutionen und Fachkräfte zu einem vordringlichen Handlungsproblem. Weil definitive Gewissheit über die objektive Arbeitsfähigkeit einer Person grundsätzlich nicht zu erreichen ist und sich auch Zuständigkeiten im Fallverlauf ändern können (z. B. wenn Berechtigungen auslaufen oder ein Klient aufgrund veränderter Umstände neu klassifiziert werden muss), kommt es weiterhin zu *mehrfachen Abklärungen*. Diese werden indes nicht negativ als „Doppelspurigkeiten“ gewertet, sondern als Beleg für systematisch geplantes und gesteuertes Handeln. Insofern ein Fall nach allen Regeln der medizinischen, versicherungsrechtlichen und arbeitsagogischen Kunst geprüft wurde, verbürgen die Abklärungen die Rationalität der Fallbearbeitung und legitimieren diese als professionell. Die wiederholten Abklärungen lassen sich als Ausdruck eines *situativen Pragmatismus* verstehen, der die Fallbearbeitung in beiden Untersuchungsprojekten prägt. Darunter ist ein reaktives Handlungsmuster mit kurzfristigem Planungshorizont zu verstehen: Angesichts restriktiver Rahmenbedingungen werden die unmittelbar anstehenden Probleme angegangen und allfällige mittel- oder langfristige Eingliederungsstrategien fallengelassen. Priorität haben dabei Beschäftigungsgelegenheiten für die Klienten, auch wenn es sich lediglich um prekäre Arbeit oder Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt handelt. Zudem werden aus der definitionsgemäß komplexen Problemlage der Klientel diejenigen Dimensionen herausgegriffen, für die eine programmformige „Lösung“ bereitsteht. Paradoxaerweise reproduziert der situative Pragmatismus im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit unter Umständen den Drehtüreffekt. Dies ließ sich vor allem bei Matrix beobachten. Das Modell der direkten Vernetzung von Fachkräften bringt Expertinnen aus den verschiedenen Regimes der sozialen Sicherung zusammen, die ihr gebündeltes Wissen bisweilen zur Ausbeutung des Systems (Goffman 1961) nutzen. Sie machen Schlupflöcher und Ausnahmeregelungen in den Systemen der sozialen Sicherung ausfindig, um bei Fällen nicht gelingen-

der Arbeitsmarktintegration eine Verlängerung von Maßnahmen respektive der finanziellen Unterstützung zu gewährleisten und die Klienten vor dem weiteren sozialen Abstieg zu bewahren.

Aus der Sicht der 14 im Rahmen der vorliegenden Studie über mehrere Monate begleiteten Klientinnen und Klienten ist das ZBE bzw. Matrix einfach eine *weitere Station innerhalb von meist langen Unterstützungskarrieren*. IIZ ist für sie nicht als spezifische Form oder grundsätzlich neuer Zugang zur Lösung ihrer Probleme erkennbar und der Begriff als solcher ist ihnen in der Regel nicht geläufig. Sie beurteilen IIZ zum einen aufgrund der persönlichen Beziehung zum Coach, zur Assessorin oder zur Case Managerin, zum anderen anhand des Ergebnisses. Diesbezüglich übernehmen sie die Perspektive der Institutionen: Sie messen IIZ primär an der erfolgreichen oder -losen Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Haben sie keine Stelle gefunden, bewerten sie den Prozess als nutzlos, schätzen aber doch, dass sich die Institutionen bzw. ihre Berater intensiv um sie kümmern. Die intensivere Begleitung wird als Anerkennung ihrer Notlage interpretiert und kann motivierend sein (vgl. auch Bieri et al. 2013: 55). Die Auswertung der Fallverläufe lässt keine Beschleunigung der Eingliederung erkennen und in der Hälfte der Fälle wurde auch der Drehtüreffekt nicht gestoppt. Die betreffenden Klienten durchliefen mehrfach dieselben Maßnahmen oder wurden zwischen den Institutionen hin- und hergereicht. Die Rekonstruktion ihrer *Netzwerke* zeigt, dass wichtige Unterstützung auch außerhalb von IIZ geleistet wird und zwar nicht nur im Rahmen informeller sozialer Netze (Freunde, Verwandte), sondern auch durch formale Institutionen, die aber nicht in den IIZ-Prozess einbezogen sind. In manchen Fällen gewähren diese Personen und Institutionen materielle Hilfe, entwickeln Ideen für eine Neuorientierung und vermitteln direkt oder indirekt Beschäftigungsmöglichkeiten. Dies deutet darauf hin, dass die Idee der Hilfe aus einer Hand weiterhin an die engen Grenzen institutioneller Zuständigkeiten stößt.

IIZ als Rationalitätsmythos

Die vorliegende ethnographische Studie will und kann nicht den Anspruch erheben, repräsentative Aussagen über die Effektivität oder Effizienz von IIZ zu machen. Die bislang einzige quantitative Evaluation, die sich auf IIZ-MAMAC bezog, konnte weder höhere Erfolgsquoten noch eine Beschleunigung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt feststellen und kam zum Schluss, dass „die angestrebten Hauptwirkungen (...) nicht erreicht“ wurden (Egger et al. 2010: 45). Nach rund zehn Jahren Erfahrungen mit konkreten IIZ-Projekten liegen mithin noch

immer *keine empirischen Belege für messbare positive Effekte* vor.¹⁸⁴ Dies erschüttert jedoch nicht die vorherrschende Überzeugung, dass interinstitutionelle Kooperation grundsätzlich sinnvoll sei und einen, wenn schon nicht quantifizierbaren, so doch qualitativ wertvollen Beitrag zur Verbesserung des Systems der sozialen Sicherung darstelle (vgl. 4.4). Die persönlichen Kontakte im Rahmen eines IIZ-Kooperationszusammenhangs führten zu einem besseren gegenseitigen Verständnis, erleichterten die Kontaktaufnahme über Organisationsgrenzen hinweg und IIZ biete eine Gelegenheit zur „Selbstschulung“ (Bieri et al 2013: 55) und fachlichen Weiterentwicklung (Egger et al. 2010: V; van Santen/Seckinger 2003: 342). Die in der Einleitung dieses Buchs offengelassene Frage, ob die beobachtete Praxis aus theoretischer Warte als „institutionalisiert“ eingestuft werden könne, lässt sich nun bejahen: IIZ ist erstens in dem Sinne ein institutionalisiertes soziales Muster, als sich in der einschlägigen sozialpolitischen Arena ein *nicht hinterfragbarer normativer Konsensus* herausgebildet hat, dass IIZ unter den Bedingungen eines fragmentierten Systems der sozialen Sicherung ein angemessenes Modell für die professionelle Bearbeitung komplexer Fälle von beruflicher Eingliederung sei. IIZ hat den Status eines „Rationalitätsmythos“ (Meyer/Rowan 1991 [1977]) erlangt. Im paradoxen Begriff des Rationalitätsmythos' bringen Meyer und Rowan zum Ausdruck, dass für ein bestimmtes organisationales Muster „scharfsinnige Erklärungen“ vorliegen, die jedoch „(a) empirisch nicht verifiziert werden können und (b) trotzdem weiterhin geglaubt werden“ (Richard Scott 1986, in Baumeler 2009: 80). In Bezug auf IIZ können Notwendigkeit und Sinn von organisationsübergreifender Kooperation nicht mehr grundsätzlich angezweifelt werden. Wer dies tut, riskiert als unprofessionell und unbelehrbar abgestempelt zu werden.¹⁸⁵ Die konkreten Ausgestaltungen der Kooperation können jedoch durchaus infrage gestellt werden. Insbesondere das Format MAMAC wird, wie gezeigt, als nicht sachgerecht abgelehnt, und ebenso werden einzelne organisationale Elemente innerhalb konkreter IIZ-Projekte kritisiert.

Zweitens kann die Institutionalisierung insofern als gelungen eingestuft werden, als *ein organisationales Format* geschaffen wurde, das zwischen räumlichen

184 Ähnlich stellen van Santen/Seckinger (2003: 337) fest, dass es kaum möglich sei nachzuweisen, dass Kooperationen einen messbaren positiven Effekt auf die Wirkungen von sozialen Dienstleistungen hätten.

185 So etwa der in Kap. 2.3 zitierte IV-Stellenleiter im Standortkanton des ZBE, der die formal eingegangene Kooperation faktisch unterläuft und offen kritisiert. Im Feld wurde diese Fundamentalkritik inhaltlich nicht ernst genommen, sondern als Ausdruck von starsinniger Verweigerung gegenüber dem sozialpolitischen Fortschritt abgetan.

und institutionellen Kontexten *transportiert* und auf neue soziale Probleme übertragen werden kann. Dieses Format ist zugleich *flexibel und stabil*: Wie in Kapitel 2 nachgezeichnet, wird es im Zeitverlauf mehrfach transformiert sowie in lokale Kontexte übersetzt. Selbst wenn diese Übertragungen nur noch wenig gemein haben mit den in den Handbüchern kodifizierten Vorlagen, nehmen sie dennoch Bezug auf die Leitideen und die Terminologie von IIZ. Dies belegt auch eine im Auftrag des BSV 2013 durchgeführte Bestandsaufnahme von IIZ-Projekten in der Schweiz (Bieri et al. 2013). Die Erhebung förderte eine verwirrende Vielfalt von Zusammenarbeitsformen zutage, die von den Autoren zu vier Typen gebündelt wurden (ebd.: 15–17).¹⁸⁶ Aus soziologischer Sicht ist es vor allem bemerkenswert, dass sich die befragten Organisationen problemlos unter dem Label IIZ wiedererkennen und an der Befragung teilnahmen, auch wenn sie bezüglich Zielsetzungen, Trägerschaften und Organisationsformen große Unterschiede aufweisen. In die Studie wurden auch Kooperationen im Bereich des „Case Management Berufsbildung“ einbezogen. Das nationale Projekt „Case Management in der Berufsbildung (CM BB)“ wurde vom Bund 2008 lanciert und soll die Koordination im Bereich des Übergangs „mehrfach belasteter“ Jugendlicher von der Schule in die Berufsbildung verbessern (Egger, Dreher & Partner 2008; Landert 2011). Das Projekt macht deutliche Anleihen bei den Legitimationsmustern für IIZ (z. B. Unübersichtlichkeit der Angebote, unkoordinierte und ineffektive Nutzung, Zunahme von Mehrfachproblematiken), fordert explizit eine verbesserte interinstitutionelle Zusammenarbeit, beruft sich ebenfalls auf Case Management als zentralen Ansatz und bezieht neben Schule, Berufsberatungs- und Berufsbildungsinstitutionen auch die ALV, die IV und die Sozialhilfe als potenzielle Anlaufstellen für problematische Jugendliche mit ein. Hier wurde also das für die berufliche Eingliederung erwachsener Erwerbsloser erprobte Format IIZ auf ein neu diagnostiziertes soziales Problem (Jugendliche ohne Berufsbildung) und das entsprechende Feld potenziell zuständiger Institutionen übertragen. Schließlich lässt sich beobachten, dass das Format IIZ als Deutungsschema zur Interpretation der Vergangenheit genutzt wird, so wenn die Akteure in den Untersuchungsfeldern argumentierten, man habe „schon immer“, „schon früher“ oder „schon lange vor dem Bund“ IIZ praktiziert. Trotz Variationen der organisationalen Gestalt ist IIZ mithin zu einem wiedererkennbaren sozialen Muster gewor-

186 Die Typen sind: „Case Management Berufsbildung“, „Multilaterale Zusammenarbeitsformen für Personen mit multiplen Problemlagen“, „Bilaterale Zusammenarbeitsformen“ und „Strukturelle Zusammenarbeitsformen ohne Fallführung“.

den, das sich vom ursprünglichen Kontext ablösen und in Raum und Zeit und zwischen sozialpolitischen Feldern verschieben lässt.

Dieses organisationale Format ist drittens maßgeblich *handlungsprägend*, was als notwendige Bedingung für das Vorliegen von Institutionalisierung gelten kann (Senge 2006). Kooperation wird vom Ausnahmehandeln in eine *Routine* überführt, die nicht mehr von den individuellen Entscheidungen der Sozialarbeiterinnen, RAV-Personalberaterinnen oder IV-Sachbearbeitern abhängt. Ohne formale Vorgaben zu den Bedingungen und Formen der interorganisationalen Kooperation wird Zusammenarbeit in der Regel nicht als Teil der „eigentlichen“ Arbeit betrachtet, sondern als Zusatzaufwand, der einem intuitiven Aufwand-Ertragskalkül der Akteure unterliegt (van Santen/Seckinger 2003: 340). Zusammenarbeit muss sich lohnen und in diesem Sinn einen „Mehrwert“ erzeugen, damit sie eingegangen wird. Im Rahmen von IIZ-Projekten wird den Akteuren die individuelle Rechnung abgenommen, und wie wir gesehen haben, wird der Mehrwert schlicht normativ gesetzt anstatt empirisch kalkuliert. Man kann jedoch vermuten, dass die Reichweite der Institutionalisierung von Zusammenarbeit auf die unmittelbar in einen formalen IIZ-Kooperationszusammenhang eingebundenen Organisationen beschränkt bleibt. Im Untersuchungsfeld wurde verschiedentlich hervorgehoben, dass interorganisationale Zusammenarbeit als indirekte Folge von IIZ allgemein selbstverständlicher werde und sich so in der Praxis verbreite. Die jeweils angeführten anekdotischen Beispiele bezogen sich jedoch eher auf die Verbreitung innerhalb der am IIZ-Projekt beteiligten Organisationen: Dadurch, dass einige RAV-Beraterinnen als IIZ-Case Managerinnen fungieren und einige Sozialarbeiter in Case Teams mitarbeiten, gewöhnen sich auch die anderen Berater im selben RAV bzw. die Sozialarbeiterinnen im selben Sozialdienst daran, bei ihren Fällen auf einen möglichen Kooperationsbedarf zu achten.

Institutionelle Arbeit

Der erfolgreiche Bau des neuen sozialpolitischen Hauses IIZ aus den Zwischenräumen des Systems der sozialen Sicherung ist ein Ergebnis von gezielter institutioneller Arbeit. In ihrer Übersicht über die Formen und Erfolgsbedingungen institutioneller Arbeit postulieren Lawrence und Suddaby, dass die Etablierung neuer, mit positiven und negativen Sanktionen verknüpfter Regelwerke ein Schlüsselmechanismus für das Gelingen von Institutionalisierungsprojekten sei (Lawrence/Suddaby 2006: 228f.). Dieses von ihnen als explizit politische Arbeit kategorisierte Handeln habe das Potenzial zur Hervorbringung neuartiger Institutionen und dies insbesondere dann, wenn ein (einzelner) Akteur kraft seiner Posi-

tion im Feld die Macht habe, selbst Regeln zu setzen (z. B. der Staat oder Professionen). Demgegenüber resultiere institutionelle Arbeit, die an der Veränderung von Normen und Glaubenssystemen ansetze, eher in der Abwandlung bzw. Ergänzung bestehender Institutionen. Normativer Wandel, so Lawrence und Suddaby, benötige die Unterstützung durch „communities of practice“, um handlungsprägend wirksam zu werden, und müsse deshalb ein kooperativer Prozess sein. Die Veränderung abstrakter Kategorien und kognitiver Schemata – der dritte Typus institutioneller Arbeit (ebd.: 221) – könne hingegen auch von relativ peripheren und isolierten Akteuren ausgehen.

Die Schaffung von IIZ beruht weitgehend auf dem zweiten und dritten Typus von institutioneller Arbeit. Das sozialpolitische Feld von IIZ wird durch die Schnittstellen verschiedener Regimes der sozialen Sicherung konstituiert und diese Regimes werden ihrerseits auf je anderen politischen Ebenen rechtlich reguliert und operativ organisiert. Es gibt also keine einzelne Instanz mit weitreichender Jurisdiktion in Bezug auf die Regulierung wichtiger Aspekte der Zusammenarbeit, wie etwa die institutionenunabhängige Zugänglichkeit und Finanzierung von Maßnahmen oder die Verbindlichkeit von vereinbarten Maßnahmenplänen. Lediglich das vergleichsweise geringfügige Problem des erleichterten Datenaustauschs konnte zentral durch den Bund neu geregelt werden, weil mit dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) für gewisse Fragen ein regimeübergreifendes Regulierungsinstrument vorliegt. Die Entwicklung von IIZ musste deshalb zwischen einer großen Anzahl von Akteuren *ausgehandelt* werden, die auf eine *gemeinsame normative Basis* eingeschworen werden mussten.¹⁸⁷ Arbeitsgruppen, Tagungen, Weiterbildungen, Steuerungsausschüsse und ähnliches spielten dabei eine wichtige Rolle. Damit wurden Austauschgefäße geschaffen, in denen sich Akteure auf lokaler und nationaler Ebene begegneten und ihre eigene Praxis im konstanten gegenseitigen Vergleich einzuschätzen lernten. Diese interorganisationalen Strukturen auf lokaler und nationaler Ebene fungierten als *normative Netzwerke* „through which practices become normatively sanctioned and which form the relevant peer group with respect to normative compliance, monitoring and evaluation“ (Lawrence/Suddaby 2006: 225).

Lawrence und Suddaby rechnen auch die *Konstruktion von Identitäten* dem Typus der Rekonfiguration von Normen und Deutungssystemen zu (ebd.: 223 f.). In unserer Studie konnten wir Identitätskonstruktionen auf zwei Ebenen beob-

¹⁸⁷ So gesehen liegen die Praktiker im Feld nicht so falsch, wenn sie die Grundlage für IIZ primär in einer neuen „Denkweise“ respektive „Gesinnung“ sehen.

achten. Nur bei Matrix ist der IIZ-Kooperationszusammenhang selbst identitätsstiftend: Man versteht sich als Vorreiter und Vorbild für andere Projekte und stellt sich entsprechend eindeutig als Kooperationszusammenhang dar. Wie van Santen/Seckinger (2003) zeigen, ist diese Erkennbarkeit für Außenstehende eine wichtige Voraussetzung für die Herausbildung einer auf den Kooperationszusammenhang bezogenen Identität. Die positive Identifikation als Pioniere von IIZ ist vor allem beim Team der Matrix-Geschäftsstelle und im fachlichen Beirat zu spüren, deren Funktionen sich ganz direkt aus dem Kooperationszusammenhang selbst ergeben. Für die Case Managerinnen steht hingegen ebenso wie für die Coachs und Assessorinnen im ZBE eine neue berufliche Identität im Vordergrund. Die Matrix-Case Manager betrachten sich aufgrund ihrer Zusatzausbildung und ihrer Zusatzfunktion im Rahmen von IIZ sozusagen als Elite der RAV-Personalberater. Sie und die Mitarbeitenden des ZBE bilden ein hybrides berufliches Selbstverständnis als „Arbeitsintegrationsspezialisten“ heraus (Nadai/Canonica 2012, vgl. 3.2.2). Die Arbeitsintegrationsspezialisten verorten ihr Mandat zwischen arbeitsmarktorientierter Personalberatung und sozialarbeiterischer Krisenbewältigung und bedienen sich im Methodenfundus beider beruflicher Welten. Diese Identitätskonstruktion ist im Falle der Case Managerinnen unmittelbar mit IIZ verbunden, denn der methodische Ansatz des Case Managements postuliert ein kooperatives Vorgehen und umgekehrt gilt Case Management als Kern einer interinstitutionellen Fallbearbeitung. Die Identität ist dennoch stärker eine berufliche als eine auf den Kooperationszusammenhang Matrix bezogene Konstruktion, und es ist zu vermuten, dass ein Selbstverständnis als Arbeitsintegrationsspezialisten auch jenseits von IIZ anzutreffen ist. Im ZBE findet sich keine direkt auf IIZ bezogene Identität, was angesichts der weit von den idealtypischen IIZ-Modellen abweichenden Strukturen wenig verwunderlich ist. Hingegen zieht auch das Beratungspersonal im ZBE Distinktionsgewinne aus der berufsbezogenen Identitätskonstruktion der Arbeitsintegrationsspezialisten.

Auf *kognitiver Ebene* ist es den institutionellen Unternehmern gelungen, IIZ auf überzeugende Weise zu *theoretisieren*. Unter Theoretisierung verstehen Greenwood, Suddaby und Hinings (2002: 60) „the elaboration of chains of cause and effect“ auf der Basis abstrakter Kategorien. Insbesondere muss dargelegt werden, inwiefern die neuen Praktiken den alten überlegen sind. Dazu muss einerseits benannt werden, in welcher Hinsicht und aus welchen Gründen alte Strukturen und Praktiken generell versagt haben (Definition eines Problems), und andererseits muss logisch begründet werden, auf welche Weise die neuen Institutionen dieses Problem lösen können (Tolbert/Zucker 1996: 183). Theoretisierung ist nach Tol-

bert und Zucker eine Bedingung für die Objektivierung von Praktiken, die wiederum eine notwendige Phase eines Institutionalisierungsprozesses darstellt. Indem von lokalen Besonderheiten und Routinen abstrahiert und eine allgemeingültige Lösung für das definierte Problem angeboten wird, erhält die neue Struktur kognitive und normative Legitimität.

Die *Benennung* von Konzepten und Praktiken ist ein erster Schritt der Theoretisierung. Die Schaffung einprägsamer Begriffe hat wesentlich dazu beigetragen, dass IIZ als ein neuartiger sozialpolitischer Ansatz sichtbar wurde. Als erstes ist hier natürlich das Akronym „IIZ“ selbst zu nennen, das sich in der Schweiz als Bezeichnung für die interorganisationale Kooperation zur Aktivierung von Erwerbslosen durchgesetzt hat. In dieser Aussage sind bereits die Grenzen der Reichweite des Begriffs angesprochen: Das Kürzel IIZ ist zum einen nur in der Schweiz als Bezeichnung für ein spezifisches Muster der Organisation von Kooperation erkennbar und verbreitet; zum anderen beschränkt sich der Gebrauch des Terminus auf das Feld der beruflichen Eingliederung von Erwerbslosen. Wie oben mit Bezug auf das Projekt „Case Management Berufsbildung“ angedeutet, werden die Idee der Kooperation und spezifische organisationale Praktiken in weitere Handlungsfelder übertragen, ohne dass entsprechende interorganisationale Kooperationen mit dem Label IIZ belegt werden. Die zweite bedeutsame Begriffsprägung betrifft das Konzept der „komplexen Mehrfachproblematik“. Dabei handelt es sich nicht um eine vollständige Neuschöpfung. Vielmehr wurde ein bereits im Sozialbereich zirkulierendes Begriffsfeld aufgegriffen und der entsprechende Sprachgebrauch präziser definiert. Eine komplexe Mehrfachproblematik ist im Kontext IIZ nun nicht mehr irgendeine Gemengelage von Problemen der typischen Klientel beliebiger sozialer Institutionen, sondern eine ganz spezifische Merkmalskombination, die aus der Sicht bestimmter Institutionen als relevant für ein bestimmtes Mandat (die berufliche Eingliederung der Klientel) gesetzt wurde. Die neu geschaffenen Begriffe werden zu einer umfassenden *Informationsinfrastruktur* (Bowker/Star 1999) zusammengefügt, die einerseits *konzeptueller Natur* ist, andererseits in eine *materiale Basis* überführt wird. Im Zuge der Entwicklung von IIZ wird eine Flut von Formularen generiert, welche die Kategorisierung von Klienten, Prozessabläufe, Assessments, Maßnahmenpläne, Berichte etc. standardisieren. Bereits das Handbuch IIZ enthielt als Anhang eine CD-ROM, auf der 70, in fünf Themenbereiche gegliederte „Tools“ enthalten sind, d. h. Vorlagen für Prozesse und Formulare. Indem derartige Organisations-schablonen Fallkriterien und modellhafte Abläufe einer Fallbearbeitung festlegen, sorgen sie dafür, dass jenseits lokaler Unterschiede ein generisches Muster „IIZ“

fixiert wird. Auf der Einzelfallebene fungieren die Formulare als Interpretations- und Handlungsanleitung, indem sie kanalisieren, welche Problemdimensionen im Rahmen eines IIZ-Prozesses thematisch werden können und wie mit dem Fall zu verfahren ist. Die in den Formularen festgehaltenen Informationen werden darüber hinaus zur Grundlage für die Legitimationsarbeit mittels Leistungsberichten und Statistiken.

Sowohl „IIZ“ wie „komplexe Mehrfachproblematik“ sind trotz der Systematisierungsbemühungen indes weiterhin unscharfe Begriffe, die unterschiedlich ausgelegt werden können. IIZ nimmt verschiedene organisationale Formen an (vgl. oben), ebenso wird die Mehrfachproblematik institutionsspezifisch konkretisiert (vgl. 3.1). Aufgrund dieser Vagheit eignen sich die Konzepte als *symbolische Grenzobjekte*, die in der Zusammenarbeit zwischen einem heterogenen Kreis von Akteuren eine Übersetzungsfunktion erfüllen: „Boundary objects are both plastic enough to adapt to local needs and the constraints of the several parties employing them, yet robust enough to maintain a common identity across sites“ (Star/Griesemer 1989: 393). Die Plastizität der Begriffe ermöglicht es, dass unterschiedliche Lesarten koexistieren können, ohne die Grundlage der Kooperation zu gefährden. Das lässt sich einmal mehr mit dem Gegenbeispiel des nicht-kooperativen IV-Stellenleiters im Standortkanton des ZBE illustrieren, der mit einer wortwörtlichen Lesart der komplexen Mehrfachproblematik die Zusammenarbeit unterläuft. Er argumentiert, wenn bei einem Klienten keine Gesundheitsschäden vorlägen, sei die IV nicht zuständig. Dann handle es sich aber nicht mehr um einen „Komplexfall“, weil ein solcher dadurch definiert sei, dass alle drei Trägerinstitutionen des ZBE in einen Fall involviert seien (vgl. 2.3). Diese spitzfindige Auslegung, die Mehrfachproblematik als rigides Objekt mit fixer Bedeutung (miss)versteht, negiert gewissermaßen die Existenz eines gemeinsamen Arbeitsgegenstands, womit auch die Kooperation überflüssig wird. Ein gewisser Auslegungsspielraum ist also unverzichtbar für das Zustandekommen eines Arbeitskonsensus' als Basis für eine Kooperation.

Der IV-Stellenleiter fällt weiter dadurch auf, dass er die allgemein akzeptierte Theoretisierung von IIZ als innovative Antwort auf ein sozialstaatlich induziertes Problem ganz grundsätzlich infrage stellt. Seiner Ansicht nach kann die Kooperation sozialstaatlicher Institutionen keine angemessene Lösung für das Problem der Eingliederung sein. Vielmehr seien die Arbeitgeber verantwortlich, denn sie „produzieren [die Leute], die wir eingliedern müssen“. Mit diesem Einwand widerspricht er der im IIZ-Diskurs üblicherweise vorgebrachten *Begründungskette für die Notwendigkeit und Überlegenheit des neuen Kooperationsmusters*.

Während der kritische Stellenleiter quasi zu den Wurzeln des Problems geht (die Produktion von „Überflüssigen“ durch die Wirtschaft), setzt die gängige Argumentation erst beim Ergebnis des Exklusionsprozesses an: bei der resultierenden Erwerbslosigkeit und der sozialstaatlichen Reaktion darauf. Als Problem wird die oft nicht gelingende Wiedereingliederung dieser „Überflüssigen“ in den Arbeitsmarkt identifiziert und insbesondere die steigende Zahl von Fällen, die aus dem Raster der institutionellen Zuständigkeiten und Routineprozesse fallen. Und die Ursachen für dieses Scheitern werden bei der fehlenden Kooperation der sozialstaatlichen Institutionen gesucht. Folglich liegt die Lösung in der Rationalisierung der Zusammenarbeit dieser Stellen. Der Einbezug der Arbeitgeber wird zwar von den IIZ-Verfechtern durchaus ebenfalls gefordert, dies jedoch im Sinne einer Ausweitung von IIZ und nicht als Alternative dazu – die Verantwortung wird in erster Linie dem Staat und den von ihm beauftragten sozialen Dienstleistern zugewiesen. Als Indikatoren für die postulierte Überlegenheit von IIZ gegenüber der herkömmlichen Arbeitsweise, bei der jede Institution ihre Fälle unabhängig von anderen Stellen behandelt, gelten mehr Effektivität und Effizienz der Eingliederung sowie Einsparungen. Diese Argumentation ist logisch schlüssig und deshalb überzeugend, auch wenn der empirische Nachweis ausbleibt. Sie wird gestützt, indem zum einen quantitative Legitimierungsverfahren mit pauschalen Pseudokalkulationen von Aufwänden und (indirekten) Erträgen simuliert werden. Zum anderen werden *argumentative Hilfskonstruktionen* eingeführt und qualitative Wirkungen für die Klientel und die Institutionen herausgestrichen. Auch wenn die berufliche Eingliederung nicht gelungen sein mag, hat sich doch die Situation der Klientin „stabilisiert“, und auch wenn keine messbaren Einsparungen oder höhere Erfolgsquoten resultieren, haben die Akteure der beteiligten Institutionen ein besseres Verständnis der Regeln und Arbeitsweisen ihres Gegenübers gewonnen (vgl. 4.4). So wie die abstrakten Kategorien „IIZ“ oder „Mehrfachproblematik“ als Fundament der Theoretisierung eine gewisse Plastizität besitzen und gerade dadurch stabil werden, verstärken die ad hoc formulierten argumentativen Hilfskonstruktionen die Überzeugungskraft der Theoretisierung von IIZ.

Ein Zwischenraum im permanenten Umbau

Im vorliegenden Buch haben wir dokumentiert, wie in der Schweiz im Verlauf der letzten rund zehn Jahre aus den Zwischenräumen des Sozialstaats erfolgreich ein neues institutionelles Gebäude namens IIZ gebaut wurde. Trotz der Beteiligung vieler Baumeister mit unterschiedlichen Vorstellungen und Interessen ist

das Gebäude erstaunlich stabil: Die Idee der interorganisationalen Kooperation über die Grenzen der Regimes der sozialen Sicherung hinweg hat sich als normative Leitlinie etabliert. Es wurde hier aber auch skizziert, wie das Gebäude mehrfach umgebaut wurde. So präsentiert sich das Feld von IIZ heute anders als zwischen 2008 und 2010, als wir diesen Gegenstand ethnographisch erforschten. Die wesentlichsten Veränderungen sollen zum Schluss kurz skizziert werden.

Aus soziologischer Warte haben wir das Ende von IIZ-MAMAC als Ausdruck des Scheiterns eines Institutionalisierungsprojekts bestimmt. In der sozialpolitischen Arena erscheint derselbe Sachverhalt in einem anderen Licht. Hier wird das IIZ-MAMAC-Projekt „beendet“, „abgeschlossen“ und aus der Pilotphase in „eine ordentliche Vollzugsstruktur“ überführt (Affolter 2011; EVD/EDI 2010; Nationale IIZ-Fachstelle 2012). Trotz durchzogener Bilanz von MAMAC, so die Argumentation, sei der Ansatz von IIZ grundsätzlich richtig und habe sich bewährt. Die interinstitutionelle Zusammenarbeit habe sich mittlerweile in den meisten Kantonen „im Alltag etabliert“ (EVD/EDI 2010: 1). Diese gelte es nun weiterzuentwickeln, um den nach wie vor bestehenden Herausforderungen im System der sozialen Sicherung zu begegnen. Und so wird im November 2010 auf Antrag dreier Bundesämter und besiegelt mit den Unterschriften zweier Bundesräte die „Einsetzung einer nationalen IIZ-Organisation zur Weiterentwicklung der interinstitutionellen Zusammenarbeit“ beschlossen. Diese, notabene, „schlanke IIZ-Organisation“ (ebd.: 2), die 2011 implementiert wird, umfasst drei Gremien. Ein *Nationales IIZ-Steuerungs-gremium*, das auf strategischer Ebene die Parameter für die „Optimierung“ von IIZ festlegen soll und sich aus leitenden Beamten aus drei Bundesämtern, den Vorsitzenden von vier interkantonalen Konferenzen sowie zwei Personen aus der neuen nationalen IIZ-Organisation selbst zusammensetzt. Für die Umsetzung der durch das Steuerungs-gremium gesetzten Strategien ist ein *Nationales IIZ Entwicklungs- und Koordinations-gremium* verantwortlich, in welchem sieben Konferenzen, Fachverbände sowie die SUVA (Unfallversicherung) vertreten sind. Und schließlich wird eine *Nationale IIZ-Fachstelle* eingerichtet, die von drei Bundesämtern getragen wird und als Kompetenzzentrum für IIZ-Aktivitäten in der Schweiz und als Anlaufstelle des Bundes für IIZ-Fragen fungieren soll.

Seither hat die „schlanke“ Organisation weiter an Gewicht zugelegt, weil ab 2012 auch das Bundesamt für Migration und die entsprechende Konferenz der Integrationsdelegierten aufgenommen wird und die Gemeinden respektive die Sozialhilfe neu bzw. mit zusätzlichen Vertretern eingebunden sind. Insgesamt sind so nun in den drei nationalen Gremien bereits 19 Personen mit der „Opti-

mierung“ von IIZ befasst.¹⁸⁸ Die bis anhin relativ informelle und temporäre Struktur von wechselnden Koordinationsgruppen wird in eine permanente Organisation transformiert und breiter verankert. Einerseits wächst IIZ sozusagen in der Vertikalen und gewinnt an Legitimität, indem mit dem Steuerungsgremium die Hierarchiespitzen der beteiligten korporativen Akteure die Verantwortung für die Entwicklung von IIZ übernehmen. Mit den Unterschriften der Bundesräte auf dem Einsetzungsbeschluss und der Besetzung des strategischen Organs mit hochrangigen Beamten wird IIZ symbolisch als Angelegenheit von nationaler Bedeutung markiert. Andererseits dehnt sich der Kreis der Akteure in der Horizontalen aus. Bemerkenswert ist vor allem die Wiedereingemeindung von Akteuren aus der Berufsbildung und dem Migrationsbereich, die im Zuge der Metamorphose von IIZ zu IIZ-MAMAC ausgeschlossen worden waren. Bereits im Einsetzungsbeschluss wird im erläuternden Anhang auf die wichtige Rolle der Berufsbildung für die Integration in den Arbeitsmarkt verwiesen, und die entsprechenden Akteure sind von Anfang an in die nationale Organisation einbezogen. Das Ziel der verbesserten Zusammenarbeit im Hinblick auf „Arbeitsintegration“ wird um die Kooperation mit Blick auf „Ausbildungsintegration“ ergänzt (Nationale IIZ-Gremien 2011: 1). Die Migrationsbehörden werden auf Antrag der zuständigen Bundesrätin ab 2012 zusätzlich aufgenommen, mit der Begründung, damit könne die Integration ausländischer Stellensuchender gestärkt und die Migrationspolitik des Bundes unterstützt werden (EVD/EDI 2011).

Thematisch befassen sich diese Gremien mit einem breiten Themenspektrum, unter anderem mit dem Urproblem von IIZ, der Klärung von Schnittstellen. Auch die Definitionsfrage steht noch immer im Raum, wobei auffällt, dass neben der in dieser Studie untersuchten Kooperation mehrerer Stellen zur Behandlung von komplexen Fällen neu auch eine „einfache IIZ“ in den Kanon der legitimen Formen aufgenommen wird. Diese auch „IIZ bilateral“ oder „ordentliche Zusammenarbeit“ genannte Form erinnert sehr an die in Prä-IIZ-Zeiten praktizierte informelle Kooperation, denn sie wird im Wesentlichen als simpler Informationsaustausch auf der Basis persönlicher Netzwerke beschrieben (Nationale IIZ-Fachstelle 2012: 6). „IIZ multilateral“ oder „IIZ bei Mehrfachproblematik“ wird ausdrücklich als „Arbeitsinstrument für ‚Spezialfälle‘“ gewürdigt, das nicht flächendeckend eingesetzt werden solle (ebd.). Die Anerkennung der „einfachen“, mehr oder weniger informellen IIZ kann gewissermaßen als Ergebnis einer nicht intendierten Institutionalisierung von unten betrachtet werden: Die

188 Stand 2015.

Alltagsroutinen der Praktikerinnen und Praktiker im Umgang mit Organisationsgrenzen – ihr „muddling through“ (Powell/Colyvan 2008) werden offiziell als angemessene Kooperationsform anerkannt, die durch Schulung und Erfahrungsaustausch gefördert werden soll.

Auf nationaler Ebene erweist sich der Umbau von IIZ eindeutig als Ausbau. Im untersuchten IIZ-Projekt Matrix macht man hingegen ernst mit den „schlanken Strukturen“. Ende 2013 wird die durch einen Verein geführte Geschäftsstelle aufgelöst und ab 2014 mit einem massiv kleineren Stellenetat in die Kantonsverwaltung integriert. Die einstmals von Mitarbeiterinnen der Geschäftsstelle wahrgenommenen Funktionen werden den Case Managerinnen überantwortet. Aufgelöst wird auch das ständige Triageteam, das im direkten Austausch Fälle aus der Perspektive der vier beteiligten Institutionen beurteilt hatte. Stattdessen werden Ansprechpersonen innerhalb der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung, der Sozialhilfe und der Berufsberatungsdienste bezeichnet, die ihre Kolleginnen und Kollegen per E-Mail oder Telefon beraten sollen. Es müssen ausdrücklich zuerst die bilateralen Kooperationen und die Anfrage bei den Ansprechpersonen genutzt werden, bevor formell ein IIZ-Fall eröffnet wird. Dieser Umbau wirkt zumindest von außen wie ein partieller Rückbau. Inwiefern von einer eigentlichen Deinstitutionalisierung gesprochen werden kann, müsste empirisch geklärt werden.¹⁸⁹ Insofern die Notwendigkeit von interinstitutioneller Kooperation nicht infrage gestellt wird und die neue Organisationsform mit der Terminologie, den Fallkriterien und den gewohnten Prozessabläufen von IIZ operiert, scheint es sich eher um eine weitere Metamorphose als um ein Ende von IIZ zu handeln.

Die Akteure in der Praxis betrachten den permanenten Wandel tendenziell als Ausdruck von Übergangsproblemen und erwarten in der (näheren oder fernen) Zukunft eine Stabilisierung. Begreift man jedoch Organisationen soziologisch als „Aushandlungsordnungen“ (Strauss 1993) und Institutionalisierung als dynamischen Prozess, erscheinen institutionalisierte Strukturen und Regeln immer nur als „temporäre Zustände, (die) häufig als Ordnung wahrgenommen werden“ (Strübing 2007: 70).

Und so bauen sie weiter am großen Haus.

189 Die skizzierten Veränderungen wurden aufgrund von diversen, im Internet verfügbaren Dokumenten rekonstruiert. Die genauen Quellen werden zwecks Anonymisierung nicht genannt. Über allfällige Veränderungen in den Strukturen und Abläufen des ZBE haben wir keine Informationen.

Anhang

Methoden, Design und Daten

Für die Untersuchung der Institutionalisierung interinstitutioneller Zusammenarbeit (IIZ) wurde ein ethnographisches Vorgehen mit einer Sekundäranalyse qualitativer Daten kombiniert (vgl. Tab. 2). Mit der Sekundärdatenanalyse wurde der Versuch unternommen, die Formen der (Nicht-)Zusammenarbeit im System der sozialen Sicherung zu rekonstruieren, wie sie in einem zeitlichen und lokalen

Methodischer Zugang	Felder und Datenmaterial	
<i>Sekundärdatenanalyse</i>	<i>Sozialhilfe (5 Sozialdienste)</i> <ul style="list-style-type: none"> • Feldnotizen • 10 Interviews mit Personal 	<i>Arbeitslosenversicherung (3 Beschäftigungsprogramme)</i> <ul style="list-style-type: none"> • Feldnotizen • 9 Interviews mit Personal
<i>ethnographische Fallstudien</i>	Matrix	ZBE
teilnehmende Beobachtung	Juni 2008 – Juni 2010 in Geschäftsstelle und Gremien Matrix, 2 RAV, 1 IV-Stelle, 1 regionalärztlicher Dienst, 1 Sozialdienst <ul style="list-style-type: none"> • Feldnotizen • Dokumente 	Februar 2008 – Januar 2010 in ZBE-Abteilungen und Leitungsgremium, 1 RAV <ul style="list-style-type: none"> • Feldnotizen • Dokumente
begleitete Fälle	5 Klienten/Klientinnen <ul style="list-style-type: none"> • Feldnotizen • Akten • Interview mit Klient/in 	9 Klienten/Klientinnen <ul style="list-style-type: none"> • Feldnotizen • Akten • Interview mit Klient/in (8)
Interviews Mitarbeitende	<ul style="list-style-type: none"> • 3 fallführende Case Manager/innen aus 3 RAV • 7 weitere Personen in operativen oder Leitungsfunktionen in Geschäftsstelle Matrix, RAV, IV, regionalärztlichem Dienst, Sozialhilfe, Berufsberatung 	<ul style="list-style-type: none"> • 6 fallführende Coachs und Assessor/inn/en • 9 weitere Personen in operativen und Leitungsfunktionen im ZBE, RAV/Arbeitsamt, Sozialhilfe

Tabelle 3: Übersicht über Forschungsdesign und Datenmaterial

örtlichen Kontext *ohne* formale IIZ-Projekte praktiziert werden. Der Hauptteil der vorliegenden Studie basiert auf einer multi-sited Ethnographie von zwei IIZ-Projekten über einen Zeitraum von rund zwei Jahren.

Sekundärdatenanalyse

Die *Sekundäranalyse qualitativer Daten* wird oft gefordert, aber selten praktiziert. Dies liegt nicht nur am praktischen Problem der Archivierung qualitativer Daten (Bergman/Eberle 2004), sondern auch an den ungelösten methodischen, epistemologischen, ethischen und rechtlichen Fragen dieses Zugangs (Heaton 2004; Corti et al. 2005). Die Mehrzahl qualitativer Sekundäranalysen wird mit Datensätzen durchgeführt, an deren Erhebung mindestens ein Mitglied des Forschungsteams beteiligt war (Heaton 2004: 37). Dies ist auch in unserer Studie der Fall. Die Datenbasis besteht aus den Feldnotizen und Interviews aus zwei abgeschlossenen ethnographischen Forschungsprojekten, an denen Eva Nadai beteiligt war.¹⁹⁰ Das erste Projekt untersuchte die Organisation der öffentlichen Sozialhilfe in der Schweiz anhand von Fallstudien in fünf Sozialverwaltungen in fünf verschiedenen Kantonen (Maeder/Nadai 2004). Das gesamte Datenmaterial umfasst Feldnotizen aus je ein bis zwei Wochen teilnehmender Beobachtung in den ausgewählten Sozialdiensten, qualitative Interviews mit zehn Sozialarbeitenden und 18 Klientinnen und Klienten, Dossiers dieser 18 Klienten sowie einen umfangreichen Korpus an weiteren Dokumenten. Die Feldforschung fand in den Jahren 2001 und 2002 statt. Für die Sekundäranalyse verwendeten wir nur die Feldnotizen und die Interviews mit dem Personal. Das Datenmaterial zu Organisationen aus dem Bereich der Arbeitslosenversicherung stammt aus einer Teilstudie einer umfassenderen Forschung zur Durchsetzung des unternehmerischen Selbst in Wirtschaftsunternehmen und sozialstaatlichen Programmen (Nadai/Maeder 2006; 2008; Nadai 2006). In der 2004 durchgeführten Teilstudie zu den Arbeitslosen ging es um die Praxis der Aktivierung, die in drei Beschäftigungsprogrammen für verschiedene Zielgruppen untersucht wurde. Der Datenkorpus besteht aus Feldnotizen von insgesamt 20 Tagen teilnehmender Beobachtung, sieben transkribierten Tonbandaufnahmen von Interaktionen zwischen Personal und Klienten, Interviews mit neun Mitarbeitenden und programmexternen Experten, zehn Interviews mit Arbeitslosen sowie Dokumenten. Für die Sekun-

190 Beide Studien wurden von Christoph Maeder und Eva Nadai durchgeführt, an der zweiten hat auch Matthias Hofer mitgearbeitet. Wir danken Christoph Maeder für die Erlaubnis, die Daten zu verwenden.

däranalyse wurden die Beobachtungsnotizen und die Mitarbeitendeninterviews verwendet. Die Auswertung der Daten erfolgte zur Hauptsache nach den Verfahren der „grounded theory“ und der „situational analysis“ (vgl. unten).

Die Sekundäranalyse richtete sich auf ein Untersuchungsobjekt, von dem zu vermuten war, dass es nicht oder nur selten auftreten würde. Denn die Klage über fehlende Kooperation war ja gerade der Auslöser zur Implementierung von IIZ. Das Material war also gegen den Strich zu lesen und auf Spuren von Zusammenarbeit zu untersuchen. Die Aussagekraft dieser Analyse ist dadurch eingeschränkt, dass zum einen interorganisationale Kooperation in den Primärstudien keine explizite Fragestellung war, zum anderen im Material nur aus der Perspektive der fokalen Organisation auftauchte. Wir können nicht mit Sicherheit bestimmen, inwiefern der Befund geringer Kooperationsintensität die damaligen Verhältnisse angemessen abbildet oder nur ein Beobachtungseffekt ist. Dies erscheint uns insofern unproblematisch, als wir uns stärker für die Modalitäten der Kooperation interessieren als für die quantitative Verbreitung. Dass der zeitliche Abstand zwischen den Primärstudien und der aktuellen Forschung einen historischen Wandel der Kontextbedingungen impliziert, ist hingegen als Kontrastierung gewollt (vgl. 2.1).

Ethnographische Fallstudien

Auch das Objekt der Hauptstudie – die aktuellen Praktiken von IIZ – war in gewisser Weise schwer zu fassen, denn einerseits ist es per definitionem in den Zwischenräumen angesiedelt, andererseits war (und ist es immer noch) unfertig und in ständigem Wandel begriffen. Der theoretische Fokus auf Institutionalisierung und institutionelle Arbeit legt es nahe, die Prozesse in den Blick zu nehmen, anstatt fixe Strukturen und deren Merkmale. Uns interessierten mithin die „Konstruktionsmaschinerie von Wirklichkeit und [die] Konstruktionsleistungen der Teilnehmer“ (Knorr-Cetina 1989: 91) und dafür bietet sich die Ethnographie als „Entdeckungstechnologie“ (ebd.: 94) an. Insbesondere die teilnehmende Beobachtung als Kern eines ethnographischen Zugangs erlaubt es, durch „die möglichst direkte Form der Begegnung mit sozialer Wirklichkeit“ und die „Dauerhaftigkeit dieses Realitätskontaktes“ (Breidenstein et al. 2013: 33) die gelebte Ordnung als Praxis im Moment ihrer Entstehung mit zu vollziehen. Da der Forschungsgegenstand „*interinstitutionelle Kooperation*“ organisationale Grenzen und lokale Kontexte überschreitet, wurde die Studie als „*multi-sited*“ *Ethnographie* angelegt, bei der die Einsichten aus den verschiedenen Schauplätzen („*sites*“) gleichsam Puzzlestücke zur Beantwortung der Fragestellung darstellen (Nadai/Maeder 2009). Das ethno-

graphische Feld, das nicht unabhängig von der Forschung existiert, sondern im Hinblick auf eine konkrete Fragestellung konstruiert wird, ist nicht als räumliche Einheit zu verstehen, sondern als „sum total of all the points in the network (... including people, spaces, events, ideas and so on) examined by the anthropologist in the course of research“ (Cook et al. 2009: 60). Im vorliegenden Fall umfasste dieses Netzwerk an Schauplätzen, Personen und Ideen erstens ein Set von Organisationen, die zusammen den Kooperationszusammenhang der IIZ-Projekte Matrix respektive Zentrum Berufliche Eingliederung bilden: die operativen Organe der Projekte (Geschäftsstelle Matrix und ZBE), die Trägerschaften (übergeordnete Behörden) und die überweisenden Stellen aus Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe, IV (vgl. Tabelle 2). Ferner gerieten weitere Akteure ins Netz, die in irgendeiner Weise in die Fälle involviert waren, zuvorderst die Klientinnen und Klienten selbst, aber auch z. B. Angehörige oder Mitglieder von Case Teams. Wichtige Elemente des Feldes waren überdies Texte: zum einen die Handbücher, Konzepte, Websites etc., die den Diskurs in der sozialpolitischen Arena von IIZ konstituieren, zum anderen die Formulare und Prozessbeschreibungen, welche die Informationsinfrastruktur der lokalen Projekte bilden und die als Akten über Einzelfälle verschiedene Schauplätze bzw. Institutionen verbinden.

Die Multiplizierung von Schauplätzen und Objekten bringt neben Erkenntnisgewinnen auch Risiken mit sich, so etwa die Vervielfältigung der Aushandlungen um den Feldzugang und die Feldrollen oder den in der kulturanthropologischen Diskussion oft beklagten Verlust an Tiefenschärfe durch kürzere Feldaufenthalte (Falzon 2009). In formalen Organisationen muss der Feldzugang mit den „gate keepern“ an der Spitze der Funktionshierarchie ausgehandelt werden und das gelang uns nicht immer nach Wunsch. So durften wir in der Sozialhilfe im Standortkanton des ZBE nur Interviews, aber keine teilnehmende Beobachtung durchführen, und in der IV-Stelle im gleichen Kanton wurde uns der Zugang ganz verwehrt. Dauer und Gestaltung der Feldaufenthalte variierten von Schauplatz zu Schauplatz, wobei wir einerseits ganze Arbeitstage in den untersuchten Organisationen verbrachten, andererseits gezielt an spezifischen Interaktionen teilnahmen (einzelne Beratungsgespräche, Fallbesprechungen, Assessments in der Gruppe, Sitzungen u. ä.). Insofern sich auch die beobachteten Akteure im Feld zum Teil nur punktuell begegnen (z. B. in Case Team-Sitzungen), reflektiert diese Vorgehensweise die Praktiken des Feldes und scheint uns deshalb adäquat.

Die zweijährige Projektdauer hatte den Vorteil, die Verläufe einzelner Fälle über einen längeren Zeitraum verfolgen zu können, wobei die Dauer der Beobachtung natürlich nicht von uns gesteuert werden konnte. Die längste Beobach-

tungsdauer betrug 16 Monate, die kürzeste zwei Monate. Der Kontakt zum Feld über eine längere Zeitdauer erwies sich auch auf der Organisationsebene als fruchtbar, konnten wir doch den Wandel unseres Untersuchungsgegenstands in situ beobachten. Beide IIZ-Projekte veränderten ihre Prozesse und/oder Organisationsstrukturen während der Projektlaufzeit, was die Mechanismen des Institutionalisierungsprozesses deutlicher zutage treten ließ.¹⁹¹

Sampling

Warum gerade Matrix und das ZBE, oder anders gefragt: nach welchen Kriterien wählten wir die IIZ-Projekte aus? Wie viele qualitative Studien könnten wir nun mit dem bewährten Kontrastierungsprinzip argumentieren: Die beiden Projekte weisen kontrastierende Organisationsstrukturen auf und sind in verschiedenen politischen Kontexten angesiedelt. Allerdings sind ethnographische Feldstudien so aufwendig, dass ein Vorgehen nach dem z. B. in der „grounded theory“ empfohlenen Prinzip der minimalen und maximalen Kontraste bis zur theoretischen Sättigung des Materials auf der Ebene der Selektion von IIZ-Projekten außer Betracht fiel (vgl. Strübing 2008). Deshalb halten wir uns an Dorothy Smith, die aus der Perspektive der institutional ethnography postuliert:

The method recommended here is one that frankly *begins from somewhere*. The specification of that somewhere and the explication of the relations to which it is articulated, including the ideological discourse, are the aim of discovery. (Smith 1987: 177, kursiv hinzugefügt)

Zum Zeitpunkt der Vorbereitung des Forschungsgesuchs für die vorliegende Studie schienen Matrix und das ZBE aufgrund erster Recherchen die geeignetsten Kandidaten. Die Projekte waren effektiv in Betrieb und beruhten nicht erst auf Absichtserklärungen und Vorstudien der betreffenden Kantone; sie waren groß genug, damit die Feldforscher etwas zu beobachten hatten und gleichzeitig nicht allzu sehr auffielen, und sie bildeten einen Kontrast. So wurden sie zum „some-

191 Die Redlichkeit gebietet es, an dieser Stelle auch einen gescheiterten methodischen Zugang zu erwähnen. Geplant war noch eine qualitative Netzwerkanalyse der Unterstützungsnetze der Klientinnen und Klienten mithilfe von Netzwerkbildern (Hollstein/Straus 2006; Straus 2002). Wir bateten sie Personen, Institutionen und weiteres aufzuzeichnen, was für sie in ihrer aktuellen Situation wichtig sei. Die Ausbeute war zu mager für eine systematische Auswertung. Nur wenige der Befragten brachten eine bildliche Darstellung zu Papier. Andere notierten einige Personen oder verzichteten ganz auf eine Darstellung. Für die meisten war es offenbar eine ungewohnte Aufgabe und umgekehrt brachten wir als Interviewer und Interviewerinnen unser Ansinnen wohl zu wenig einladend und verständlich vor und insistierten nicht darauf, wenn die Befragten zögerten.

where“, von dem das Projekt seinen Ausgang nahm. Es stellte sich im Feld bald einmal heraus, dass das ZBE weit von den Templates der IIZ-Handbücher abweicht und wie mehrfach zitiert nach Ansicht vieler seiner Mitarbeitender „nicht richtig IIZ“ betreibt. Dennoch war und ist es auf der nationalen IIZ-Website als IIZ-Projekt registriert und nahm offiziell am MAMAC-Pilotprojekt teil. Als Extremfall (Kelle/Kluge 1999: 51) bzw. irritierender Fall (Breidenstein et al. 2013: 141) war das ZBE aufschlussreich für unsere Studie. Das normative Leitbild von IIZ trat gerade durch die Abweichung, welche die Mitarbeitenden zu Begründungen respektive Distanzierungen veranlasste, besonders deutlich zutage, und es ließ sich hier das Phänomen der Entkoppelung (Meyer/Rowan 1991) analysieren.

Das Sampling der 14 Fälle, die über einen längeren Zeitraum beobachtet wurden, erfolgte zusammen mit dem Personal von Matrix und ZBE. Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Fälle. Das wichtigste Kriterium war, dass es sich um neue Fälle handeln sollte bzw. um Fälle, die noch nicht lange am Laufen waren. Eine Auswahl nach (kontrastierenden) Problemsituationen erwies sich als nur ansatzweise realisierbar, weil sich die Problemlagen der Klientel typischerweise auch für das fallführende Personal erst mit der Zeit rekonstruieren lassen. Des Weiteren versuchten wir eine breite Varianz zu erreichen in Bezug auf soziodemographische Merkmale, welche Arbeitsmarktchancen und z. T. sozialstaatliche Leistungsansprüche prägen (z. B. Alter, Bildung, Geschlecht, Haushaltsituation, Ausländerstatus).

In beiden IIZ-Projekten fielen mehrere der ursprünglich ausgewählten Fälle nach kurzer Zeit aus, weil die Klienten wegzogen, für arbeitsunfähig erklärt wurden oder sich aus unbekanntem Gründen nicht mehr bei den Institutionen meldeten. Die Fälle mit einer Beobachtungsdauer von weniger als zwei Monaten versuchten wir zu ersetzen; aus Zeitgründen gelang dies nicht bei allen. Weil Matrix im Vergleich zum ZBE sehr viel weniger Fälle bearbeitet und jeweils nur wenige Neuanmeldungen pro Monat verzeichnet, führten die Ausfälle dazu, dass weniger Fälle aus diesem Projekt im Sample sind. Mit einer Ausnahme konnten wir mit allen begleiteten Klientinnen und Klienten auch ein Interview führen. Die leitfadengestützten Interviews bezogen sich auf die Unterstützungslaufbahn, die Beziehung zu den unterstützenden Stellen und Personen, die Bildungs-, Berufs- und Familienbiographie und die subjektive Deutung der aktuellen Lebenssituation und Problemlage.

Das Sampling für die Interviews mit dem fallführenden Personal ergab sich aus der Beobachtung. Wir wählten diejenigen aus, die für die beobachteten Fälle zuständig waren und interviewten zusätzliche Mitarbeitende aus Abteilungen res-

Name	Alter zu Beginn IIZ-Prozess	Haushaltsituation	IIZ-Projekt	involvierte Institutionen zu Beginn IIZ-Prozess
Nasir Cicek	33	verheiratet, 1 Kind	ZBE	RAV
Rolf Degen	21	alleinstehend, lebt bei Großmutter	ZBE	Sozialhilfe
Stefan Geiger	30	mit Partnerin, ohne Kinder	ZBE	RAV, IV
Alina Ibisevic	24	alleinstehend, lebt bei Bruder	Matrix	RAV, IV
Simone Kaiser	41	alleinerziehend, 2 Kinder	ZBE	RAV, IV
Ismet Kaya	50	verheiratet, 4 Kinder	ZBE	Sozialhilfe
Sandra Kern	48	alleinstehend, in Wohngemeinschaft	ZBE	Sozialhilfe
Arife Kirca	39	alleinerziehend, 3 Kinder	Matrix	RAV, IV
Mikail Mesud	56	verheiratet, 2 erwachsene Kinder	ZBE	RAV
Georges Michaud	44	alleinstehend	ZBE	Sozialhilfe
Pinar Pekay	25	alleinerziehend, 1 Kind	ZBE	Sozialhilfe
Erkan Yilmaz	43	verheiratet, 3 Kinder	Matrix	RAV
Felix Zuber	43	verheiratet, 3 Kinder	Matrix	RAV, IV
Veronica Züblin	50	mit Partner, 2 erwachsene Kinder	Matrix	RAV

Tabelle 4: Übersicht über die Fallstichprobe

pektive Institutionen, in denen wir teilnehmende Beobachtung durchgeführt hatten. Auch diese Interviews wurden anhand eines groben Leitfadens geführt. Mit den fallführenden Beraterinnen und Beratern wurden primär die von uns begleiteten Fälle besprochen: Einschätzung der Problemsituation, des Fallverlaufs, der Interventionen, der Kooperation mit anderen Stellen, der Typik des

Falles und Prognosen zum weiteren Verlauf des Falles. Überdies wurde das Berufs- und Rollenverständnis angesprochen und die Handlungsrouitinen in der Fallbearbeitung. Diese Themen standen auch bei den übrigen befragten Fachpersonen mit Klientenkontakt im Zentrum, während die Gespräche mit den Führungskräften von Matrix, ZBE und zuweisenden Institutionen die Ebene von Strategien und Organisationsstrukturen sowie die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen von IIZ aus der Sicht der befragten Institution fokussierten.

Die Interviews wurden aufgenommen und transkribiert. Dieser Schritt beinhaltete eine Übersetzung vom Dialekt ins Hochdeutsche; nicht direkt übertragbare Ausdrücke wurden im Dialekt stehen gelassen. In publizierten Texten, so auch in diesem Buch, werden die Zitate zur besseren Lesbarkeit leicht geglättet. Insbesondere werden Satzstellungen aus dem Dialekt angepasst, Wiederholungen gestrichen, nicht intervenierende Bestätigungsformeln und Überbrückungslaute weggelassen und schweizerdeutsche Ausdrücke übersetzt. Wo es keine direkte hochdeutsche Entsprechung gibt, werden die Dialektbegriffe in Fußnoten umschrieben.

Auswertung

Die Feldnotizen und Interviews wurden codiert, kartographiert und auf Mitgliedschaftskategorien hin analysiert. Bei mehreren hundert Seiten Feldnotizen und Interviewtranskriptionen versteht es sich von selbst, dass das Datenmaterial nicht vollständig, wohl jedoch systematisch ausgewertet wurde. Die verwendeten Codier- und Kartographierverfahren entstammen der „grounded theory“ in der Linie von Strauss und Corbin (1990) und der darauf aufbauenden „situational analysis“, die von Adele Clarke (2003; 2005; 2011) entwickelt wurde. Strauss und Corbin unterscheiden die drei Phasen des offenen, axialen und selektiven Codierens, die nicht eine strikt getrennte chronologische Abfolge darstellen, sondern vielmehr eine zunehmende Fokussierung der Analyse. Der ersten offenen Annäherung an die Daten, die das Material „auf den Begriff bringt“ (Breidenstein et al. 2013: 126 ff.), folgt im axialen Codieren die Suche nach Zusammenhängen zwischen den gebildeten Kategorien und im selektiven Codieren die Integration der im Material begründeten theoretischen Konzepte (Strübing 2008: 19 ff.). Strauss und Corbin haben mehrere Versionen eines Codierparadigmas vorgeschlagen, die als Heuristik für die systematische Auswertung dienen und auf theoretische Annahmen über Bedingungen und Konsequenzen von Phänomenen verweisen (ebd.: 27; vgl. auch Clarke 2005: 65–71). Clarke kritisiert daran insbesondere die Fokussierung auf Handeln und die Annahme, dass strukturelle

Bedingungen von außen auf einen Kontext einwirken und postuliert: „The conditions of the situation are *in* the situation“ (ebd.: 71, kursiv i. O.). Sie schlägt auf theoretischer Ebene einen Perspektivenwechsel von Handeln auf die Situation vor, wobei eine Situation auch nicht-menschliche Akteure (Aktanten), kollektive Akteure, Diskurse und symbolische Elemente enthält. Überdies soll die Analyse „sites of silence“ (ebd.: 85) einbeziehen, d. h. Akteure, Aktanten und Diskurse, die in einem bestimmten Kontext nicht unmittelbar sichtbar, aber dennoch prägend sind. Der Perspektivenwechsel drückt sich auf der methodischen Ebene in der Verwendung von Karten als analytisches Werkzeug aus. Situationskarten zielen auf eine umfassende Analyse aller wichtigen Elemente des untersuchten Kontextes; Karten von sozialen Welten/Arenen fokussieren kollektive Akteure und Positionskarten richten den Blick auf Diskurspositionen im Feld. Karten können in verschiedenen Phasen der Auswertung erstellt und mit dem herkömmlichen Codieren kombiniert werden: mit noch uncodiertem Material, um einen ersten Überblick zu erhalten (ähnlich dem offenen Codieren) oder mit bereits codierten Daten, um Zusammenhängen auf die Spur zu kommen (vergleichbar dem axialen und selektiven Codieren). Situationskarten erwiesen sich in der vorliegenden Forschung als produktives Hilfsmittel, um das komplexe, multilokale und mehrere analytische Ebenen umfassende Feld von IIZ zu entschlüsseln.

Schließlich wurde für die Untersuchung der Klientenklassifikationen als Teil der Informationsinfrastruktur von IIZ auf das Instrumentarium der ethnomethodologischen „membership categorization analysis“ (MCA) zurückgegriffen. Die auf Harvey Sacks (1972) zurückgehende MCA beschäftigt sich mit der Frage, wie Akteure angesichts einer immer vieldeutigen sozialen Realität Beschreibungen verstehen und vornehmen. Sacks formulierte eine Reihe von Anwendungsregeln („membership categorization device“), auf deren Basis Kategorien als zusammengehörig identifiziert und behandelt werden. Der Kategorisierungsprozess ist immer eine kontextuelle und situative Leistung, wobei Kontext und Kategorie sich gegenseitig konstituieren – Kategorien existieren nur als „categories-in-context“ (Hester/Eglin 1997: 27). Kategorien haben einen normativen Charakter und implizieren moralische Attribuierungen und Verhaltenserwartungen (Lepper 2000: 34). Deshalb können sie als Anleitungen zur Bewältigung von kontextgebundenen Handlungsproblemen fungieren. Das analytische Werkzeug der MCA lenkte in unserer Untersuchung den Blick auf die wechselnden Bedeutungen und die situative Nutzung der Zentralkategorie der „komplexen Mehrfachproblematik“ im Feld von IIZ.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Abbott, A. (1988). *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago/London, The University of Chicago Press.
- Adler, P.A. und P. Adler (2008). Of Rhetoric and Representation: The Four Faces of Ethnography. In: *The Sociological Quarterly* 49: 1–30.
- Aeppli, D. C. und T. Ragni (2009). *Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg?* Bern, Seco.
- Affolter, A. (2010). Die Drehtüre ist ein Auslaufmodell. In: *Der Arbeitsmarkt. Zeitschrift für Arbeit und Beschäftigung*. Verfügbar unter <http://derarbeitsmarkt.ch/artikel/Die-Drehtuere-ist-ein-Auslaufmodell> (Zugriff 20.9.2014)
- AMOS (2007). *Langzeitarbeitslosigkeit. Situation und Massnahmen*. Zürich. Verfügbar unter http://www.amosa.net/fileadmin/user_upload/projekte/wAL/01_wAL_Schlussbericht_DE.pdf (Zugriff 10.1.2009)
- Atkinson, P., A. Coffey und S. Delamont (2003). *Key Themes in Qualitative Research. Continuities and Change*. Walnut Creek, California, Altamira Press.
- Bachmann, R., F. Müller und A. Balthasar (2005). *Einmal Rente – immer Rente? Wege in und aus der Invalidenversicherung: Prozesse und Bedingungen*. Zürich/Chur, Rüegger.
- Barbier, J.-C. (2009). *Le workfare et l'activation de la protection sociale, vingt ans après: beaucoup de bruit pour rien?* In: *Lien social et Politiques* 61: 23–36.
- Barley, S.R. und P.S. Tolbert (1997). Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution. In: *Organization Studies* 18: 93–117.
- Baumann, K. und M. Lauterburg (2001). *Knappes Geld – ungleich verteilt. Gleichstellungsdefizite in der Invalidenversicherung*. Basel/Genf/München, Helbing & Lichtenhahn.
- Baumeler, C. (2009). *Entkopplung von Wissenschaft und Anwendung. Eine neo-institutionalistische Analyse der unternehmerischen Universität*. In: *Zeitschrift für Soziologie* 38 (1): 68–84.
- Baur, R. (2003). *Erschwerte soziale und berufliche Integration: Hintergründe und Massnahmen*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 26. Bern, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Behrend, O. (2008): *Aktivieren als Form sozialer Kontrolle*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (40–41): 16–21.
- Behrend, O., W. Ludwig-Mayerhofer und A. Sondermann (2006). *Im Schatten der Aufmerksamkeit – die Arbeitsvermittler*. IAB-Kurzbericht 21/2006. Nürnberg.
- Bergman, M. M. und T. S. Eberle, Hrsg. (2004). *Qualitative Inquiry: Research, Archiving, and Re-Use*. Bern, Swiss Academy of Humanities and Social Sciences.
- Betzelt, S. und S. Bothfeld, Hrsg. (2011). *Activation and Labour Market Reforms in Europe*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Beuret, L.-E. (2001). *Die interinstitutionelle Zusammenarbeit als Instrument der beruflichen und sozialen Eingliederung*. In: *Die Volkswirtschaft* (6): 19–20.
- Bieri, O., A. Itin, E. Nadai, A. Canonica, E. Flamand und S. Pluess (2013). *Formen interinstitutioneller Zusammenarbeit in der Schweiz: Bestandsaufnahme und Typologie*. Bern, Bundesamt für Sozialversicherungen.

- Binswanger, M. (2010). Arbeitslosigkeit als Luxus. In: *Das Magazin*, 32: 6.
- Birgmeier, B. R. (2006). *Coaching und Soziale Arbeit: Grundlagen einer Theorie sozialpädagogischen Coachings*. Weinheim, Juventa.
- Blank, R. M. (2005). *Welfare to Work. An Overview of Welfare-to-Work Efforts*.
- Bogdan, R. und M. Ksander (1980). Policy Data as a Social Process: A Qualitative Approach to Quantitative Data. In: *Human Organization* 39 (4): 302–309.
- Boltanski, L. und È. Chiapello (2003). *Der neue Geist des Kapitalismus*. Konstanz, UVK.
- Bonoli, G. und C. Champion (2013). *La réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse et en Allemagne*. Lausanne, Cahier de l'IDHEAP 281.
- Bothfeld, S. und S. Betzelt (2011). Der Geschlechterbias in der deutschen Arbeitsmarktpolitik: Eine institutionelle und empirische Analyse des SGB II und SGB III. In: U. Klammer und M. Motz (Hrsg.): *Neue Wege – Gleiche Chancen. Expertisen zum Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 199–251.
- Bowker, G. C. und S. L. Star (1999). *Sorting Things Out. Classification and Its Consequences*. Cambridge, Mass./London, MIT Press.
- Boxenbaum, E. und S. Jonsson (2008). Isomorphism, Diffusion and Decoupling. In: R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin und R. Suddaby (Hrsg.): *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London/Thousand Oaks/New Delhi, Sage: 78–98
- Breidenstein, G., S. Hirschauer, H. Kalthoff und B. Nieswand (2013). *Ethnografie. Die Praxis der Feldforschung*. Konstanz, UVK.
- Buestrich, M. und N. Wohlfahrt (2005). Case Management in der Beschäftigungsförderung? Zur sozialpolitischen Logik und Modernität einer Methode der Sozialen Arbeit. In: *Neue Praxis* (4): 307–323.
- Canonica, A. (2012). Missbrauch und Reform. Dimensionen und Funktionen der Missbrauchsdebatten in der Invalidenversicherung. In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit* 13 (2): 24–37.
- Carigiet, E. und M. Opielka (2006). Deutsche Arbeitnehmer – Schweizer Bürger? In: E. Carigiet, U. Mäder, M. Opielka et al. (Hrsg.): *Wohlstand durch Gerechtigkeit. Deutschland und die Schweiz im sozialpolitischen Vergleich*. Zürich, Rotpunktverlag: 15–46.
- Carstensen, B. (1994). *Anglizismen-Wörterbuch. Der Einfluss des Englischen auf den deutschen Wortschatz nach 1945. Band 2 F-0*. Berlin/New York, de Gruyter.
- Castel, R. (1991). From dangerousness to risk. In: G. Burchell, C. Gordon und P. Miller (Hrsg.): *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*. Chicago, Chicago University Press: 281–298.
- (2000). *Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit*. Konstanz, UVK.
- Champion, C. (2008a). *Bilan intermédiaire de la mise en oeuvre de CII-MAMAC. Mémoire MPA*. Lausanne, IDHEAP.
- (2008b). Gemeinsam gegen den Drehtüreffekt: Erste Erfahrungen mit MAMAC sind vielversprechend. In: *Soziale Sicherheit CHSS* (3): 153–157.
- (2008c). *La collaboration interinstitutionnelle: prémices d'une réforme de la sécurité sociale suisse*. Working Paper. Lausanne, IDHEAP.

- Clarke, A. E. (2003). Situational Analysis: Grounded Theory Mapping after the Postmodern Turn. In: *Symbolic Interaction* 26 (4): 553–576.
- (2005). *Situational Analysis. Grounded Theory after the Postmodern Turn*. Thousand Oaks, Sage.
- (2011). Von der Grounded-Theory-Methodologie zur Situationsanalyse. In: G. Mey und K. Mruck (Hrsg.): *Grounded Theory Reader*. Wiesbaden, Springer VS: 207–229.
- Clarke, J., S. Gewirtz, G. Hughes und J. Humphrey (2000). Guarding the Public Interest? Auditing Public Services. In: J. Clarke, S. Gewirtz und E. McLaughlin (Hrsg.): *New Managerialism, New Welfare?* London/Thousand Oaks/New Delhi, Sage: 250–266.
- Cohen, M. D., J. G. March und J. P. Olsen (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. In: *Administrative Science Quarterly* 17 (1): 1–25.
- Cook, J., J. Laidlaw und J. Mair (2009). What if There is No Elephant? Towards a Conception of an Un-sited Field. In: M.-A. Falzon (Hrsg.): *Multi-Sited Ethnography. Theory, Praxis and Locality in Contemporary Research*. Farnham/Burlington, Ashgate: 47–72.
- Corti, L., A. Witzel und L. Bishop (2005). Potenziale und Probleme der Sekundäranalyse. Eine Einführung in die FQS-Schwerpunktausgabe über die Sekundäranalyse qualitativer Daten [13 Absätze]. In: *FQS Forum Qualitative Sozialforschung / Forum Qualitative Research* 6 (1): Art. 49.
- Czarniawska, B. und B. Joerges (1996). Travels of Ideas. In: B. Czarniawska und G. Sevón (Hrsg.): *Translating Organizational Change*. Berlin/New York, de Gruyter: 13–48.
- Czarniawska, B. und G. Sevón, Hrsg. (1996). *Translating Organizational Change*. Berlin/New York, de Gruyter.
- Dacin, T. M., J. Goodstein und R. W. Scott (2002). Institutional Theory and Institutional Change: Introduction to the Special Research Forum. In: *Academy of Management Journal* 45 (1): 45–57.
- D’Andrade, R. (1995): *The Development of Cognitive Anthropology*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Davies, H. T. O., S. M. Nutley und P. C. Smith, Hrsg. (2009). *What works?: evidence-based policy and practice in public services*. Bristol, Policy Press.
- Dean, M. (1995). Governing the unemployed self in an active society. In: *Economy and Society* 24 (4): 559–583.
- DiMaggio, P. (1988). Interest and Agency in Institutional Theory. In: L. G. Zucker (Hrsg.): *Institutional Patterns and Organizations*. Cambridge, Mass., Ballinger: 3–21.
- DiMaggio, P. J. und W. W. Powell (1991 [1983]). The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: P. J. DiMaggio und W. W. Powell (Hrsg.): *The New Institutionalism in Organizational Theory*. Chicago, Chicago University Press: 63–82.
- Dingeldey, I. und I. Berninger (2013). Familienlohn und Armutssicherung im Normalarbeitsverhältnis. Zur Einkommenssituation von Männern und Frauen in Ost- und Westdeutschland. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft* 65 (4): 669–696.
- Dörre, K. (2007). Prekarisierung und Geschlecht. Ein Versuch über unsichere Beschäftigung und männliche Herrschaft in nachfordristischen Arbeitsgesellschaften. In: B. Aulenbacher,

- M. Funder, H. Jacobsen et al (Hrsg.): Arbeit und Geschlecht im Umbruch der modernen Gesellschaft. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 285–301.
- Egger, Dreher & Partner AG (2009): Grundlagenpapier „Case Management Berufsbildung plus“. Bern, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie.
- Egger, M., V. Merckx und A. Wüthrich (2010). Evaluation des nationalen Projekts IIZ-MAMAC. Bern, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Emerson, R. M. und M. Pollner (1976). Dirty Work Designations: Their Features and Consequences in a Psychiatric Setting. In: *Social Problems* 23: 243–254.
- Evers, A. und T. Olk (1996). Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zum Wohlfahrtspluralismus. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Ewers, M. (2000). Das anglo-amerikanische Case Management: Konzeptionelle und methodische Grundlagen. In: M. Ewers und D. Schaeffer (Hrsg.): *Case Management in Theorie und Praxis*. Bern, Hans Huber: 53–90.
- Falzon, M.-A. (2009). Introduction: Multi-Sited Ethnography. Theory, Praxis and Locality in Contemporary Research. In: ders. (Hrsg.): *Multi-Sited Ethnography. Theory, Praxis and Locality in Contemporary Research*. Farnham/Burlington, Ashgate: 1–23.
- Fischer, J. und T. Kosellek, Hrsg. (2013). *Netzwerke und Soziale Arbeit. Theorien, Methoden, Anwendungen*. Weinheim/Basel, Beltz Juventa.
- Flückiger, S. (2007). Wege zur Koordination von Arbeitslosen- und Invalidenversicherung sowie der Sozialhilfe. Zürich, (Dissertation).
- Fluder, R., T. Graf, R. Ruder und R. Salzgeber (2009). Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe). Bern, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Fluder, R., R. Salzgeber, Tobias Fritschi, R. Pfiffner, O. Hümbelin, H. Ruckstuhl, U. Germann und K. Koch (2013). Verläufe und Profile von IV-Neurentner/innen 2010. Analysen anhand der SHIVALV-Daten 2005–2010. Bern, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Fluder, R. und J. StremLOW (1999). Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen. Bern, Haupt.
- Foucault, M. (1977). Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Frese, M. (2008). Arbeitslosigkeit: Was wir aus psychologischer Perspektive wissen und was wir tun können. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (40–41): 22–25.
- Frölich, M., M. Lechner, S. Behncke et al. (2007). Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden. Bern, Seco (Arbeitsmarktpolitik no 20).
- Gächter, T., Hrsg. (2007). *Rechtsfragen zur Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ)*. Bern, Editions Weblaw.
- Galster, D., E. Rosenstein und J.-M. Bonvin (2009). Assessing integrated employment policies against the capability approach. A Swiss case study. In: *International Journal of Sociology and Social Policy* 29 (11/12): 637–648.
- Garfinkel, H. (1967). „Good“ Reasons for „Bad“ Clinical Records. In: ders. *Studies in Ethnomethodology*. Englewood Cliffs, Prentice Hall: 186–207.

- Gautschi, J. (2011). *Personaler Autonomieverlust als Prozess. Konzepte zur Beschreibung und Erklärung von personalen Autonomieverlusten und ihre Bedeutung für die Soziale Arbeit*. Master Thesis. Olten, Hochschule für Soziale Arbeit, Ms.
- Gebauer, R., H. Petschauer und G. Vobruba (2002). *Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt*. Berlin, Edition Sigma.
- Gephart, R. P. Jr. (1988). *Ethnostatistics: Qualitative Foundations for Quantitative Research*. Newbury Park, Sage.
- Gentinetta, K. und V. Baur (2009). Eine Pforte für alle. In: *Jahrbuch 2009 der Sozialhilfe Basel*: 5–10.
- Germann, U. (2008). „Eingliederung vor Rente“. Behindertenpolitische Weichenstellungen und die Einführung der schweizerischen Invalidenversicherung. In: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 58 (2): 178–197.
- Gilbert, N. (2002). *Transformation of the welfare state: the silent surrender of public responsibility*. Oxford, Oxford University Press.
- Gildemeister, R. und G. Robert (2000). *Teilung der Arbeit und Teilung der Geschlechter. Professionalisierung und Substitution in der Sozialen Arbeit und Pädagogik*. In: S. Müller, H. Sünker, T. Olk et al. (Hrsg.): *Soziale Arbeit. Gesellschaftliche Bedingungen und professionelle Perspektiven*. Neuwied/Kriftel, Luchterhand: 315–336.
- Goffman, E. (1952). On Cooling the Mark Out. Some Aspects of Adaptation to Failure. In: *Psychiatry* 15: 451–463.
- (1961). *Asylums. Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. New York, Doubleday Anchor.
- (1974). *Das Individuum im öffentlichen Austausch. Mikrostudien zur öffentlichen Ordnung*. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Gottschall, K. und T. Schröder (2013). „Familienlohn“ – Zur Entwicklung einer wirkmächtigen Normierung geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung. In: *WSI-Mitteilungen* 66 (3): 161–170.
- Granovetter, M. S. (1973). The Strength of Weak Ties. In: *American Journal of Sociology* 78 (6): 1360–1380.
- Greenwood, R., R. Suddaby und C. R. Hinings (2002). Theorizing change: the role of professional associations in the transformation of institutionalized fields. In: *Academy of Management Journal* 45 (1): 58–80.
- Guggisberg, J., T. Egger und K. Künzi (2008). *Evaluation der Arbeitsvermittlung in der Invalidenversicherung*. Bern, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Guggisberg, J., M. Schär Moser und S. Spycher (2004). *Auf der Spur kantonaler Unterschiede in der Invalidenversicherung. Eine empirische Untersuchung*. Zürich/Chur, Rüegger.
- Guggisberg, M., B. Müller und T. Christin (2012). *Armut in der Schweiz: Konzepte, Resultate und Methoden. Ergebnisse auf der Basis von SILC 2008 bis 2010*. Neuchâtel, BFS.
- Gurny, R. und B. Ringger, (Hrsg.) (2009). *Die grosse Reform. Die Schaffung einer Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV*. Zürich, edition 8.
- Hardy, C. und S. Maguire (2008). Institutional Entrepreneurship. In: R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin et al. (Hrsg.): *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London/Thousand Oaks/New Delhi, Sage: 198–217.

- Hauss, G. und E. Nadai (2009). *Eingliederung auf Umwegen. Beschäftigungsprogramme für erwerbslose Frauen*. Olten, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit.
- Heaton, J. (2004). *Reworking Qualitative Data*. London, Sage.
- Heiner, M. (2005). Psychosoziale Diagnostik. In: H.-U. Otto und H. Thiersch (Hrsg.): *Handbuch Sozialarbeit/Sozialpädagogik*, München: Reinhardt: 253–265.
- Heiniger, S., I. Lenardic, J. Meier und B. Spannring (2009). *IIZ Interinstitutionelle Zusammenarbeit. Eine qualitative Untersuchung zur kantonalen Vielfalt in Entstehung, Umsetzung und Erfahrungen mit der internstitutionellen Zusammenarbeit in der Deutschschweiz*. Olten, Ms.
- Hester, S. und P. Eglin (1997). The Reflexive Constitution of Category, Predicate and Context in Two Settings. In: S. Hester und P. Eglin (Hrsg.): *Culture in Action. Studies in Membership Categorization Analysis*. Washington D. C., International Institute for Ethnomethodology and Conversation Analysis & University Press of America: 25–48.
- Hirsch, P.M. und Y. Bermiss Sekou (2009). Institutional „dirty“ work: preserving institutions through strategic decoupling. In: T. B. Lawrence, R. Suddaby und B. Leca (Hrsg.): *Institutional Work. Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*. Cambridge, Cambridge University Press: 262–283.
- Hollederer, A. und H. Brand, Hrsg. (2006). *Arbeitslosigkeit, Gesundheit und Krankheit*. Bern, Hans Huber.
- Hollstein, B. und F. Straus (2006). *Qualitative Netzwerkanalyse: Konzepte, Methoden*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Höpflinger, F. und K. Wyss (1994). *Am Rande des Sozialstaates. Formen und Funktionen der öffentlichen Sozialhilfe im Vergleich*. Bern/Stuttgart/Wien, Haupt.
- Horn, E. (2002). Test und Theater. Zur Anthropologie der Eignung im 20. Jahrhundert. In: U. Bröckling und E. Horn (Hrsg.): *Anthropologie der Arbeit*. Tübingen, G. Narr: 109–125.
- Hovland, J. (2011). Numbers. Their Relation to Power and Organization. In: A. Rudinow Saetnan, H. Mork Lomell und S. Hammer (Hrsg.): *The Mutual Construction of Statistics and Society*. New York, Sage: 21–40.
- Jepperson, R.L. (1991). Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. In: W.W. Powell und P.J. DiMaggio (Hrsg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, Chicago University Press: 143–163.
- Kaufmann, F.-X. (1973). Zum Verhältnis von Sozialpolitik und Sozialarbeit. In: H.-U. Otto und S. Schneider (Hrsg.): *Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit*. Neuwied/Berlin, Luchterhan: 87–104.
- (2003). Sicherheit: Das Leitbild beherrschbarer Komplexität. In: S. Lessenich (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Grundbegriffe*. Frankfurt a. M., Campus: 73–104.
- Kelle, U und S. Kluge (1999). *Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung*. Opladen, Leske + Budrich.
- Kessl, F und H.-U. Otto (2009). Soziale Arbeit ohne Wohlfahrtsstaat? In: F. Kessl und H.-U. Otto (Hrsg.): *Soziale Arbeit ohne Wohlfahrtsstaat? Zeitdiagnosen, Problematisierungen und Perspektiven*. Weinheim/München, Juventa: 7–21.

- Klammer, U., S. Neukirch und D. Weißler-Poßberg (2012). Wenn Mama das Geld verdient. Familienernährerinnen zwischen Prekarität und neuen Rollenbildern. Berlin, Edition Sigma.
- Knoll, L. (2012). Über die Rechtfertigung wirtschaftlichen Handelns: CO₂-Handel in der kommunalen Energiewirtschaft. Wiesbaden, Springer VS.
- Knorr-Cetina, K. (1989). Spielarten des Konstruktivismus. Einige Notizen und Anmerkungen. In: *Soziale Welt* 40 (1/2): 86–96.
- Knupfer, C., N. Pfister und O. Bieri (2007). Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz. Bern/Luzern, SKOS.
- Knupfer, C., U. Vogel und K. Affolter (2005). Erwartungen der Arbeitgebenden an das sozial-arbeiterisch tätige Personal in der Sozialhilfe, SKOS.
- Knuth, M. (2007). Zwischen Arbeitsmarktpolitik und Armenfürsorge. Spannungsverhältnisse und mögliche Entwicklungen der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“. In: C. Rudolph und R. Niekant (Hrsg.): *Hartz IV. Zwischenbilanz und Perspektiven*. Münster, Westfälisches Dampfboot: 66–91.
- (2009). Grundsicherung für „Arbeitssuchende“: ein hybrides Regime sozialer Sicherung auf der Suche nach seiner Governance. In: S. Bothfeld, W. Sesselmeier und C. Bogedan (Hrsg.): *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungs-gesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 61–75.
- Koch, M. (2010). „Pioniere einer neuen Zeit“? Identitätskonstruktionen in einem Integrationsprojekt in der Sozialhilfe. In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 36 (3): 431–449.
- (im Erscheinen). Arbeits(un)fähigkeit herstellen. Arbeitsintegration von gesundheitlich eingeschränkten Erwerbslosen aus ethnographischer Perspektive. Zürich, Seismo.
- Koch, M. und A. Canonica (2012). Im Dazwischen. Erwerbslose mit „komplexer Mehrfach-problematik“ im Schweizer Aktivierungsregime. In: K. Scherschel, P. Streckeisen und M. Krenn (Hrsg.): *Neue Prekarität. Die Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik – europäi-sche Länder im Vergleich*. Frankfurt/New York, Campus: 237–252.
- Konle-Seidl, R. und W. Eichhorst (2008). Erwerbslosigkeit, Aktivierung und soziale Ausgren-zung. Deutschland im internationalen Vergleich. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, Friedrich Ebert Stiftung.
- Kraemer, K. (2009). Prekarisierung – ein Vorschlag zur Systematisierung eines schillernden Begriffs. In: S. Kutzner, M. Nollert und J.-M. Bonvin (Hrsg.): *Armut trotz Arbeit. Die neue Arbeitswelt als Herausforderung für die Sozialpolitik*. Zürich, Seismo: 21–37.
- Kutzner, S., U. Mäder, C. Knöpfel et al. (2009). Sozialhilfe in der Schweiz. Klassifikation, Integration und Ausschluss von Klienten. Zürich, Rüegger.
- Landert, C. (2011). Nationales Projekt Case Management Berufsbildung. Bericht zur Umset-zungsevaluation. Bern, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie.
- Larsen, J., J. Urry und K. Axhausen (2006). *Mobilities, Networks, Geographies*. Aldershot, Ashgate.
- Lawrence, T.B., L. Bernard und T.B. Zilber (2013). Institutional Work: Current Research, New Directions and Overlooked Issues. In: *Organization Studies* 34 (8): 1023–1033.

- Lawrence, T. B. und R. Suddaby (2006). Institutions and Institutional Work. In: S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence et al. (Hrsg.): *Handbook of Organization Studies*. London, Sage: 215–254.
- Lawrence, T. B., R. Suddaby und B. Leca, Hrsg. (2009). *Institutional Work. Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Leibfried, S., L. Leisering, P. Buhr, M. Ludwig et al. (1995). *Zeit der Armut: Lebensläufe im Sozialstaat*. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Lepper, G. (2000). *Categories in Text and Talk. A Practical Introduction to Categorization Analysis*. London/Thousand Oaks/New Delhi, Sage.
- Lessenich, S. (2008). *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielefeld, transcript Verlag.
- (2009). *Mobilität und Kontrolle. Zur Dialektik der Aktivgesellschaft*. In: K. Dörre, S. Lessenich und H. Rosa (Hrsg.): *Soziologie – Kapitalismus – Kritik. Eine Debatte*. Frankfurt a. M., Suhrkamp: 126–177.
- Lindenmeyer, H. und K. Walker (2010). *Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung*. Bern, Seco.
- Ludwig-Mayerhofer, W., O. Behrend und A. Sondermann (2009). *Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime*. Konstanz, UVK.
- Luginbühl, D. (2002). *Zusammenarbeit der Institutionen aus der Sicht des Seco*. In: *Soziale Sicherheit CHSS (2)*: 207–209.
- Luisier, G. (1999). *Koordination zwischen Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe*. In: *Soziale Sicherheit CHSS (5)*: 228–234.
- Mädje, E. und C. Neusüss (1996). *Frauen im Sozialstaat: zur Lebenssituation alleinerziehender Sozialhilfeempfängerinnen*. Frankfurt/New York, Campus.
- Maeder, C. und E. Nadai (2004). *Organisierte Armut. Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht*. Konstanz, UVK.
- (2009). *The Promises of Labour: the Practices of Activating Unemployment Policies in Switzerland*. In: M. Giugni (Hrsg.): *The Politics of Unemployment in Europe. Policy Responses and Collective Action*. Farnham/Burlington, Ashgate: 67–81.
- Magnin, C. (2004). *Beratung und Kontrolle. Ein für den aktivierenden Staat typisches Handlungsdilemma*. In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 30 (3)*: 339–361.
- (2005). *Beratung und Kontrolle. Widersprüche in der staatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit*. Zürich, Seismo.
- Mane, G. (2010). „König Kunde“ oder Knecht. In: U. Wilken und W. Thole (Hrsg.): *Kulturen Sozialer Arbeit. Profession und Disziplin im gesellschaftlichen Wandel*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 21–26.
- Meinhold, M. (2005 (3. Auflage)). *Einzelfallhilfe / Case-Management*. In: H.-U. Otto und H. Thiersch (Hrsg.): *Handbuch Sozialarbeit, Sozialpädagogik*. München/Basel, Ernst Reinhardt Verlag: 361–367.
- (2005 [2001]). *Über Einzelfallhilfe und Case Management*. In: W. Thole (Hrsg.): *Grundriss Soziale Arbeit*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 509–521.

- Merckx, V. und M. R. Ventrice (2003). Die Dauer des Verfahrens in der Invalidenversicherung. In: Soziale Sicherheit CHSS (6): 318–321.
- Meyer, J. W. und B. Rowan (1991 [1977]). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: W. W. Powell und P. J. DiMaggio (Hrsg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, London, Chicago University Press: 41–62.
- Mohr, G. und P. Richter (2008). Psychosoziale Folgen von Erwerbslosigkeit – Interventionsmöglichkeiten. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (40–41): 25–32.
- Moser, J. (2008). *Der schweizerische Wohlfahrtsstaat. Zum Ausbau des sozialen Sicherungssystems 1975 – 2005*. Frankfurt/New York, Campus.
- Müller de Menezes, R. (2012). *Soziale Arbeit in der Sozialhilfe: eine qualitative Analyse von Fallbearbeitungen*. Wiesbaden, Springer.
- Münderlein, R. (2013). *Erfolgreiche Schulk Kooperation: eine doppelerspektivische Studie zur Zusammenarbeit von Schule und Jugendarbeit*. Wiesbaden, Springer VS.
- Nadai, E. (2006). Auf Bewährung. Arbeit und Aktivierung in Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung. In: *Sozialer Sinn. Zeitschrift für hermeneutische Sozialforschung* 7 (1): 61–77.
- (2009). Das Problem der Bodensatzrosinen. Interinstitutionelle Kooperation und die forcierte Inklusion von Erwerbslosen In: *Sozialer Sinn. Zeitschrift für hermeneutische Sozialforschung* 10 (2): 55–71.
- (2012). Von Fällen und Formularen: Ethnographie von Sozialarbeitspraxis im institutionellen Kontext. In: E. Schimpf und J. Stehr (Hrsg.): *Kritisches Forschen in der Sozialen Arbeit. Gegenstandsbereiche – Kontextbedingungen – Positionierungen – Perspektiven*. Wiesbaden, Springer VS: 149–163.
- Nadai, E. und A. Canonica (2012). Arbeitsmarktintegration als neu entstehendes Berufsfeld: zur Formierung von professionellen Zuständigkeiten. In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 38 (1): 23–37.
- (2014). Gleichstellung am Rand des Arbeitsmarkts? Sozialinvestitionen und Verwirklichungschancen aus einer Genderperspektive. In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 40 (2): 349–364.
- Nadai, E., A. Canonica und M. Koch (2010). *Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) im System der sozialen Sicherung*. Olten, Fachhochschule Nordwestschweiz.
- Nadai, E., G. Hauss und A. Canonica (2013). *Lohnende Investitionen? Zum Gleichstellungspotenzial von Sozialinvestitionen und Aktivierung. Schlussbericht*. Olten, Fachhochschule Nordwestschweiz.
- Nadai, E. und M. Koch (2011). Ein Forschungsobjekt im Zwischenraum. Interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen sozialstaatlichen Agenturen. In: *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation* 31 (3): 236–249.
- Nadai, E. und C. Maeder (2006). *The Promises and Ravages of Performance. Enforcing the Entrepreneurial Self in Welfare and Economy*. Olten/Kreuzlingen.
- (2007). Negotiations at All Points? Interaction and Organization. In: *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum Qualitative Social Research [On-line Journal]* 9 (1, Art. 32).
- (2008). Messen, klassieren, sortieren. „Leistung“ und „Beschäftigungsfähigkeit“ in Unternehmen und Arbeitslosenprogrammen. In: K. Dröge, K. Marrs und W. Menz (Hrsg.):

- Rückkehr der Leistungsfrage. Leistung in Arbeit, Unternehmen und Gesellschaft. Berlin, Edition Sigma: 177–195
- (2009). Contours of the Field(s). Multi-sited Ethnography as a Theory-driven Research Strategy for Sociology. In: M.-A. Falzon (Hrsg.): Multi-sited Ethnography. Theory, Praxis and Locality in Contemporary Social Research. Farnham/Burlington, Ashgate: 233–250.
- Nadaï, E., P. Sommerfeld, F. Bühlmann und B. Krattiger (2005). Fürsorgliche Verstrickung. Soziale Arbeit zwischen Profession und Freiwilligenarbeit. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nollert, M. (2007). Sonderfall im rheinischen Kapitalismus oder Sonderweg im liberalen Wohlfahrtskapitalismus? – Zur Spezifität des Sozialstaats Schweiz. In: T. S. Eberle und K. Imhof (Hrsg.): Sonderfall Schweiz. Zürich, Seismo: 153–171.
- Obermann, C. (2009 (4. Auflage)). Assessment Center: Entwicklung, Durchführung, Trends: mit originalen AC-Übungen. Wiesbaden, Gabler.
- OECD (1996). Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz. Deutsche Übersetzung der OECD-Studie „Politique du marché de travail en Suisse“. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 7. Bern, BIGA.
- (1999). Bekämpfung sozialer Ausgrenzung. Sozialhilfe in Kanada und in der Schweiz. Bern, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- (2003). Behindertenpolitik zwischen Beschäftigung und Versorgung. Frankfurt/New York, Campus.
- (2006). Krankheit, Invalidität und Arbeit: Hemmnisse abbauen. Serie 1: Norwegen, Polen und Schweiz (Forschungsbericht 1/06). Bern, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Oevermann, U. (1996). Theoretische Skizze einer revidierten Theorie professionalisierten Handelns. In: A. Combe und W. Helsper (Hrsg.): Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns. Frankfurt, Suhrkamp: 70–182.
- (2000). Dienstleistungen der Sozialbürokratie aus professionalisierungstheoretischer Sicht. In: E.-M. von Harrach, Thomas Loer, Oliver Schmidtke (Hrsg.): Verwaltung des Sozialen. Formen der subjektiven Bewältigung eines Strukturkonflikts. Konstanz, UVK: 57–77.
- Ostendorf, H. (2006). Arbeitsmarktreformen – Kommodifizierung, Familialisierung und Stratifizierung. In: U. Degener und B. Rosenzweig (Hrsg.): Die Neuerhandlung sozialer Gerechtigkeit. Feministische Analysen und Perspektiven. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 259–279.
- Ott, M. (2011). Aktivierung von (In)Kompetenz. Praktiken im Profiling – eine machtanalytische Ethnographie. Konstanz, UVK.
- Otto, H.-U., A. Polutta und H. Ziegler (2010): What works – Welches Wissen braucht die Soziale Arbeit? Zum Konzept evidenzbasierter Praxis. Opladen, Barbara Budrich.
- Pallasch, W. und R. Petersen (2005). Coaching. Weinheim/München, Juventa.
- Pärli, K. (2007). IIZ: Illusionäre Wirkungen – Gefahren einer fürsorglichen Belagerung. In: T. Gächter (Hrsg.): Rechtsfragen zur Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ). Bern, Editions Weblaw: 19–30.

- (2013). Gutachten „Datenschutz und Datenaustausch in der IIZ“ (im Auftrag der nationalen IIZ-Gremien). Bern. Verfügbar unter http://www.iiz.ch/mm/IIZ_Datenschutz_Datenaustausch-Final_DE.pdf (Zugriff 1.7.2014).
- Phellizari, A. (2009). Dynamiken der Prekarisierung. Atypische Erwerbsverhältnisse und milieuspezifische Unsicherheitsbewältigung. Konstanz, UVK.
- Pfadenhauer, M. (2003). Professionalität. Opladen, Leske + Budrich.
- (2005). Die Definition des Problems aus der Verwaltung der Lösung. Professionelles Handeln revisited. In: M. Pfadenhauer (Hrsg.): Professionelles Handeln. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 9–22.
- Phillips, N., T. B. Lawrence und C. Hardy (2004). Discourse and Institutions. In: *Academy of Management Review* 29 (4): 635–652.
- Power, M. (1997). *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford, Oxford University Press.
- (2000). The Audit Society – Second Thoughts. In: *International Journal of Auditing* (4): 111–119.
- (2003). Auditing and the Production of Legitimacy. In: *Accounting, Organizations and Society* 28: 379–394.
- Rabe-Kleberg, U. (1992). *Frauenberufe – Zur Segmentierung der Berufswelt*. Bielefeld, Kleine Verlag.
- Reay, T., K. Golden-Biddle und K. Germann (2006). Legitimizing a New Role: Small Wins and Microprocesses of Change. In: *Academy of Management Journal* 49 (5): 977–998.
- Reis, C. (2005). Case Management als zentrales Element einer dienstleistungsorientierten Sozialhilfe. In: P. Löcherbach, W. Klug, R. Remmel-Fassbender et al. (Hrsg.): *Case Management. Fall und Systemsteuerung in der Sozialen Arbeit*. München/Basel, Ernst Reinhardt Verlag: 181–198.
- Sahlin, K. und L. Wedlin (2008). Circulating Ideas: Imitation, Translation and Editing. In: R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin et al. (Hrsg.): *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London/Thousand Oaks/New Delhi, Sage: 218–242.
- Salzgeber, R. (2006). *Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2006*. o. O., Städteinitiative Sozialpolitik.
- Salzgeber, R. und S. Neukomm (2010). *Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2009 – 13 Städte im Vergleich*. Bern, Berner Fachhochschule, Fachbereich Soziale Arbeit.
- Schaarschuch, A. (2000). Kunden, Kontakte, Karrieren. In: M. Lindenberg (Hrsg.): *Von der Sorge zur Härte. Kritische Beiträge zur Ökonomisierung Sozialer Arbeit*. Bielefeld, Kleine Verlag: 153–163.
- Schallberger, P. und B. Wyer (2010). *Praxis der Aktivierung: eine Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung*. Konstanz, UVK.
- Schär Moser, M und S. Schmutz (2003). *Evaluation des Pilotprojektes „Assessment Stadt-Kanton Bern (IIZ)“*. Bern.
- Schegloff, E. A. (2007). A tutorial on membership categorization. In: *Journal of Pragmatics* 39: 462–482.
- Schreyögg, A. (2004). Coaching. In: F. Nestmann, F. Engel und U. Sickendiek (Hrsg.): *Das Handbuch der Beratung*. Tübingen, dgvt Verlag: 947–957.

- Schütze, F. (2006). Verlaufskurven des Erleidens als Forschungsgegenstand der interpretativen Soziologie. In: H.-H. Krüger et al. (Hrsg.): *Handbuch erziehungswissenschaftliche Biographieforschung*. 2. überarbeitete Auflage. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 205–237.
- Senge, K. (2006). Zum Begriff der Institution im Neo-Institutionalismus. In: K. Senge und K.-U. Hellmann (Hrsg.): *Einführung in den Neo-Institutionalismus*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 35–47.
- Sennett, R. (2003). *Respect in a World of Inequality*. New York, W. W. Norton.
- Seo, M.-G. und W. E. D. Creed (2002). Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change: A Dialectical Perspective. In: *Academy of Management Review* 27 (2): 222–247.
- Skevik, A. (2005). Women's Citizenship in the Time of Activation: The Case of Lone Mothers in „Needs-Based“ Welfare States. In: *Social Politics* 12 (1): 42–66.
- Smith, D. E. (1987). *The Everyday World as Problematic. A Feminist Sociology*. Boston, Northeastern University Press.
- (1990). *The Conceptual Practices of Power. A Feminist Sociology of Knowledge*. Boston, Northeastern University Press.
- (2005). *Institutional Ethnography. A Sociology for People*. Lanham, AltaMira Press.
- Sommerfeld, P. und M. Hüttemann (2007). *Evidenzbasierte Soziale Arbeit. Nutzung von Forschung in der Praxis*. Hohengehren, Schneider.
- Sowa, F. und R. Staples (2014). Accounting in der Arbeitsverwaltung: Vermittlungsfachkräfte zwischen Steuerungsimperativen und autonomem Vermittlungshandeln. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 60 (2): 149–173.
- Spycher, S., P. Detzel und J. Guggisberg (2006). *Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung*. Bern, Seco (Arbeitsmarktpolitik no 16).
- Star, S. L. und J. R. Griesemer (1989). Institutional Ecology, ‚Translation‘ and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907–39. In: *Social Studies of Science* 19: 387–420.
- Straus, F. (2002). *Netzwerkanalysen. Gemeindepsychologische Perspektiven für Forschung und Praxis*. Wiesbaden, Deutscher Universitäts-Verlag.
- Strauss, A. L. (1978). *Negotiations. Varieties, Contexts, Processes, and Social Order*. San Francisco, Washington/London, Jossey-Bass.
- (1993). *Continual permutations of action*. New York, Aldine de Gruyter.
- Strauss, A. L. und J. Corbin (1990). *The Basics of Qualitative Analysis: Grounded Theory Procedures and Techniques*. Newbury Park, Sage.
- Streckeisen, P. (2012). Steigende Erwerbslosigkeit und Prekarität in der Schweiz: Das Ende eines Sonderfalls. In: K. Scherschel, P. Streckeisen und M. Krenn (Hrsg.): *Neue Prekarität. Die Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik – europäische Länder im Vergleich*. Frankfurt/New York, Campus: 47–73.
- Strübing, J. (2008). *Grounded Theory. Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung des Verfahrens der empirisch begründeten Theoriebildung*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- (2007). *Anselm Strauss*. Konstanz, UVK.

- Studer, B. (1998): Soziale Sicherheit für alle? Das Projekt Sozialstaat. In: dies. (Hrsg.): Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz 1848–1998. Zürich, Chronos: 159–186.
- Stutz, H. und C. Knupfer (2012). Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern. Anpassungsbedarf des Sozialstaats in Zeiten sich ändernder Arbeitsteilung. Bern, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann.
- Tabin, J.-P. und C. Togni (2013). L'assurance chômage en Suisse: une sociohistoire. Lausanne, Antipodes.
- Taylor-Gooby, P. (2008). The New Welfare Settlement in Europe. In: *European Societies* 10 (1): 3–24.
- Thole, W. und P. Cloos (2000). Soziale Arbeit als professionelle Dienstleistung. In: S. Müller, H. Sünker, T. Olk et al. (Hrsg.): Soziale Arbeit. Gesellschaftliche Bedingungen und professionelle Perspektiven. Neuwied, Luchterhand: 547–567.
- Thornton, P.H. und W. Ocasio (2008). Institutional Logics. In: R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin et al. (Hrsg.): *Handbook of Organizational Institutionalism*. London/Thousand Oaks/New Delhi, Sage: 99–129.
- Tolbert P.S. und L. G. Zucker (1996). The Institutionalization of Institutional Theory. In: S. R. Clegg, C. Hardy und W.R. Nord (Hrsg.): *Handbook of Organization Studies*. London/Thousand Oaks, Sage: 175–190.
- Togni, C. (2009). Arbeitslosenversicherung. Der soziale Kompromiss für die Nachkriegszeit. In: M. Leimgruber und M. Lengwiler (Hrsg.): *Umbruch an der „inneren Front“: Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz*. Zürich, Chronos: 101–124.
- Van Maanen, J. (1988). *Tales of the Field. On Writing Ethnography*. Chicago /London, Chicago University Press.
- van Santen, E. und M. Seckinger (2003). Kooperation: Mythos und Realität einer Praxis. Eine empirische Studie zur interinstitutionellen Zusammenarbeit am Beispiel der Kinder- und Jugendhilfe. München, Verlag Deutsches Jugendinstitut.
- van Santen, E. und M. Seckinger (2005). Fallstricke im Beziehungsgeflecht: das Doppelleben interinstitutioneller Netzwerke. In: P. Bauer und U. Otto (Hrsg.): *Mit Netzwerken professionell zusammenarbeiten*. Band 2: Institutionelle Netzwerke in Steuerungs- und Kooperationsperspektive. Tübingen, dgvt: 201–219.
- Vogel, B. (2004). Der Nachmittag der Wohlfahrtsstaats. Zur politischen Ordnung gesellschaftlicher Ungleichheit. In: *Mittelweg* 36 13(1): 36–55.
- Vogel, B. (2007). *Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft*. Hamburg, Hamburger Edition.
- von Harrach, E., T. Loer und O. Schmidtke (2000). *Verwaltung des Sozialen. Formen der subjektiven Bewältigung eines Strukturkonflikts*. Konstanz, UVK.
- Walther, A. (2014). Der Kampf um ‚realistische Berufsperspektiven‘. Cooling-Out oder Aufrechterhaltung von Teilhabeansprüchen im Übergangssystem? In: U. Karl (Hrsg.): *Rationalitäten des Übergangs in Erwerbsarbeit*. Weinheim/Basel, Beltz Juventa: 118–135.
- Wapf, B. und M. Peters (2007). *Evaluation der Regionalärztlichen Dienste (RAD)*. Forschungsbericht 13/07. Bern, Bundesamt für Sozialversicherungen.

- Wendt, W.R. (1992). Von der Defizitfixierung zur Ressourcenorientierung. Die Methodenfrage muss in der beruflichen Sozialarbeit neu gestellt werden. In: *Blätter der Wohlfahrtspflege* (5): 115–128.
- (2001). *Case Management im Sozial- und Gesundheitswesen. Eine Einführung*. Freiburg i.B., Lambertus.
- (2005). *Case Management. Stand und Positionen in der Bundesrepublik*. In: P. Löcherbach, W. Klug, R. Remmel-Fassbender und W.R. Wendt (Hrsg.): *Case Management. Fall- und Systemsteuerung in der Sozialen Arbeit*. München/Basel, Ernst Reinhardt: 14–39.
- Wyss, K. (2005). *Workfare in der Sozialhilfereform. Die Revision der SKOS-Richtlinien in der Schweiz*. In: *Widerspruch. Beiträge zu sozialistischer Politik* 25 (Heft 49, Prekäre Arbeitsgesellschaft): 73–84.
- Zilber, T. (2008). *The Work of Meanings in Institutional Processes and Thinking*. In: R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin et al. (Hrsg.): *Handbook of Organizational Institutionalism*. London/Thousand Oaks/New Delhi, Sage: 151–169.

Quellen

- BFS (2010). *Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2008. Nationale Resultate*. Verfügbar unter http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/dienstleistungen/publikationen_statistik/publikationskatalog.html?publicationID=3891 (Zugriff 14.8.2013)
- BFS (2012a). *Erwerbslosenquote gemäss ILO nach Geschlecht und Nationalität*. Verfügbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/index/themen/03/03/blank/data/01.html> (Zugriff 16.1.2014)
- BFS (2012b). *Sozialhilfefälle, Sozialhilfeempfänger/innen und Sozialhilfequote nach Kanton 2012*. Verfügbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/03/dos/04.html> (Zugriff 16.1.2014)
- BFS (2012c). *Bezugsdauer nach Fallstruktur*. Verfügbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/03/dos/04.html> (Zugriff 16.1.2014)
- BFS (2012d). *Erwerbssituation und Beschäftigungsgrad der Sozialhilfeempfänger/innen 18 bis 64 Jahre*. Verfügbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/03/dos/04.html> (Zugriff 16.1.2014)
- Botschaft des Bundesrates über die Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (5. Revision), Bundesblatt 30/2005, S. 4459–4602
- BSV (2012a). *IV-Statistik 2011*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen. Verfügbar unter <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/zahlen/00095/00442/01378/index.html?lang=de> (Zugriff 14.7.2104)
- BSV (2012b). *Kreisschreiben über die Eingliederungsmassnahmen beruflicher Art*. Verfügbar unter http://www.bsv.admin.ch/vollzug/storage/documents/200/200_2_de.pdf (Zugriff 5.12.2013).

- BSV (2013). IV-Statistik 2012. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen. Verfügbar unter <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/zahlen/00095/00442/01378/index.html?lang=de> (Zugriff 14.7.2014)
- CHSS (Soziale Sicherheit) 1999, 5, Schwerpunkt Koordination zwischen Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe, S. 228–251. Verfügbar unter <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/publikationen/00096/00478/00482/index.html?lang=de> (Zugriff 6.4.2010)
- EVD/EDI (2010). Einsetzung einer nationalen IIZ-Organisation zur Weiterentwicklung der interinstitutionellen Zusammenarbeit. Anhang zum Einsetzungsbeschluss. Bern, 11.11.2010. Verfügbar unter http://www.iiz.ch/mm/Einsetzungsbeschluss_IIZ_D.pdf (Zugriff 23.9.2014)
- EVD/EDI (2011). Nationale IIZ-Gremien. Brief von Johann Schneider-Amman und Didier Burkhalter an Simonetta Sommaruga. Verfügbar unter <http://www.iiz.ch/mm/AntwortschreibenBRDBundBRJSAOrganisation.pdf> (Zugriff 23.8.2014)
- Nationale IIZ-Fachstelle (2012). Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ). Bericht zu den Kantonsbesuchen 2011–2012. Bern, 25. Oktober 2012. Verfügbar unter <http://www.iiz.ch/dynasite.cfm?dsmid=103236> (Zugriff 23.9.2014)
- Nationale IIZ-Gremien (2011). Interinstitutionelle Zusammenarbeit. Jahresbericht 2011. Bern 21. Februar 2012. http://www.iiz.ch/mm/IIZJahresbericht_2011_FINAL.pdf (Zugriff 23.9.2014)
- Projektauftrag des nationalen IIZ-MAMAC-Projekts (2005). Verfügbar unter www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/archiv/MAMAC_Projektauftrag.pdf (Zugriff 17.11.2011)
- Projektossier IIZ-MAMAC (2006). Verfügbar unter www.iiz.ch/dokumente/DE/IIZ_MAMAC/IIZ_MAMAC_d_200610.pdf (Zugriff 10.1.2007)
- SECO (2004). Handbuch IIZ. Verfügbar unter www.iiz.ch/dokumente/DE/Handbuch/handbuch-pdf (Zugriff 11.2.2009)
- SECO (2011). AMM-Teilnehmer in Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen 2001–2010. Unveröffentlichte Tabelle.
- SECO (2013) Kreisschreiben Arbeitsmarktliche Massnahmen. Verfügbar unter <http://www.treffpunkt-arbeit.ch/publikationen/kreisschreiben/> (Zugriff 30.10.2013)
- SECO (2014). Die Lage auf dem Arbeitsmarkt im Dezember 2013. Verfügbar unter <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/00387/index.html?lang=de> (Zugriff 21.4.2014)
- SKOS (2005) Richtlinien für Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. 4. Überarbeitete Ausgabe. Verfügbar unter http://skos.ch/uploads/media/2010_RL_deutsch.pdf (Zugriff 5.3.2010)
- VDK/SODK (2001). Empfehlungen der VDK und SODK zur Förderung der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ). Verfügbar unter http://www.iiz.ch/mm/sodk_vdk.pdf (Zugriff 5.3.2010)
- Vereinbarung zur Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ-Plus). 1.1. 2008. Verfügbar unter www.iiz-plus.ch (Zugriff 17.11.2011)

UVK: Weiterlesen



Bettina Wyer

Der standardisierte Arbeitslose

Langzeitarbeitslose Klienten in
der aktivierenden Sozialpolitik
2014, 248 Seiten, fester Einband
ISBN 978-3-86764-557-7

In der aktivierenden Sozialpolitik müssen erwerbslose Personen immer höhere Anforderungen bewältigen, um sich in der Zeit der Arbeitslosigkeit zu bewähren. In einer vermeintlich zweckdienlichen Standardisierung wird der Fokus auf Leistungsorientierung und Eigenverantwortung der Klienten gelegt. Dabei wird ausgeblendet, dass sich die Ursachen von Langzeitarbeitslosigkeit kaum standardisiert beheben lassen. Dies erzeugt ein Legitimationsdefizit in der aktivierenden Praxis. Bettina Wyer zeigt auf, welche Konsequenzen dies im institutionellen Alltag und insbesondere für langzeiterwerbslose Klienten hat.

Bettina Wyer ist Sozialwissenschaftlerin und Sozialpädagogin in den Bereichen Arbeitsintegration und Bildung. Mit vorliegender Arbeit promovierte sie 2014 an der Universität Fribourg (CH).

Klicken + Blättern

Leseproben und Inhaltsverzeichnisse unter

www.uvk.de

Erhältlich auch in Ihrer Buchhandlung.



UVK: Weiterlesen



Boike Rehbein, et al.
**Reproduktion sozialer Ungleichheit
in Deutschland**
2015, 270 Seiten, fester Einband
ISBN 978-3-86764-627-7

Boike Rehbein und sein Forschungsteam legen mit dieser Studie die konstitutiven Mechanismen der sozialen Ungleichheit und die dadurch geschaffenen Trennlinien in der deutschen Gesellschaft frei. Auf der Grundlage von über 300 qualitativen Interviews zu Lebensläufen und einer 3000 Fälle umfassenden repräsentativen Umfrage konnte ermittelt werden, dass die Sozialstruktur Deutschlands durch das Zusammenspiel Jahrhunderte alter Traditionslinien erklärt werden kann: Die Weitergabe von Habitus und Kapital an die jeweils nächste Generation und die unbewusste symbolische Klassifikation sind hierbei entscheidend. Dieses Zusammenspiel wird im Buch analysiert und empirisch illustriert. Schritt für Schritt wird so die deutsche Sozialstruktur aufgefächert und erläutert.

Dr. Boike Rehbein ist Professor für Gesellschaften Asiens und Afrikas an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Klicken + Blättern

Leseproben und Inhaltsverzeichnisse unter

www.uvk.de

Erhältlich auch in Ihrer Buchhandlung.

