

# **Analyse der Wirksamkeit interinstitutioneller Zusammenarbeit im Bereich der beruflichen und sozialen Integration im Mehrebenensystem der Schweiz**

**Evaluation der Umsetzung von interinstitutionellen Arrangements  
in drei Policy-Feldern**

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern  
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Fritz Sager**  
Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

Verfasser\*innen: **Giuseppe Falbo, Doris Lüthi, Barbara Marti Leprat**

Bern, 30. September 2021

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt bei den Autor\*innen.

## Vorwort

Im Frühjahr 2021, anlässlich einer der seltenen Präsenzveranstaltungen im EMPA-Lehrgang, fassten wir zu dritt spontan den Entschluss, gemeinsam unsere Masterarbeit zu schreiben. Würden wir ein Thema finden, welches für alle interessant ist und uns im kommenden halben Jahr herausfordert? Wir arbeiten alle in Bereichen, in denen es um die Versorgung und Integration von Minderheiten geht. Schnell kamen wir auf den Gedanken, dass eine Fragestellung aus der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) passend sein könnte. Sowohl im Staatssekretariat für Migration (SEM) wie auch in der Pro Grigioni Italiano (PGI) und im Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) ist die Zusammenarbeit zwischen den Ämtern und den verschiedenen föderalen Stufen als Thema präsent. Es ist kein Thema, welches zuoberst auf den Prioritäten- oder Traktandenlisten steht, dennoch ist es wichtig genug, dass mehrere Bundesämter, alle Kantone und die Gemeinden kontinuierlich Lösungen im Bereich der IIZ erarbeiten. Der thematischen Ausrichtung der nationalen IIZ folgend, konkretisierten wir die Fragestellung dieser Masterarbeit und wählten die Policy-Felder aus.

In den Wochen danach organisierten wir unsere eigene Zusammenarbeit und trafen uns – der aktuellen Lage und den weit auseinanderliegenden Wohnorten geschuldet – regelmässig in Zoom-Besprechungen. Wir sind überzeugt, ein wichtiges und zukunftsweisendes Thema bearbeitet zu haben, auch wenn es noch Baustellen gibt auf dem Weg zu einer selbstverständlichen und gut etablierten IIZ (gesetzliche Grundlagen, Datenschutz, Prozesse). Natürlich hoffen wir, mit unserer Arbeit einen kleinen Beitrag zu leisten zum besseren Verständnis von IIZ und zum Finden von geeigneten Formen der IIZ.

Wir danken herzlich Prof. Dr. F. Sager für die Betreuung dieser Masterarbeit. Wir danken ebenso unseren Interview-Partner\*innen und Auskunftspersonen in den Kantonen und beim Bund. Besonders hilfreich war die Unterstützung unserer Partner\*innen und Familien, die uns den Rücken freihielten und uns anlässlich der mit Näherrücken des Abgabetermins zahlreichen Präsenz-Treffen kulinarisch versorgten und anspornten, das Ziel, die Freude am Thema und an unserer Zusammenarbeit uns stets vor Augen zu halten.

Merci à toutes et tous, grazie a tutti, herzlichen Dank!

Bern, im September 2021

Giuseppe Falbo, Doris Lüthi, Barbara Marti Leprat

## Zusammenfassung

Übergeordnetes Ziel der IIZ ist es, Menschen, die von Ausschluss bedroht sind, in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Im Sozialsystem der Schweiz gibt es verschiedene Leistungen und Angebote innerhalb der institutionellen Grenzen der ALV, der IV und der Sozialhilfe, die die Absicht verfolgen, Leistungsempfänger\*innen in den Arbeitsmarkt, in eine Ausbildung oder sozial zu integrieren. Dabei rückte zu Beginn des aktuellen Jahrhunderts der so genannte «Dreh-tür-Effekt» in den Fokus der Aufmerksamkeit. Dieser Effekt bezeichnet das Phänomen, dass Personen – auch aufgrund der zunehmenden Ausdifferenzierung der Leistungen – bei mehr als einer Institution der sozialen Sicherheit Leistungen beantragen und damit eine wechselnde Zuständigkeit für oder gar ein Weiterreichen der Personen von einer Institution zur anderen einhergehen kann (Nadai et al., 2015). Unter dem Eindruck dieser steigenden Komplexität, haben seit dem Beginn des neuen Jahrhunderts immer mehr Kantone Initiativen in der IIZ ergriffen, mit dem Ziel, die Leistungen besser zu koordinieren und für die betroffenen Institutionen und Menschen einen Mehrwert zu schaffen.

In dieser Masterarbeit wird den Leistungen der IIZ in drei Policy-Feldern nachgegangen, um herauszufinden, ob und in welchem administrativen Kontext die IIZ eine Wirkung erzielt. Im Zentrum der Arbeit stehen zwei Fallstudien aus den Kantonen Luzern und Solothurn. In den Fallstudien wird die Wirkung der IIZ in den Policy-Feldern Arbeitsmarktintegration, Ausbildungsintegration und frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen aufgezeigt. Die Analyse basiert auf den linearen Wirkungsmodellen, die für jedes Policy-Feld in jedem Kanton erarbeitet wurden und welche die Grundlage des ersten Kantonsvergleichs in dieser Arbeit sind. Mit Hilfe eines linearen Wirkungsmodells wird anhand der Evaluationsgegenstände Politikkonzept, Umsetzungsorganisation, Output und Outcome herausgearbeitet, welche Abhängigkeiten zwischen diesen bestehen und welche Wirkung das Behördenarrangement erzielt. Ein zweiter Kantonsvergleich widmet sich der Analyse des Politikstils. Dieser zweite analytische Ansatz ermöglicht den Vergleich der Policy-Felder untereinander. Es stellt sich die Frage, inwiefern die IIZ ihre Wirksamkeit in den Policy-Feldern entfaltet und inwiefern sich der in einem Policy-Feld vorherrschende Politikstil als Erklärungsfaktor eignet.

Ein Befund der Arbeit ist, dass es im Bereich IIZ in den drei ausgewählten Policy-Feldern kantonale Unterschiede gibt, und zwar vor allem hinsichtlich der Umsetzungsorganisationen. Dies ist Ausfluss des Spielraums der Kantone, der in den Policy-Feldern unterschiedlich ausgeprägt ist. Ist die Arbeit der IIZ in einem Kanton politisch legitimiert, unterstützt dies ebenfalls ihre Wirkung. Es darf deshalb davon ausgegangen werden, dass Taktgeber\*innen der IIZ in den Kantonen möglichst auf der Ebene der Regierungen angesiedelt sein sollten. Definierte Fallkriterien und eine gesicherte Finanzierung sowie die Möglichkeit, die IIZ in die bestehenden Regelstrukturen zu integrieren sind ebenfalls Erfolgsfaktoren für eine wirkungsvolle IIZ.

Der Vergleich der Policy-Felder mit Hilfe des Politikstil-Ansatzes macht deutlich, dass sich die Wirkung der IIZ in den Policy-Feldern aufgrund politikfeldspezifischer Eigenschaften unterscheidet. So erscheint ein Policy-Feld, in welchem das liberal-korporatistische Wohlfahrtsstaatsregime vorherrscht – beispielsweise die Berufsbildung – besonders geeignet zu sein für die IIZ. Die in diesem Policy-Feld erarbeiteten Lösungen sind sehr breit und mit einer grossen Anzahl

von Akteur\*innen (Bund, Kantone, Organisationen der Arbeitswelt) abgesprochen. Es spielt zudem eine Rolle, welche gesetzlichen Grundlagen einer politischen Massnahme zu Grunde liegen bzw. wie stark die Gesetzgebung Vorgaben hinsichtlich der Umsetzung einer Gesetzesbestimmung macht. Im Policy-Feld Arbeitsmarktintegration wird die Umsetzung von Art. 59d des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG), der die Teilnahme von Personen ohne Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung an arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) der RAV regelt, analysiert. Dabei zeigt sich, dass die Gewährung dieser Massnahmen sehr unterschiedlich erfolgt, je nach kantonalem Kontext und der Priorisierung von Zielgruppen.

Verschiedene Akteur\*innen sind beteiligt, wenn es um die Integration von Menschen geht, die aufgrund von Mehrfachproblematiken nicht ohne weiteres Zugang zum ersten Arbeitsmarkt finden. In der IIZ geht es zumeist um die Koordination der Zusammenarbeit der Institutionen der sozialen Sicherheit untereinander. Aus den für diese Masterarbeit geführten Interviews geht hervor, dass in allen drei untersuchten Policy-Feldern die Koordination und Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen Akteur\*innen namentlich der Wirtschaft und den Arbeitgebenden von grosser Bedeutung ist, weil es letztlich diese sind, die die betroffenen Menschen in den Arbeitsmarkt integrieren.

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
Zusammenfassung .....	II
Inhaltsverzeichnis .....	IV
Abbildungsverzeichnis .....	VIII
Tabellenverzeichnis .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	X
Anhangverzeichnis .....	XII
1    Einleitung .....	1
1.1    Ausgangslage und Fragestellung.....	1
1.2    Zielsetzung der Arbeit und Abgrenzung .....	3
1.3    Aufbau der Arbeit.....	3
1.4    Empirisches Vorgehen .....	4
2    Interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ .....	6
2.1    Empfehlungen kantonaler Konferenzen zur Förderung der IIZ und Einsetzung nationaler IIZ-Strukturen.....	6
2.2    Nationale IIZ .....	7
2.2.1    Definition .....	7
2.2.2    Organisation .....	7
2.2.3    Zielsetzung .....	8
2.3    Die Rolle der IIZ in den Policy-Feldern.....	8
2.3.1    Arbeitsmarktintegration .....	8
2.3.2    Ausbildungsintegration .....	11
2.3.3    Frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen .....	13
2.4    IIZ in den Kantonen: Strukturen, Umsetzung und Herausforderungen .....	15
3    Theoretische Grundlagen .....	18
3.1    Lineares Wirkungsmodell: Basis für die Evaluation.....	18
3.1.1    Politikkonzept.....	19
3.1.2    Umsetzungsorganisation .....	20
3.1.3    Output.....	21
3.1.4    Outcome .....	21
3.1.5    Impact.....	22

---

3.1.6	Kausale Wirkung und Kontextabhängigkeit .....	22
3.2	Die Theorie des Politikstils .....	22
3.2.1	Die zwei Gruppen von Einflussfaktoren des Politikstils.....	23
3.2.2	Fazit.....	26
4	Hypothesen.....	27
4.1	Hypothese 1: Wirksamkeit der IIZ in den Kantonen .....	27
4.2	Hypothese 2: Eignung der IIZ für das Policy-Feld .....	28
5	Fallstudie 1: IIZ im Kanton Luzern .....	32
5.1	Kantonale IIZ - Grundlagen und Ausgestaltung .....	32
5.1.1	Politische Legitimation .....	32
5.1.2	Umsetzungsorganisation .....	33
5.1.3	Operative Umsetzung und Ansprechpersonen bei den Vollzugsstellen.....	33
5.1.4	Fallkriterien und Prozesse .....	33
5.1.5	Optima.....	34
5.2	Lineares Wirkungsmodell im Bereich IIZ Arbeitsmarktintegration Kanton Luzern.....	35
5.2.1	Politikkonzept.....	35
5.2.2	Umsetzungsorganisation .....	38
5.2.3	Output.....	39
5.2.4	Outcome .....	40
5.2.5	Hypothesenüberprüfung .....	40
5.3	Lineares Wirkungsmodell im Bereich IIZ Ausbildungsintegration Kanton Luzern.....	41
5.3.1	Politikkonzept.....	43
5.3.2	Umsetzungsorganisation .....	44
5.3.3	Output.....	45
5.3.4	Outcome .....	46
5.3.5	Hypothesenüberprüfung.....	47
5.4	Lineares Wirkungsmodell im Bereich IIZ frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen Kanton Luzern .....	48
5.4.1	Politikkonzept.....	48
5.4.2	Umsetzungsorganisation .....	49
5.4.3	Output.....	51
5.4.4	Outcome .....	52
5.4.5	Hypothesenüberprüfung.....	52

---

6	Fallstudie 2: IIZ im Kanton Solothurn .....	53
6.1	Kantonale IIZ – Grundlagen und Ausgestaltung 2007-2018 .....	53
6.1.1	Politische Legitimation .....	53
6.1.2	Organisationsstruktur .....	53
6.1.3	Operative Umsetzung: CM-Stelle .....	54
6.1.4	Fallkriterien und Prozesse .....	54
6.2	Weiterentwicklung 2019 .....	55
6.3	Lineares Wirkungsmodell im Bereich IIZ Arbeitsmarktintegration Kanton Solothurn .....	57
6.3.1	Politikkonzept.....	57
6.3.2	Umsetzungsorganisation .....	59
6.3.3	Output.....	60
6.3.4	Outcome .....	62
6.3.5	Hypothesenüberprüfung .....	62
6.4	Lineares Wirkungsmodell im Bereich IIZ Ausbildungsintegration Kanton Solothurn .....	63
6.4.1	Politikkonzept.....	64
6.4.2	Umsetzungsorganisation .....	66
6.4.3	Output.....	67
6.4.4	Outcome .....	68
6.4.5	Hypothesenüberprüfung .....	69
6.5	Lineares Wirkungsmodell im Bereich IIZ frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen Kanton Solothurn.....	69
6.5.1	Politikkonzept.....	70
6.5.2	Umsetzungsorganisation .....	72
6.5.3	Output.....	73
6.5.4	Outcome .....	74
6.5.5	Hypothesenüberprüfung .....	75
7	Vergleichende Analyse der Wirkung der IIZ in den Kantonen Luzern und Solothurn ..	76
7.1	Kantonsvergleich im Policy-Feld Arbeitsmarktintegration .....	76
7.2	Kantonsvergleich im Policy-Feld Ausbildungsintegration .....	76
7.3	Kantonsvergleich im Policy-Feld frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen.....	77
7.4	Fazit der vergleichenden Analyse der Wirkung der IIZ in den untersuchten Kantonen .....	78



---

8	Politikstile in den Kantonen und Policy-Feldern .....	79
8.1	Analyse und Überprüfung der Hypothesen nach Policy-Feld.....	79
8.1.1	Analyse des Politikstils im Policy-Feld Arbeitsmarktintegration .....	79
8.1.2	Überprüfung der Hypothesen im Policy-Feld Arbeitsmarktintegration.....	81
8.1.3	Analyse des Politikstils im Policy-Feld Ausbildungsintegration.....	82
8.1.4	Überprüfung der Hypothesen im Policy-Feld Ausbildungsintegration.....	83
8.1.5	Analyse des Politikstils im Policy-Feld frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen .....	84
8.1.6	Überprüfung der Hypothesen im Policy-Feld frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen .....	85
8.2	Vergleichende Analyse der Wirkung der IIZ in den Policy-Feldern .....	86
8.2.1	Vergleich der Policy-Felder bezüglich der kantonalen Eigenschaften .....	86
8.2.2	Vergleich der Policy-Felder bezüglich der politikfeldspezifischen Eigenschaften .....	87
8.2.3	Fazit der vergleichenden Analyse der Wirkung der IIZ.....	88
9	Schlussfolgerungen .....	89
	Literaturverzeichnis .....	VIII
	Materialienverzeichnis.....	VIII
	Rechtsquellenverzeichnis .....	X
	Anhang .....	XI
	Anhang 1: Interviewte Expert*innen .....	XI
	Anhang 2: Gesprächsleitfaden .....	XII
	Selbständigkeitserklärung.....	XX
	Über die Autor*innen .....	XXI

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Lineares Wirkungsmodell der Politikevaluation. Quelle: Sager et al., 2021, S. 98, nach Sager und Hinterleitner (2014), Knoepfel und Bussmann (1997), Sager und Ledermann (2004)	19
Abbildung 2: Wirkungsmodell IIZ Arbeitsmarktintegration LU / Umsetzung Art. 59d AVIG, eigene Darstellung	35
Abbildung 3: Wirkungsmodell CMB LU, eigene Darstellung	42
Abbildung 4: Wirkungsmodell frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen LU, eigene Darstellung	48
Abbildung 5: IIZ-Struktur SO, eigene Darstellung (Quelle: RR SO, 2012, S. 3)	53
Abbildung 6: IIZ-Struktur SO (Quelle: RR SO, 2020a, S. 5)	56
Abbildung 7: Wirkungsmodell IIZ Arbeitsmarktintegration SO / Umsetzung Art. 59d AVIG, eigene Darstellung	57
Abbildung 8: Wirkungsmodell CMBB SO, eigene Darstellung	64
Abbildung 9: Wirkungsmodell frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen SO, eigene Darstellung	70

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Evaluationsgegenstände, Evaluationskriterien und Operationalisierung in Anlehnung an Sager et al. (2021).....	4
Tabelle 2: Analyse und Operationalisierung des Politikstils in Anlehnung an Sager et al. (2021), Knill und Tosun (2015) .....	5
Tabelle 3: Schema des Politikstils nach Knill und Tosun (2012, S. 35), eigene Darstellung ..	25
Tabelle 4: Schema der Policy-Typen nach Lowi, Quelle: Knill und Tosun (2012, S. 28), eigene Darstellung.....	31

## Abkürzungsverzeichnis

ABMH	Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen (Kanton Solothurn)
Abs.	Absatz
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG)
ALK	Arbeitslosenkasse
ALV	Arbeitslosenversicherung
AMM	Arbeitsmarktliche Massnahmen
Art.	Artikel
ASO	Amt für soziale Sicherheit
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
AVAHG	Gesetzes über die Arbeitslosenversicherung und den Arbeitslosenhilfsfonds
AVG	Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz)
AVIG	Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)
AVK	Amt für Volksschule und Kindergarten
AWA	Amt für Wirtschaft und Arbeit
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BFS	Bundesamt für Statistik
BIB	Berufsintegrationsberatung
BIZ	Beratungs- und Informationszentrum für Bildung und Beruf
BSLB	Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung
CM	Case Management
CMB	Case Management Berufsbildung
CMBB	Case Management Berufsbildung
DAG	Dienststelle für Asyl und Flüchtlinge
DBK	Departement für Bildung und Kultur
DBW	Dienststelle Berufs- und Weiterbildung
DBI	Departement des Innern
DDI	Departement des Innern Kanton Solothurn
DISG	Dienststelle Soziales und Gesellschaft
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKG	Entwicklungs- und Koordinationsgremium
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

---

FINA	Fokus Integration Nahtstelle I
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
IIM	Integrales Integrationsmodell
IIZK	IIZ-Koordinationsstelle
IV	Invalidenversicherung
IVESO	Industrieverband Solothurn und Umgebung
IVSK	IV-Stellen-Konferenz
IVSO	Invalidenversicherungsstelle des Kantons Solothurn
KAP	Kommission der kantonalen Arbeitsmarktpolitik
KAST	Kantonale Amtsstellen
KAIM	Tripartite Kommission für Arbeitsintegrationsmassnahmen
KJPD	Kinder- und Jugendpsychiatrischer Dienst Kanton Solothurn
KSA	Kantonales Sozialamt Luzern
LAM	Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen
MAMAC	Medizinisch-ArbeitsMarktliche Assessments mit Case Management
MentoLU	Mentoring Luzern
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SBG	Schulberatung für Berufsbildung und Gymnasien
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SEMO	Motivationssemester
SoBZ	Sozial-Beratungszentren des Kantons Luzern
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SHG	Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern
STG	Steuerungsgremium
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
u.a.	unter anderem
VDK	Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren
VKM	Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden
VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden
VSEG	Verband Solothurnischer Einwohnergemeinden
VWD	Volkswirtschaftsdepartement
WAS	Wirtschaft Arbeit Soziales
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WE IV	Weiterentwicklung Invalidenversicherung
Wira	Dienststelle Wirtschaft und Arbeit
z.B.	zum Beispiel
ZiSG	Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung

---

**Anhangverzeichnis**

Anhang 1: Interviewte Schlüsselpersonen aus der kantonalen Verwaltung.....	XI
Anhang 2: Gesprächsleitfaden.....	XII

# 1 Einleitung

In den 1990er Jahren sah sich der Sozialstaat in der Schweiz mit stark steigenden Arbeitslosenzahlen und einer Kostenexplosion bei der IV konfrontiert. Immer mehr Menschen waren auf Leistungen der ALV, der IV oder der Sozialhilfe angewiesen. Damals wie heute sind die verschiedenen Sozialversicherungen nicht ausreichend aufeinander abgestimmt, was einerseits für die betroffenen Menschen, andererseits aber auch für die Institutionen der sozialen Sicherheit problematisch sein kann. Um dieser Situation entgegenzuwirken, gab es auf politischer Ebene verschiedene Vorstösse, welche Reformen der Sozialversicherungen verlangten (Mo 98.3105 betr. Arbeitslosenversicherung. Reorganisation, 4. IV-Revision u.a.) oder den Aufbau einer koordinierten Aufgabenerfüllung, der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ). Mit Hilfe der IIZ sollten möglichst viele von Ausschluss bedrohte Personen beim Verbleib im ersten Arbeitsmarkt unterstützt oder wiedereingegliedert werden. Seit den Anfängen der IIZ ist es eine kleine Anzahl Personen, die einen Nutzen von der IIZ haben. Im Verlaufe der Entwicklung der IIZ gab es eine Ausweitung auf Jugendliche und auf Ausländer\*innen, deren Einstieg in die Arbeitswelt gefährdet ist. Gremien auf verschiedenen föderalen Stufen sind mit der IIZ beschäftigt und suchen Lösungen, einerseits auf der kantonalen oder kommunalen Ebene für die Betroffenen, andererseits in den übergeordneten Gremien und in Zusammenarbeit mit den Verbänden, den Arbeitgebenden und der Wirtschaft.

Davon ausgehend, dass die IIZ ein interessantes und komplexes Themengebiet ist, in welchem auch heute noch – über 30 Jahre nach den Anfängen der IIZ – beim Bund und in den Kantonen nach Lösungen gesucht wird, wurden die Forschungsfragen dieser Masterarbeit formuliert. Sie fokussieren auf einen kantonalen Vergleich der Implementierung der IIZ in drei Policy-Feldern und lauten wie folgt:

- 1) Wie organisieren die untersuchten Kantone ihre IIZ?
- 2) Gibt es Unterschiede in der Umsetzung der IIZ zwischen den Kantonen in den drei ausgewählten Policy-Feldern?
- 3) Sind die interinstitutionellen Arrangements in den Policy-Feldern Arbeitsmarktintegration, Ausbildungsintegration und frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen in den untersuchten Kantonen gleichermassen wirksam?

## 1.1 Ausgangslage und Fragestellung

Die IIZ umfasst die Zusammenarbeit von zwei oder mehreren Institutionen im Bereich der sozialen Sicherheit, Integration und Bildung mit dem übergeordneten Ziel, die Eingliederungschancen von Personen in den ersten Arbeitsmarkt zu verbessern und die verschiedenen Systeme optimal aufeinander abzustimmen. Die Massnahmen und Angebote der Vollzugsstellen sollten – im Interesse der unterstützten Personen und dem gezielten staatlichen Mitteleinsatz – wirksam und effizient eingesetzt werden können (EDI et al., 2017).

Um die Funktionsweise und die Wirksamkeit der IIZ zu überprüfen stellen sich folgende Fragen: Wie ist die IIZ in einem Kanton ausgestaltet? Ist die IIZ für die analysierten Policy-Felder gleichermaßen sinnvoll und gibt es diesbezüglich Unterschiede je nach Kanton?

Im Bereich der sozialen Sicherheit, Integration und Bildung sind zahlreiche Institutionen auf allen föderalen Ebenen aktiv, namentlich die Arbeitslosen- und Invalidenversicherung, die Sozialhilfe, die Berufsbildung und die Ausländerintegration. Ausgehend von ihrem spezifischen Schwerpunkt haben alle Institutionen ein Ziel gemeinsam, nämlich den Ausschluss aus dem Erwerbs- und Gesellschaftsleben von betroffenen Menschen zu verhindern. Um die Eingliederungschancen dieser Personen in den Arbeitsmarkt zu verbessern und die verschiedenen Institutionen optimal aufeinander abzustimmen, wurde im Jahr 2010 eine nationale IIZ-Organisation eingesetzt. Mit diesem interinstitutionellen Arrangement ist ein koordiniertes Vorgehen im Dienst von Menschen gemeint, die in mindestens einer der erwähnten Institutionen angemeldet sind.

Es besteht Konsens, dass die Zusammenarbeit der Arbeitslosenversicherung (ALV), der Invalidenversicherung (IV), der Sozialhilfe, aber auch der Unfall- und Krankentaggeldversicherer, der beruflichen Vorsorgeeinrichtungen sowie der Arbeitgeber\*innen und der Ärzt\*innen verbessert werden muss. Hier setzt die IIZ an. Mit IIZ sollen die verschiedenen Sicherungs- und Integrationssysteme optimal aufeinander abgestimmt werden, damit die bestehenden Angebote im Interesse der unterstützten Person wirksamer und effizienter genutzt werden können. Das angestrebte systemübergreifende Denken soll dafür sorgen, dass die sozialpolitischen Massnahmen möglichst wirksam implementiert werden. Denn die mangelhafte Koordination der schweizerischen Sozialschutzsysteme führt dazu, dass sinnvolle Massnahmen, die der Eingliederung von Versicherten und damit der Schadensminderung dienen, zu spät veranlasst werden können.

Im Jahr 2017 erfolgte eine neue strategische Orientierung der IIZ mittels eines Beschlusses der drei Departemente EDI, EJPD und WBF, welcher drei Schwerpunkte bzw. Policy-Felder für die Arbeit der IIZ festlegte: Arbeitsmarktintegration, Ausbildungsintegration und frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen (EDI et al., 2017).

Die normativen aber auch die strategischen Kompetenzen liegen in den Bereichen der Sozialversicherungen und der Berufsbildung beim Bund. Die Verantwortung für die Implementierung der Massnahmen ist hingegen in erster Linie auf kantonaler und kommunaler Ebene angesiedelt. Dieses institutionelle Setting zwischen Bund und Kantonen führt dazu, dass sowohl auf Bundes- wie auch auf kantonaler Ebene IIZ-Strukturen anzutreffen sind, jedoch mit unterschiedlichen Aufgaben und Funktionen.

Somit werden die interinstitutionellen Arrangements in ausgewählten Kantonen aus zwei Perspektiven analysiert. Einerseits wird die Frage untersucht, ob es zwischen den analysierten Kantonen Unterschiede gibt und wie diese begründet sind. Andererseits sollen auch die drei Policy-Felder miteinander verglichen werden.



## 1.2 Zielsetzung der Arbeit und Abgrenzung

Die Auswahl der in dieser Masterarbeit bearbeiteten Policy-Felder basiert auf oben genanntem Beschluss von 2017, in welchem die federführenden Bundesämter auf Bundesebene die strategische Ausrichtung der IIZ neu regelten (EDI et al., 2017). Der Beschluss nennt als Ziele der IIZ, «die Weiterentwicklung und aktive Mitgestaltung der IIZ. Die Schnittstellen zwischen den betroffenen Institutionen sollen vor dem Hintergrund der übergeordneten Ziele (...) optimiert und vereinfacht werden. Dabei geht es erstens um die Regelung unklarer Zuständigkeiten und zweitens um die Verbesserung der Zusammenarbeit von Institutionen in folgenden Feldern:

- Arbeitsmarktintegration
- Ausbildungsintegration
- Frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen

(EDI et al., 2017, S. 4).

Eine detaillierte Beschreibung der einzelnen Policy-Felder erfolgt in Kapitel 2. Die für die Masterarbeit zentralen Begriffe werden in der Einleitung festgehalten. Die Auswahl der Kantone für die vorliegende Masterarbeit erfolgt in Anlehnung an das «most similar case design». Die ausgewählten Kantone Luzern und Solothurn ähneln sich in wichtigen Faktoren, die den Politikstil eines Kantons beeinflussen können: Das Muster des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft, das sozioökonomische Entwicklungsniveau, die kulturelle Orientierung im Hinblick auf staatliche Intervention und die institutionellen Strukturen (Knill und Tosun, 2015, S. 41). Durch die Anlehnung an das «most similar case design» soll einerseits ein Vergleich unterschiedlicher kantonaler IIZ-Arrangements erleichtert werden, andererseits soll auch ein Vergleich der drei Policy-Felder im Hinblick auf ihre Eignung für die IIZ in verschiedenen Kantonen unternommen werden. Untersucht wird die Zeitspanne ab Schaffung der nationalen IIZ-Strukturen bis heute.

Die vorliegende Masterarbeit verfolgt demnach drei Zielsetzungen:

1. Eine vergleichende Analyse der IIZ-Arrangements sowie der Wirkungszusammenhänge zwischen den gesellschaftlichen Problemen, der Umsetzungsorganisation und anderen Akteuren in den Kantonen Luzern und Solothurn in Hinblick auf ihrer Eignung bzw. Angemessenheit für die Erreichung der Ziele im Bereich der genannten drei Policy-Felder (Output).
2. Eine vergleichende Analyse der IIZ-Arrangements von ausgewählten Kantonen im Hinblick auf ihre Wirkung auf die Zielgruppe im Bereich der genannten drei Policy-Felder (Outcome).
3. Eine vergleichende Analyse der Eignung der IIZ in den drei Policy-Feldern.

## 1.3 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in 9 Kapitel. In den Kapiteln 1 bis 4 werden nach einer Einleitung und Einführung in das Thema, die Ausgestaltung der IIZ auf nationaler Ebene und in den für diese Arbeit relevanten Policy-Feldern sowie die theoretischen Grundlagen erörtert

und die Hypothesen formuliert. In den Kapiteln 5 und 6 folgen die Fallstudien und die Evaluation der IIZ in den Kantonen Luzern und Solothurn nach dem linearen Wirkungsmodell. In Kapitel 7 werden die Resultate der Fallstudien verglichen und erste Schlüsse gezogen. Im Kapitel 8 folgt eine Analyse und ein Vergleich der Politikstile in den Kantonen und den Policy-Feldern. Schliesslich enthält Kapitel 9 Schlussfolgerungen zu der Wirkungsweise der IIZ in den untersuchten Kantonen und Policy-Feldern.

## 1.4 Empirisches Vorgehen

Die Wirkungsüberprüfung bei der IIZ in den untersuchten Kantonen und Policy-Feldern erfolgt anhand des linearen Wirkungsmodells (Sager und Hinterleitner, 2014, Sager et al., 2018, Sager et al., 2021). Dieses Modell folgt dem theoriegeleiteten Evaluationsansatz und dient dem Erfassen der Wirkungszusammenhänge in einem Policy-Feld von der Formulierung des Politikkonzeptes bis zur Überprüfung der Wirkung auf das Verhalten der Zielgruppe beziehungsweise auf die gesamtgesellschaftlichen Zusammenhänge. In der vorliegenden Arbeit sind die IIZ-Arrangements in den einzelnen Policy-Feldern und ausgewählten Kantonen entlang der in der untenstehenden Tabelle aufgeführten Evaluationsgegenstände analysiert worden:

<b>Evaluationsgegenstand</b>	<b>Evaluationskriterien</b>	<b>Untersuchungsmethode</b>
<b>Politikkonzept</b> des Policy-Feldes auf kantonaler Ebene	<i>Empirische Evidenz</i> <i>Innere Kohärenz</i> <i>Äussere Kohärenz</i>	Dokumentenanalyse: Wissenschaftliche Studien, Gesetze, politische Vorstösse und Beschlüsse, Materialien der involvierten Behörden, der IIZ-Fachstelle, und andere Publikationen
Kantonale IIZ-Strukturen, die für das Policy-Feld relevant sind ( <b>Umsetzungsorganisation</b> )	<i>Eignung</i> <i>Nachhaltigkeit</i>	Dokumentenanalysen, Analysen von politischen Beschlüssen, Interviews mit Expert*innen
Leistungen der IIZ in den ausgewählten Policy-Feldern ( <b>Output</b> )	<i>Angemessenheit</i> <i>Effizienz (leistungsbezogen)</i>	Dokumentenanalysen, Interviews mit Expert*innen
Wirkung der IIZ in den ausgewählten Policy-Feldern ( <b>Outcome</b> )	<i>Wirksamkeit</i> <i>Effizienz (wirkungsbezogen)</i>	Interviews mit Expert*innen, eigene Einschätzungen, qualitative Analysen

Tabelle 1: Evaluationsgegenstände, Evaluationskriterien und Operationalisierung in Anlehnung an Sager et al. (2021)

Für den Vergleich der Policy-Felder wird das Konzept des Politikstils herangezogen, welches erlaubt, spezifische Prozessmuster bei der Formulierung und Implementierung einer öffentlichen Politik herauszuarbeiten. Konkret analysiert wurden hierzu zwei Gruppen von Eigenschaften, nämlich die kantonalen Eigenschaften sowie die politikfeldspezifischen Eigenschaften, welche wie folgt operationalisiert wurden:

Eigenschaften	Untersuchungsmethode
Kantonale Eigenschaften	Dokumentenanalysen, Analysen politischer Beschlüsse, Interviews mit Expert*innen, eigene Einschätzungen
Politikfeldspezifische Eigenschaften	

Tabelle 2: Analyse und Operationalisierung des Politikstils in Anlehnung an Sager et al. (2021), Knill und Tosun (2015)

Politische Entscheidungen kommen nach dem Konzept des *Decision Creep* (Sager et al., 2018, S. 108) oft in sehr kleinen Schritten und über eine lange Periode zustande. Das Forschungsdesign dieser Masterarbeit trägt diesem Umstand Rechnung und versucht, den empirischen Nachweis des unterstellten Zusammenhangs zwischen der Arbeit der IIZ und der Veränderung des Outcomes zugunsten der involvierten Bevölkerungsgruppen zu liefern, indem verschiedene Methoden und verschiedene Quellen verwendet werden. So stützt sich diese Arbeit auf eine umfangreiche Dokumenten- und Literaturanalyse, untersucht politische Beschlüsse sowie gesetzliche Grundlagen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene und wertet Leitfaden-Interviews mit Expert\*innen aus. Als Basis für die Interviews diente ein Leitfaden, der angepasst auf den jeweiligen Kanton und das Policy-Feld die Gespräche strukturierte. Die so verwendeten Leitfäden sind im Anhang dokumentiert. Die Interviews wurden protokolliert und qualitativ ausgewertet (Mayring, 2015). Die zentralen Aussagen der Interviews haben Eingang gefunden in die Fallstudien, die in den hier folgenden Kapiteln dargelegt werden.

## **2 Interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ**

### **2.1 Empfehlungen kantonaler Konferenzen zur Förderung der IIZ und Einsetzung nationaler IIZ-Strukturen**

Die Konferenz der Kantonalen Sozialdirektoren und –direktorinnen (SODK) und die Konferenz der Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren und –direktorinnen (VDK) formulierten 2001 gemeinsame Empfehlungen zur Förderung der IIZ, welche bezwecken, durch koordinierte Bemühungen der Institutionen das bestehende Optimierungs- und Koordinationspotenzial der Vollzugsstellen zu nutzen. Ziel der Empfehlungen war es, bei den Kantonen und Gemeinden Impulse auszulösen, den gesamtschweizerischen Erfahrungsaustausch zu erleichtern und die Weiterentwicklung der IIZ zu fördern.

Als Zielsetzung der IIZ auf kommunaler, regionaler und kantonaler Ebene wurde festgehalten:

- Verzögerungen im Schnittstellenbereich zwischen den Vollzugsstellen vermeiden
- Kundenfreundliche und administrativ schlanke Abläufe fördern
- Möglichst rasche und dauerhafte Wiedereingliederung erwerbsloser Personen in den ersten Arbeitsmarkt unterstützen
- Ausgliederung aus dem Erwerbs- und Gesellschaftsleben verhindern

Die Empfehlungen umfassten namentlich folgende Aspekte:

- Vereinbarungen insbesondere zwischen den RAV/LAM und den Sozialhilfestellen
- Beratung und Vermittlung durch eine Instanz in gemeinsamer Absprache
- Harmonisierung und gemeinsame Nutzung der Reintegrationsmassnahmen der verschiedenen Institutionen
- Dienstleistungsaustausch resp. finanzielle Abgeltung von Leistungen
- Feldversuche und Pilotprojekte

Und schliesslich verliehen SODK und VDK ihrer Absicht Ausdruck, sich für die Bildung einer nationalen IIZ-Koordinationsgruppe einzusetzen (SODK/VDK, 2001, S. 1).

Im Dezember 2004 verabschiedeten der Verband der schweizerischen Arbeitsämter (VSAA), die schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und die IV-Stellen-Konferenz (IVSK) ein gemeinsames Positionspapier zur Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme. Sie brachten damit zum Ausdruck, dass aufgrund der starken Belastung und des Kostendrucks in ihren Zielsetzungen besser aufeinander abgestimmte Systemlösungen notwendig sind und dies bei den Änderungen der Rahmenbedingungen (Gesetzliche Neuerungen, Datenaustausch und Finanzierung), der Zusammenarbeit vor Ort und der Haltung (Zusammenarbeit ist möglich, notwendig und sinnvoll) zu berücksichtigen sei (VSAA/SKOS/IVSK, 2004, S. 12).

## 2.2 Nationale IIZ

### 2.2.1 Definition

Seitens der nationalen Organisation der IIZ wird die interinstitutionelle Zusammenarbeit heute allgemein wie folgt definiert: «Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) umfasst die Zusammenarbeit von zwei oder mehreren Institutionen im Bereich der sozialen Sicherheit, Integration und Bildung (Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung, Sozialhilfe, Berufsbildung und Ausländerintegration) mit dem übergeordneten Ziel, die Eingliederungschancen von Personen in den ersten Arbeitsmarkt zu verbessern und die verschiedenen Systeme optimal aufeinander abzustimmen. Die Massnahmen und Angebote der Vollzugsstellen sollen – im Interesse der unterstützten Person und dem gezielten staatlichen Mitteleinsatz – wirksamer und effizienter eingesetzt werden können. Die Zielsetzungen der einzelnen Institutionen, insbesondere die Ausbildungs- und Arbeitsintegration, sollen mit Hilfe der interinstitutionellen Zusammenarbeit unterstützt werden» (EDI/EJPD/WBF, 2017, Anhang, S. 2).

IIZ bezeichnet Modelle der formalen und informalen Kooperation bezüglich Strategien, operativer Prozesse, Koordination von Angeboten bis hin zur Zusammenarbeit auf Einzelfallebene. Unter IIZ wird also sowohl die Zusammenarbeit auf struktureller als auch auf Einzelfallebene verstanden (Egger et al., 2016, S. 9). Es geht darum, geeignete Formen der praktischen Zusammenarbeit zu etablieren, sowie mittel- und langfristig eine gesetzliche und finanzielle Harmonisierung zu erlangen (VDK/SODK, 2001, S. 1).

### 2.2.2 Organisation

Mit Unterzeichnung eines gemeinsamen Beschlusses am 11. November 2010 setzten das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF, damals EVD) sowie seit 2011 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eine schlanke IIZ-Organisation auf nationaler Ebene ein, bestehend aus einem nationalen IIZ-Steuerungsgremium (IIZ-STG), einem nationalen Entwicklungs- und Koordinationsgremium (IIZ-EKG) und einer nationalen IIZ-Fachstelle (EVD/EDI, 2010).

Das IIZ-STG hat den Auftrag, die berufliche Eingliederungsarbeit in der Schweiz zu koordinieren und auf eine Optimierung der IIZ hinzuwirken. In diesem politisch-strategischen Organ sind die Bundesämter (Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO und Staatssekretariat für Migration SEM), die kantonalen Konferenzen (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK und Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren VDK), der Schweizerische Gemeindeverband, der Schweizerische Städteverband sowie ein Mitglied des IIZ-EKG und die IIZ-Fachstelle vertreten.

Das IIZ-EKG hat den Auftrag, für die Weiterentwicklung sowie die koordinierte Umsetzung der IIZ im Alltag zu sorgen. Grundlagen dafür bilden unter anderem die strategischen Entscheide des nationalen IIZ-STG. Die in diesem Gremium vertretenen Verbände arbeiten im Rahmen konkreter Projekte zusammen (EDI/EJPD/WBF, 2017, S. 5).

### 2.2.3 Zielsetzung

Der Hauptzweck der nationalen IIZ-Organisation besteht darin, IIZ schweizweit weiterzuentwickeln und aktiv zu gestalten, eine strategische und systematische IIZ-Steuerung einzurichten sowie auf kantonaler Ebene eine verbindliche Zusammenarbeit zu fördern. Hierfür müssen die relevanten Handlungsfelder durch die nationalen IIZ-Strukturen erkannt werden. Dies bedarf eines Bottom-up-Prozesses zwischen den kantonalen IIZ-Strukturen und den nationalen IIZ-Gremien (Egger et al., 2016, S. 45). Mit IIZ sollen die verschiedenen Sicherungs- und Integrationsysteme optimal aufeinander abgestimmt werden, damit die bestehenden Angebote im Interesse der unterstützten Person wirksamer und effizienter genutzt werden können (EDI/EVD, 2011, S. 1).

## 2.3 Die Rolle der IIZ in den Policy-Feldern

### 2.3.1 Arbeitsmarktintegration

#### Grundlage der interinstitutionellen Zusammenarbeit

Stellensuchende, die bei mehr als einer Institution gemeldet sind, sind auf dem Arbeitsmarkt grundsätzlich schwieriger zu vermitteln. Sie laufen Gefahr, im Versicherungssystem hin- und hergeschoben zu werden. Um das zu verhindern, ist in den letzten Jahren mit IIZ-Projekten zwischen der Invalidenversicherung (IV), den Sozialen Diensten und der Arbeitslosenversicherung (ALV) eine Zusammenarbeit aufgebaut worden, die eine koordinierte Eingliederung ermöglicht. Je nach Modell in den Kantonen sind die Bildung, die Berufs- und Laufbahnberatung und die Migrationsbehörden auch IIZ-Partner (SECO, 2021b).

Aus der Sicht der ALV gibt es zahlreiche Schnittstellen im Bereich der Arbeitsmarktintegration. Jener zwischen ALV und Sozialhilfe kommt hinsichtlich der Koordination der Zusammenarbeit die grösste Bedeutung zu; sie ist bezüglich der Zahl der betroffenen Stellensuchenden mit Kontakt zu beiden Institutionen die gewichtigste. Wenn eine Person mit Sozialhilfebezug bei einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) als Nichtleistungsbezüger oder -bezügerin angemeldet ist oder gleichzeitig noch ALV-Taggelder bezieht, so ist die Koordination der Wiedereingliederungsbemühungen zentral (Ecoplan, 2018, S. 3).

Die gesetzliche Grundlage für die IIZ im Bereich der Arbeitsmarktintegration findet sich in Art. 85f des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz AVIG). Die IIZ wurde gesetzlich verankert, weil sich gezeigt hat, dass die enge Zusammenarbeit zwischen den AVIG-Vollzugsstellen und anderen Institutionen, welche mit Integrationsaufgaben betraut sind, entscheidend ist. Die Bestimmung sieht vor, dass die kantonalen Amtsstellen, die RAV, die Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen und die Kassen eng zusammenarbeiten mit den Berufsberatungsstellen, den Sozialdiensten, den Durchführungsorganen der kantonalen Arbeitslosenhilfegesetze, den Durchführungsorganen der Invaliden- und Krankenversicherung, den öffentlichen und privaten Durchführungsorganen der Asyl-, Ausländer- und Integrationsgesetzgebung, den kantonalen Berufsbildungsbehörden, der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) und anderen privaten und öffentlichen Institutionen, die für die Eingliederung Versicherter wichtig sind.

Die Bestimmung gibt den Kantonen die Möglichkeit, mit anderen Institutionen gemeinsame Wiedereingliederungsstellen zu betreiben, welche mit Kompetenzen der kantonalen Amtsstelle ausgestattet werden können, oder die Fallverantwortung während einer gewissen Zeit ausschliesslich einer Institution zu übertragen (z.B. Berufsberatungsstellen, Sozialdiensten der Kantone und Gemeinden, Durchführungsorganen der kantonalen Arbeitslosenhilfe, der Invalidenversicherung, der Asylbehörde sowie kantonalen Berufsbildungsbehörden). Des Weiteren wurde mit Art. 85f AVIG die gesetzliche Grundlage geschaffen für die Gewährung des Zugriffs auf Akten und elektronische Informationsträger der AVIG-Vollzugsstellen an andere mit Integrationsaufgaben betraute Institutionen. Die Informationsweitergabe ist sehr wichtig, um Doppelspurigkeiten bei der Beratung zu vermeiden und die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen zu verbessern (BBl 2001 2298).

Auf Einzelfallebene kommt der IIZ bei der Umsetzung namentlich folgender Bestimmung im AVIG besondere Bedeutung zu.

### **Personen ohne Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung gemäss Artikel 59d AVIG**

Personen, welche keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben, da sie weder die Beitragszeit für die ALV erfüllen noch von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind, können gemäss Art. 59d AVIG an arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) teilnehmen; hierzu gehören Leistungen wie Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen, die sie zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit als Arbeitnehmende befähigen. Die AMM sind ein wichtiges Instrument der RAV zur Erhöhung der Arbeitsmarktfähigkeit und somit zur Unterstützung der Wiedereingliederung. Sie müssen die Vermittlungsfähigkeit verbessern (Art. 15 AVIG), die beruflichen Qualifikationen entsprechend den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts fördern, die Gefahr von Langzeitarbeitslosigkeit und die Aussteuerung vermindern sowie die Möglichkeit bieten, Berufserfahrungen zu sammeln (SECO, 2021a, A1).

Die Koordination der Massnahmen nach Art. 59d AVIG wird gemäss Botschaft zur Änderung des AVIG vom 3. September 2008 im Rahmen der IIZ sichergestellt. Zielgruppe von Art. 59d AVIG sind u.a. beim RAV gemeldete stellensuchende Sozialhilfebeziehende. Ist die Vermittlung der versicherten Person aus gesundheitlichen und nicht aus arbeitsmarktlichen Gründen erschwert, kann die ALV keine Leistungen gewähren.

Leistungen der ALV, die der Umschulung, Weiterbildung oder Wiedereingliederung dienen, können nur gewährt werden, wenn die jeweiligen arbeitsmarktlichen Bedingungen entsprechende Massnahmen erfordern. Um überprüfen zu können, ob die Voraussetzungen erfüllt sind und eine erschwerte Vermittlungsfähigkeit aus Gründen des Arbeitsmarktes gegeben ist, müssen die betreffenden Personen als arbeitslos gemeldet sein und die Anweisungen des RAV befolgen. Sie haben ferner Anspruch auf Beratung und Betreuung durch die RAV-Personalberater\*innen (SECO, 2021a, A53-A55). Art. 59d AVIG erlaubt diesen Personen die Teilnahme an Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen, aber nur dann, wenn sie den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung nicht erschöpft haben. Ausgesteuerte Personen sollen im unmittelbaren Anschluss an ihre Aussteuerung keine fortführenden Leistungen über Art. 59d AVIG beziehen können. Führen die Eingliederungsmassnahmen der ALV nicht zum Erfolg, müssen andere Massnahmen durch andere Institutionen in Betracht gezogen werden. Die Massnahmen der

ALV werden weiterhin nichtanspruchsberechtigten Personen zur Verfügung gestellt (BBl 2008 7733).

Jugendliche, die weder über einen Berufsabschluss verfügen noch die Anspruchsvoraussetzungen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes erfüllen, können über Art. 59d AVIG an Motivationsseminaren teilnehmen (Artikel 64a AVIG).

Die Kosten für die Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen gemäss Art. 59d AVIG tragen die ALV und die Kantone zu gleichen Teilen. Die Finanzierung durch die Kantone ist nicht weiter geregelt, so dass die Kosten im Kanton auch den Sozialdiensten übertragen werden können. Art. 59d AVIG wird in den Kantonen sehr unterschiedlich umgesetzt. Der Bund regelt in einer Departementsverordnung des EVD die Beiträge für AMM bis zu einem bestimmten Höchstbetrag (Art. 59c<sup>bis</sup> Abs. 5 AVIG).

Stellensuchende Sozialhilfebezüger\*innen ohne Taggeldanspruch der ALV können als Nichtleistungsbezüger\*innen nach Art. 26 AVIG bei den RAV zur öffentlichen Arbeitsvermittlung angemeldet werden. Sie können grundsätzlich von den gleichen Dienstleistungen der RAV (Beratung und Vermittlung) profitieren wie ALV-Bezüger\*innen. Während das AVIG die Dienstleistungen der RAV für ALV-Taggeldbezüger klar regelt, sind diese für Nichtleistungsbezüger nicht im Detail definiert. Melden sich Sozialhilfebeziehende bei einem RAV zur Arbeitsvermittlung an, so ist der Umstand, dass sie als Stellensuchende bei der Sozialhilfe gemeldet sind und vom Sozialdienst beraten werden, eine zentrale Information für das RAV. Dies, weil dann eine Koordination der Eingliederungsstrategien angezeigt ist und die Sozialarbeitenden oftmals über Informationen für die Arbeitsmarktintegration zur stellensuchenden Person verfügen. Zudem hat der Sozialhilfebezug einen Einfluss auf die Finanzierung von AMM, da im Rahmen der Sozialhilfe allenfalls finanzielle Mittel dafür vorhanden sind. 2017 nahmen gesamthaft knapp 170'000 Personen an AMM teil. Für knapp 7'000 Stellensuchende wurden AMM über Art. 59d AVIG finanziert. Nichtleistungsbeziehende der ALV stellen damit nur einen kleinen Teil der an AMM Teilnehmenden dar (Ecoplan, 2018, S. 19ff).

Wie eine im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung durchgeführte Evaluation der AMM zeigt, ist für den Erfolg von AMM neben deren Qualität auch bedeutend, dass die Personen gezielt und im richtigen Zeitpunkt Massnahmen zugewiesen werden (Morlok et al., 2014, S. 39). Um beurteilen zu können, ob die Personen, welche an den Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen teilnehmen, über das nötige Potenzial und die notwendigen Ressourcen verfügen, müssen sich die beteiligten Institutionen verständigen; dies setzt interinstitutionelle Zusammenarbeit voraus.

Wie in der Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 3. September 2008 ausgeführt, soll die Koordination der Massnahmen nach Art. 59d AVIG im Rahmen der IIZ sichergestellt werden (BBl 2008 7758). Den Ausführungen in der Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 28. Februar 2001 ist zu entnehmen, dass Art. 85f AVIG betreffend Förderung der IIZ den Kantonen die Möglichkeit gibt, mit anderen Institutionen gemeinsame Wiedereingliederungsstellen zu betreiben, welche mit Kompetenzen der kantonalen Amtsstelle ausgestattet werden können, oder die Fallverantwortung während einer gewissen Zeit ausschliesslich einer Institution zu übertragen (BBl 2001 2298).



### **Arbeitsmarktfähigkeit als gemeinsames Entscheidungskriterium**

Eine wesentliche Voraussetzung für die Zusammenarbeit ist ein gemeinsames Verständnis der Arbeitsmarktfähigkeit in Fällen, in welchen die Eingliederung von sozialhilfebeziehenden Personen in den ersten Arbeitsmarkt realistisch ist. Der Begriff der Arbeitsmarktfähigkeit bildet denn auch eine wesentliche Grundlage, um die Zusammenarbeit zwischen den für die Arbeitsintegration von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen zuständigen kantonalen Stellen zu regeln. Die Arbeitsmarktfähigkeit geht über die Vermittlungsfähigkeit nach Art. 15 Abs. 1 AVIG hinaus. Er umfasst arbeitsmarktrelevante Faktoren und Merkmale wie Sprach- und Fachkompetenzen, Selbst- und Sozialkompetenzen sowie Kenntnisse des schweizerischen Arbeitsmarkts. Er schliesst auch die Beurteilung der Arbeitsmarktnachfrage ein. Da sich die Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt stetig wandeln, bleibt der Begriff der «Arbeitsmarktfähigkeit» dynamisch. Eine Konkretisierung des Begriffs muss deshalb von den beteiligten Stellen gemeinsam und anhand objektiver Kriterien vorgenommen werden. Die Grundlage dazu bildet der Bericht der Arbeitsgruppe Arbeitsmarktfähigkeit zur Zusammenarbeit zwischen der ALV und der Sozialhilfe (SECO, 2017). Ein wesentliches Element bei der Beurteilung der Arbeitsmarktfähigkeit stellt die Erfassung arbeitsmarktrelevanter Kompetenzen durch geeignete Instrumente dar. Grundsätzlich handelt es sich beim Begriff der Arbeitsmarktfähigkeit nicht um ein Ausschlusskriterium, sondern um ein Entscheidungskriterium für die Angebotssteuerung. Die Ermittlung der Arbeitsmarktfähigkeit einer stellensuchenden Person erlaubt es, das Angebot dem Bedarf der Person anzupassen und eine entsprechende Beratungs- und Wiedereingliederungsstrategie festzulegen (Schär, 2014).

### **2.3.2 Ausbildungsintegration**

Anlässlich der Lehrstellenkonferenz 2006 lancierte das damalige Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) gemeinsam mit den Verbundpartnern in der Berufsbildung – den Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt – das Case Management Berufsbildung (CMBB). Langfristiges Ziel des CMBB war es, bis 2015 den Anteil der Jugendlichen, die einen Abschluss auf der Sekundarstufe II erreichten, auf 95 % zu erhöhen (Landert, 2011, S. 6, Egger, Dreher & Partner, 2015, S. 5, Häfeli und Schellenberg, 2009, S. 7) und so der Jugendarbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Möglichst viele Jugendliche sollten nach Abschluss der obligatorischen Schule einen weiteren Bildungsabschluss erreichen und so optimal auf das Berufsleben vorbereitet sein. Verstärkt bekam auch diejenige Gruppe von Jugendlichen Aufmerksamkeit, deren Einstieg in die Berufsbildung aufgrund ihrer sozialen oder bildungsmässigen Voraussetzungen gefährdet war. In diesem Kontext entstand das CMBB als Unterstützung für diese Jugendlichen (BBT, 2007, S. 1). Bund und Kantone strebten mit der Schaffung des CMBB danach, die Angebotsvielfalt in der nachobligatorischen Bildung effizienter zu machen, Doppelspurigkeiten und ein allfälliges Überangebot zu reduzieren sowie die Nutzung zu koordinieren (Landert, 2011, S. 6). Diesem Streben liegt «die Überlegung zugrunde, dass ohne einen allgemeinbildenden und/oder berufsqualifizierenden Abschluss auf der Sekundarstufe II die Chancen für eine erfolgreiche berufliche Entwicklung und eine gute gesellschaftliche Integration deutlich vermindert sind» (Häfeli & Schellenberg, 2009, S. 5). Häfeli und Schellenberg haben

2009 die Erfolgsfaktoren für eine erfolgreiche Integration gefährdeter Jugendlicher in die Berufsbildung erforscht. Sie werteten rund 60 schweizerische Studien zur Nahtstelle I (Übergang von der obligatorischen Schule in die Berufsbildung, in ein Brückenangebot oder in eine weiterführende Schule) und zogen Informationen über kantonale Projekte, bei denen es um die Förderung von Jugendlichen an der Nahtstelle I ging, heran (Häfeli & Schellenberg, 2009, S. 7). Die Forschenden kamen zum Schluss, dass zahlreiche Faktoren einen positiven Einfluss auf den Erfolg von Jugendlichen in der Berufsausbildung haben (Häfeli & Schellenberg, 2009, S. 9) und sie folgerten, dass das erfolgreiche Absolvieren einer Berufsausbildung und der Einstieg in die Arbeitswelt für gefährdete Jugendliche komplex sind. Oft sind es individualisierte Massnahmen, die den erfolgreichen Einstieg in die Arbeitswelt unterstützen. In diesem Zusammenhang betont die Studie die Wichtigkeit des Case Management und der interinstitutionellen Zusammenarbeit bei der Begleitung dieser Gruppe von schwächeren und gefährdeteren Jugendlichen: «Potenzielle Dropouts sollten möglichst früh erkannt und gezielt unterstützt werden» (Häfeli & Schellenberg, 2009, S. 10).

Das CMBB, das der Bund von den Kantonen verlangte, ist stark interinstitutionell ausgerichtet. Es ist geprägt von der Auffassung, dass bei Jugendlichen, die nicht ohne weiteres den Einstieg in die Berufswelt schaffen, oft komplexe Mehrfachproblematiken vorliegen. Es ist deshalb hilfreich, wenn die verschiedenen zuständigen Stellen, beispielsweise die Berufsbildungsämter, die die Berufsberatung anbieten, die Invalidenversicherung, die für allfällige medizinische Begleitmassnahmen zuständig ist oder der Sozialdienst, mit dem der / die Jugendliche vielleicht auch schon Kontakt hatte, ihre Angebote koordinieren. Das BBT schreibt in seiner Medienmitteilung vom 13.11.2006: «Die Begleitung von Jugendlichen mit Schwierigkeiten wird eine enge Zusammenarbeit zwischen den Institutionen bedingen: Schul- und Sozialbehörden, Berufsbildungsämter und die Wirtschaft werden eng zusammenarbeiten, um potentiell gefährdete Jugendliche bereits in der obligatorischen Schulzeit zu erfassen» (EVD, 2006, S. 1).

Der Bund, namentlich das damalige Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) beauftragte 2007 die Kantone, ein Case Management Berufsbildung (CMBB) umzusetzen. Gestützt auf das Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG), Art. 3 Bst. a und c, Art. 7 und Art. 12 BBG, gab das BBT den Rahmen für das CMBB der Kantone vor.

Der Bund unterstützte die Kantone in der Periode zwischen 2008 und 2015 beim Aufbau und Betrieb der CMBB-Stelle mit rund 20 Mio. Franken (Landert, 2011, S. 28f). Voraussetzung für diese Unterstützung war das Einreichen eines kantonalen Gesamtkonzeptes CMBB. Basierend auf diesem Konzept finanzierte der Bund anschliessend den Auf- und Ausbau einer CMBB-Stelle. Der «Bericht zur Umsetzungsevaluation», der 2011 vom BBT veröffentlicht wurde, zeigt, dass die Gelder des Bundes in der Regel mit Finanzierungsanteilen der Kantone ergänzt wurden; lediglich in 7 von 25 Kantonen wurde der Aufbau und Betrieb des CMBB um keinen oder einen marginalen finanziellen Kantonsbeitrag ergänzt (Landert, 2011, S. 29). Für die Umsetzung verlangte der Bund von den Kantonen, dass das CMBB in den Berufsbildungsämtern der Kantone, «möglichst mit bereits bestehenden Instrumenten und Massnahmen umzusetzen» sei und dass «bestehende Massnahmen im Kanton aufeinander abgestimmt» würden sowie beteiligte Stellen zusammenarbeiteten (BBT, 2007, S. 3). Konzeptuell stellte der Bund folgende Anforderungen an das CMBB der Kantone:

- Bestandsaufnahme bereits existierender Massnahmen;

- Liste der potenziellen Akteur\*innen im CMBB, inklusive einer Beschreibung wie deren Zusammenarbeit koordiniert und institutionalisiert ist;
- Liste der Kriterien, nach denen eine jugendliche Person zur Risikogruppe gezählt wird;
- Beschreibung des Prozesses zur Identifikation und Diagnostik der Risikogruppe;
- Beschreibung des Prozesses zur Erfassung der Risikogruppe;
- Beschreibung des Prozesses zur laufenden Beobachtung (tracking) und Begleitung (coaching) der Risikogruppe;
- Pflichtenhefte der Case Manager\*innen;
- Aufzählung der kantonsspezifischen Probleme, die den Übergang der Jugendlichen in die Lehre, beim Absolvieren der Lehre oder bei der Integration in die Arbeitswelt gefährden;
- Beschreibung der Mechanismen, die das CMBB am Ende der obligatorischen Schulzeit bei Schwierigkeiten mit dem Übergang in die Lehre oder bei Problemen während der Lehrzeit aufzufangen hat;
- Zeitplan für die Einführung und die Erweiterung des CMBB im Kanton (BBT, 2007, S. 3f).

Alle Kantone haben dem Bund ein Konzept für das CMBB eingereicht und es unterschiedlich schnell umgesetzt. Die vorliegende Arbeit fokussiert auf die CMBB-Lösungen der Kantone Luzern und Solothurn.

### 2.3.3 Frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen

Für das Policy-Feld der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen wird die Implementierung von Art. 3a-c des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) durch die IIZ untersucht. Dieser Artikel sieht die Früherfassung von arbeitsunfähigen Personen zum Zweck der frühzeitigen Wiedereingliederung vor. Personen, die von mehrfachen Problematiken wie gesundheitlichen Herausforderungen, Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe oder Migration betroffen sind, sollen durch die Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden Zugang zu den am besten geeigneten Eingliederungsmassnahmen erhalten.

#### **Das Prinzip «Eingliederung vor Rente»: Das Ziel, die Instrumente, die Rolle der IIZ**

Im Zuge der 5. IV-Revision wurde das Prinzip der «Eingliederung vor Rente» etabliert. Nach diesem Prinzip wird eine Rente erst zugesprochen, wenn es sich als unmöglich herausstellt, eine Person wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern (Avenir Suisse, 2021, S.24). Es ist ein legitimes Interesse aller Versicherten, die Inanspruchnahme einer Invalidenrente möglichst lange hinauszuschieben, denn eine Rente ist gleichbedeutend mit dem Ende der finanziellen Eigenständigkeit einer Person, ihrer beruflichen Laufbahn und markiert den dauerhaften Bezug von Sozialleistungen (BBl 2005 4510). Die Implementierung dieses neuen sozialpolitischen Prinzips bedeutete einen Kulturwandel bei der IV von der Rentenversicherung zur Eingliederungsversicherung. Damit sollte auch dauerhaft die Anzahl neuer IV-Rentner\*innen mittel- und langfristig gesenkt werden.

#### **Das Ziel**

Das Ziel der Invalidenversicherung wie auch der anderen Akteure im System der sozialen Sicherheit ist, arbeitsunfähige Personen so früh wie möglich zu erfassen und zu begleiten, damit die Chancen für eine Wiedereingliederung ins Arbeitsleben intakt bleiben. Im Fall der IV ist

dieses Ziel am Anfang einer Krankheitssituation relevant, d. h. solange die Selbstmotivation und die Eigenverantwortung bei den Betroffenen noch vorhanden sind (BBl 2005 4517).

### **Die Instrumente**

In der 5. IV-Revision wurden deshalb neue Instrumente geschaffen, um die Invaliditätsrisiken möglichst frühzeitig zu erkennen und betroffene Personen im Arbeitsprozess zu halten oder schnell wiedereingliedern zu können. Diese neuen Instrumente sind die Früherfassung, die Frühintervention und die Integrationsmassnahmen.

Mit der Früherfassung will man erreichen, dass eine Person mit ersten Anzeichen einer möglichen Invalidität mit der IV Kontakt aufnimmt, damit die Chancen, den Arbeitsplatz zu erhalten oder eine Wiedereingliederung ins Erwerbsleben intakt bleiben (BBl 2005 4513). Die schriftliche Anmeldung kann durch die betreffende Person, ihren gesetzlichen Vertreter, den Arzt oder eine Versicherung geschehen. Wie internationale Studien zeigen, beginnt die Verschlechterung der physischen und psychischen Verfassung sehr rasch. Es ist also notwendig, sofort zu überprüfen, ob sich eine Chronifizierung der gesundheitlichen Beschwerden abzeichnet (BBl 2005 4514). Das Instrument der Früherfassung richtet sich an Personen, die während mindestens 30 Tagen ununterbrochen arbeitsunfähig waren oder innerhalb eines Jahres wiederholt Kurzabsenzen aufweisen und bei denen ein Invaliditätsrisiko besteht. Sobald der Kontakt mit der IV hergestellt ist, wird möglichst schnell darüber entschieden, ob eine Anmeldung notwendig ist (AHV, 2020, S. 2).

Das Instrument der Frühintervention beginnt mit dem Zeitpunkt der Anmeldung bei der IV und umfasst zwei parallellaufende Prozesse: Es wird erstens abgeklärt, ob ein Anspruch auf ordentliche IV-Leistungen besteht. Zweitens werden Massnahmen eingeleitet, sei es zum Erhalt der Arbeitsstelle oder zur Wiedereingliederung. Binnen 180 Tagen soll die IV entscheiden,

- ob Eingliederungsmassnahmen durchgeführt werden;
- ob mangels Eingliederungspotenzial der Rentenanspruch geprüft wird;
- ob weder Anspruch auf Massnahmen noch auf Rente besteht (Bieri, 2013, S. 49).

Die angeordneten Massnahmen in der Frühintervention sind zeitlich und auf 20'000 Franken pro betroffene Person begrenzt (BBl 2005 4520). In Frage kommen im Wesentlichen folgende Massnahmen: Anpassungen des Arbeitsplatzes, Ausbildungskurse, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, sozialberufliche Rehabilitation oder Beschäftigungsmassnahmen (AHV, 2021, S. 6). In der Phase der Früherkennung und Frühintervention besteht kein Anspruch auf ein IV-Taggeld.

Die Integrationsmassnahmen sind eine Vorstufe zur Vorbereitung auf Massnahmen beruflicher Art. Es sind eine neue Art von Massnahmen, die mit der 5. IV-Revision neben den schon bestehenden Massnahmen – medizinische Massnahmen, Massnahmen beruflicher Art, Massnahmen für die besondere Schulung, Abgabe von Hilfsmitteln – eingeführt wurden (BBl 2005 4522). Sie sind insbesondere für versicherte Personen mit psychisch bedingten Einschränkungen gedacht, die seit mindestens sechs Monaten zu wenigstens 50 % arbeitsunfähig sind. Man unterscheidet bei den Integrationsmassnahmen zwischen Massnahmen zur sozialberuflichen Rehabilitation (Belastbarkeitstraining, Aufbaustraining, wirtschaftsnahe Integration mit Support am Arbeitsplatz) und Beschäftigungsmassnahmen für den Erhalt der Tagesstruktur und der Restarbeitsfähigkeit (AHV, 2021, S. 7).

Die IV-Stelle begleitet die versicherte Person während der Dauer der Integrationsmassnahme und überwacht den Erfolg derselben. Integrationsmassnahmen sollten möglichst niederschwellig ausgestaltet und möglichst rasch implementiert werden, um einer Chronifizierung der Krankheit vorzubeugen (BB1 2005 4523).

Im Rahmen der aktuellen Revision der IV, welche am 1. Januar 2022 in Kraft tritt, sind sowohl die Früherfassung wie auch die Frühinterventionsmassnahmen ausgedehnt worden auf Jugendliche im Alter zwischen 13 und 25 Jahren.

### **Die Rolle der IIZ**

Wie bereits erwähnt, ist eines der wichtigsten Ziele der Früherfassung und der Frühintervention, gesundheitliche Risiken früh zu erfassen und den rechtzeitigen Zugang zu allfälligen Unterstützungs- und Eingliederungsmassnahmen zu sichern. Denn aus verschiedenen Gründen können diese Massnahmen zu spät eingeleitet oder durch Zuständigkeitskonflikte unnötig verzögert werden (BB1 2005 4510). Die IIZ im Bereich der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen ist in Art. 68<sup>bis</sup> IVG gesetzlich verankert: Bei der Begleitung arbeitsunfähiger Personen sollen die IV-Stellen zum Zweck der frühzeitigen Wiedereingliederung in die Arbeitswelt eng zusammenarbeiten mit:

- Versicherungsträgern und Durchführungsorganen der Sozialversicherungen;
- privaten Versicherungseinrichtungen;
- Einrichtungen der beruflichen Vorsorge;
- kantonalen Durchführungsstellen, die für die Förderung der beruflichen Eingliederung zuständig sind;
- Durchführungsorganen der kantonalen Sozialhilfegesetze;
- öffentlichen und privaten Durchführungsorganen der Asyl-, Ausländer- und Integrationsgesetzgebung;
- anderen öffentlichen und privaten Institutionen, die für die Eingliederung der Versicherten wichtig sind.

Die IIZ muss auch sicherstellen, dass die notwendigen Informationen und Unterlagen der beteiligten Versicherungsträger möglichst schnell und ohne grossen Verwaltungsaufwand ausgetauscht werden können (BB1 2005 4550). Der Gesetzgeber macht hingegen keine Angaben über die Umsetzungsorganisation, die notwendigen Ressourcen oder prozedurale Anforderungen an die IIZ, da die Implementierung den Kantonen obliegt. Auch allfällige Verpflichtungen gegenüber dem Bund im Bereich des Reporting fehlen bezüglich der IIZ.

## **2.4 IIZ in den Kantonen: Strukturen, Umsetzung und Herausforderungen**

Die Implementierung der IIZ liegt in der Kompetenz der Kantone, entsprechend vielfältig ist ihre Ausgestaltung auf kantonaler Ebene. Ein Blick auf die kantonalen IIZ-Webseiten zeigt, dass die am häufigsten involvierten Institutionen die Arbeitsmarktbehörde, die IV-Stelle und das Sozialamt, gefolgt von der Migrationsbehörde und der Berufs- und Laufbahnberatung sind.

## Die Struktur

Die Bundesverwaltung hat einen Bericht verfasst über die IIZ in den Kantonen aufgrund einer Kurzbefragung, an welcher 20 kantonale IIZ-Koordinator\*innen teilgenommen haben (Nationale IIZ-Fachstelle, 2020). Schwerpunkte der Befragung waren die gesetzlichen Grundlagen, die strategische und die operative Organisation der IIZ, die Beschreibung der Standard-Prozesse bei IIZ-Fällen, die Anzahl bearbeiteter IIZ-Fälle, die Bedingungen, unter welchen ein Fall ein IIZ-Fall wird, sowie die Herausforderungen der IIZ in den Kantonen. Gemäss dieser Befragung weist die IIZ in den meisten Kantonen folgende Struktur auf:

- Ein Steuerungsgremium, das mit der Ausarbeitung der Strategie, der Festlegung der Ziele und der Ausarbeitung von Gesetzesgrundlagen beauftragt ist;
- eine Fach- oder Koordinationsstelle auf operativer Ebene; diese besteht in der Regel aus einem Kernteam für die operative Führung sowie aus Arbeitsgruppen mit Mitarbeitenden der involvierten kantonalen Vollzugsstellen (vor allem RAV, IV-Stelle und Sozialhilfe). Die wichtigsten Aufgaben auf operativer Ebene sind: Die Umsetzung der kantonalen Strategie der IIZ, die Koordination und das Monitoring von komplexen Fällen, die Fachberatung sowie die Unterstützung der Vollzugsstellen bei Fragen zur IIZ oder zu konkreten Fällen (Nationale IIZ-Fachstelle, 2020, S. 3f).

Der Bericht macht weder Angaben über die Ressourcen, die den kantonalen IIZ-Strukturen zur Verfügung stehen, noch über die Anzahl Mitarbeitende und deren Qualifikationen. Die Anzahl Fälle, die von der IIZ behandelt werden, variiert von Kanton zu Kanton sehr stark; diese repräsentiert zwischen 0,3 % und 18,4 % der angemeldeten Erwerbslosen. Durchschnittlich befinden sich 3,5 % aller Erwerbslosen in Situationen, welche einen Koordinationsbedarf durch die IIZ aufweisen. Die Fallkriterien der kantonalen IIZ entsprechen mehrheitlich derjenigen der nationalen IIZ; es geht um Menschen, die mindestens bei zwei Institutionen des Systems der sozialen Sicherheit angemeldet sind; RAV und IV oder RAV und Sozialhilfe oder Unfallversicherung. In kleineren Kantonen spricht man erst von einem IIZ-Fall, wenn die betreffende Person bei drei sozialen Institutionen angemeldet ist und eine Mehrfachproblematik vorliegt. In circa einem Viertel der Kantone (in der Regel mit schwach ausgeprägten IIZ-Strukturen) fehlt hingegen eine einheitliche Definition eines IIZ-Falles (Nationale IIZ-Fachstelle, 2020, S. 5f).

## Die Umsetzung

Der Bericht beleuchtet auch den Prozessverlauf innerhalb der IIZ in den Kantonen, der entweder in einem Flussdiagramm oder in Vereinbarungen festgehalten wird. Einige Kantone verfügen hingegen über keine definierten Prozesse für die Abwicklung von IIZ-Fällen: Ein Case Management(-System) ist in sechs Kantonen implementiert, dort wird die Fallführung in der Regel von der verantwortlichen Vollzugsstelle übernommen, während die IIZ-Geschäftsstelle für die Fallkoordination verantwortlich bleibt. In zwei Kantonen wird zu Beginn (und bei Fallabschluss) des Begleitprozesses ein Schnittstellengespräch mit den Fallverantwortlichen der involvierten Stellen durchgeführt, wobei die Fallbegleitung durch die jeweils für den Fall verantwortliche Vollzugsstelle übernommen wird. In einem Kanton ist eine elektronische Koordinationsplattform implementiert worden, mit der das Monitoring gewährleistet ist. Den Lead behält die zuständige Ansprechperson in derjenigen Vollzugsstelle, die nach der Fallanmeldung ausgewählt wurde. In einem anderen Kanton sind Prozessschritte nicht dokumentiert, nur der

Anmeldeprozess ist über ein entsprechendes Formular des RAV geregelt. Zwei Kantone haben zwar Prozesse definiert, stellten den Verfasser\*innen des Berichtes jedoch keine schriftlichen Unterlagen zur Verfügung (Nationale IIZ-Fachstelle, 2020, S. 5).

### **Vier Umsetzungstypen der IIZ auf kantonaler Ebene**

Typ 1: Definierte Strukturen mit einem Steuerungsgremium und einer Geschäftsstelle sowie Ansprechpersonen bei den Vollzugsstellen. Definierte Fallkriterien und Prozesse, die sich i.d.R. am CM-Prozess orientieren. Die IIZ geniesst darüber hinaus kraft eines Regierungsratsbeschlusses auch politische Legitimation;

Typ 2: Definierte Strukturen auf strategischer Ebene mit einem Steuerungsgremium. Auf operativer Ebene besteht eine Koordinationsstelle, welche die Fallkoordination übernimmt, wenn mindestens drei Institutionen involviert sind. Bei zwei Institutionen erfolgt die Fallkoordination bilateral zwischen den Vollzugsstellen. Es besteht kein Regierungsratsbeschluss, dafür schriftliche Vereinbarungen zwischen den beteiligten Institutionen;

Typ 3: Umfassende Strukturen mit Koordinations-, Steuerungsgremium und Expertengruppe. Die Einzelfallkoordination erfolgt autonom zwischen den Vollzugsstellen, Ziel ist eine verbesserte Abstimmung zwischen den Schnittstellen und in den Massnahmen der Institutionen. Eine Definition der Prozesse fehlt, der Auftrag zur IIZ ist teilweise in schriftlichen Vereinbarungen verankert;

Typ 4: Keine verankerten Strukturen der IIZ. Einzelfallkoordination erfolgt bei Vollzugsstellen, häufig informell, zufällig und ohne Verbindlichkeit (Nationale IIZ-Fachstelle, 2020, S. 7).

Der Bericht macht weder Angaben über den Umsetzungstyp in jedem einzelnen Kanton noch über die Häufigkeit jedes einzelnen Umsetzungstyps oder über allfällige Pläne der Kantone, das institutionelle Setting ihrer IIZ zu ändern.

### **Die Herausforderungen**

Für den Bericht wurden die IIZ-Koordinator\*innen hingegen gefragt, wo sie künftig die grössten Herausforderungen für die IIZ sehen. Die meistgenannten Herausforderungen betreffen organisatorische Fragen sowie das Denken und Handeln über die institutionellen Grenzen und Zuständigkeiten hinaus:

- das Wissensmanagement zum interinstitutionellen Arbeiten bei allen IIZ-Institutionen und die damit verbundene Bereitschaft, interinstitutionell an Fällen zu arbeiten und über die Systemgrenzen hinauszudenken;
- die hohe Personalfuktuation bei den Vollzugsstellen, mit dem damit verbundenen Wissens- und Know-how-Verlust;
- die unklaren Zuständigkeiten, die bei der Finanzierung von Massnahmen;
- die unterschiedliche Funktionsweise der beteiligten Institutionen; es besteht nur ein eingeschränkter Handlungsspielraum, institutionsübergreifend zu agieren, und die Zielsetzungen sind teilweise unterschiedlich;
- die IIZ hat keine politische Priorität, dadurch werden die Institutionalisierung und eine klare Strategie verhindert;
- die Notwendigkeit der Entwicklung und des Aufbaus eines Monitorings zur Wirkungsmessung der IIZ (Nationale IIZ-Fachstelle, 2020, S. 8).

### 3 Theoretische Grundlagen

Nachfolgend werden die theoretischen Grundlagen für die Untersuchung der IIZ in den Kantonen Solothurn und Luzern und in den drei Policy-Feldern vorgestellt. Die theoretischen Erklärungsmodelle dienen als Grundlage für die empirische Untersuchung der Fragestellungen, denen diese Masterarbeit nachgeht. Aus den theoretischen Grundlagen und den im vorangehenden Kapitel aufbereiteten Materialien zur IIZ werden im folgenden Kapitel die Arbeitshypothesen abgeleitet.

#### 3.1 Lineares Wirkungsmodell: Basis für die Evaluation

Politische Massnahmen zielen darauf ab, gesellschaftliche Probleme zu lösen und wirken in der Regel auf bestimmte Zielgruppen. Veranschaulichen lassen sich die Wirkungszusammenhänge von politischen Massnahmen im sogenannten Wirkungsmodell einer öffentlichen Politik (Sager et al., 2018, S. 47). Dieses Modell besteht aus der «Problemursachenhypothese (auch Kausalhypothese) und der Interventionshypothese. Der Angelpunkt der beiden Hypothesen sind die Adressat\*innen der öffentlichen Politik» (Sager et al., 2021, S. 21). Die Kausalhypothese identifiziert Adressat\*innen der Politik und stellt eine kausale Beziehung zwischen der Problemursache und dem gesellschaftlichen Problem her. Die Interventionshypothese hingegen, identifiziert die geeigneten Massnahmen, die auf die Adressat\*innen so einwirken, dass das gesellschaftliche Problem gelöst wird. Können beide Hypothesen in der Empirie bestätigt werden, wird das gesellschaftliche Problem von der öffentlichen Politik erfolgreich bearbeitet (Sager et al., 2021, S. 21).

Entsprechend kann die öffentliche Politik auch auf einem fehlerhaften Wirkungsmodell basieren. Beispielsweise stimmen die konzeptuellen Annahmen der Kausalhypothese nicht und die öffentliche Politik ist wirkungslos (policy failure). Dies kann geschehen, wenn fehlendes Wissen über das gesellschaftliche Problem oder unausgereifte Ideen als Problemlösung konzipiert werden. Andererseits kann die öffentliche Politik bei der Implementierung scheitern. In diesem Fall spricht man von Umsetzungsversagen (implementation failure) (Sager et al., 2021, S. 29). Eine öffentliche Politik ist nur dann erfolgreich, wenn sowohl die konzeptuellen Grundlagen wie auch die Umsetzungsorganisation zielführend und wirksam sind.

Im vorliegenden Fall der fehlenden sozialen bzw. Arbeits- oder Bildungs-Integration (gesellschaftliches Problem) bedeutet dies, dass mit Hilfe der IIZ (Intervention der öffentlichen Politik) die betroffenen Personen (Politikadressat\*innen) in die Gesellschaft, den Arbeitsmarkt bzw. die Berufsbildung integriert werden können.

Das lineare Wirkungsmodell überprüft beide Aspekte und nimmt eine Einschätzung der erzielten Wirkung der öffentlichen Politik in den untersuchten Kantonen und Policy-Feldern vor. Es entspricht einem sogenannten theoriegeleiteten Evaluationsansatz, welcher darauf fokussiert, die Wirkungsmechanismen in der Umsetzung eines politischen Programms aufzuzeigen und zu analysieren (Sager et al., 2021, S. 69). Dabei meint theoriegeleitet, dass einem politischen Programm Annahmen über Voraussetzungen, Wirkungsmechanismen und Arbeitsabläufe zu Grunde liegen, die der Zielerreichung des Programms dienen.



Grafisch lässt sich das lineare Wirkungsmodell wie folgt darstellen:

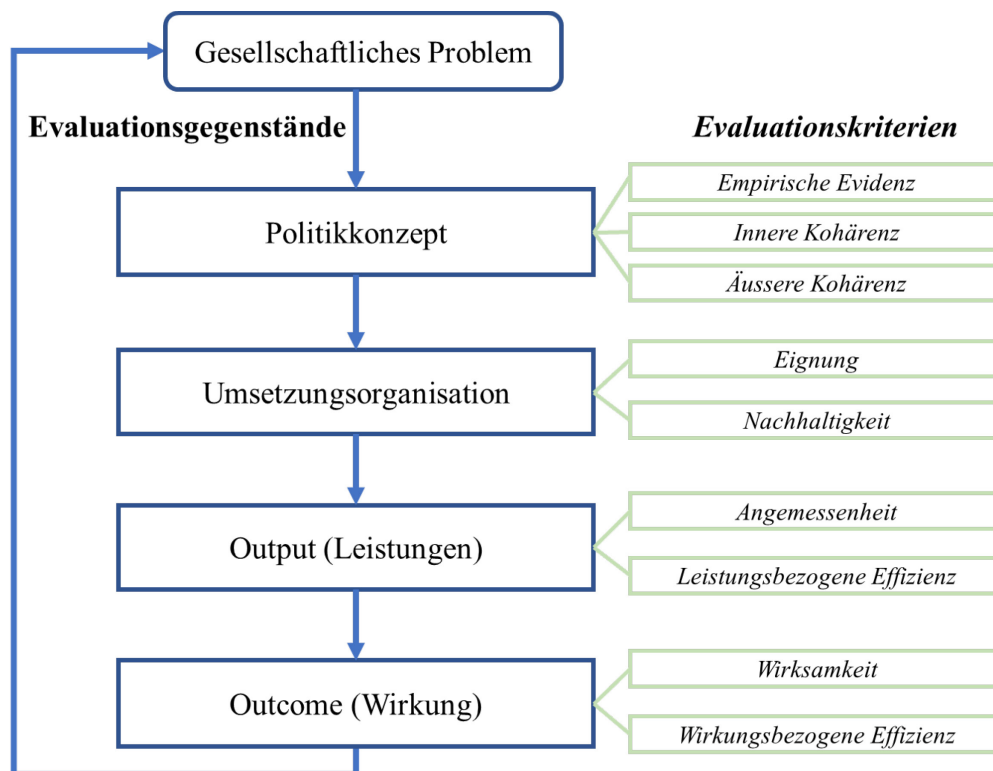


Abbildung 1: Lineares Wirkungsmodell der Politikevaluation. Quelle: Sager et al., 2021, S. 98, nach Sager und Hinterleitner (2014), Knoepfel und Bussmann (1997), Sager und Ledermann (2004)

### 3.1.1 Politikkonzept

Die Evaluation startet mit der Untersuchung des Politikkonzepts. Dies liegt dem politischen Programm zu Grunde und formuliert, welches öffentlich anerkannte gesellschaftliche Problem durch politische Massnahmen gelöst werden soll. Das Politikkonzept nennt die Akteur\*innen bei der Implementierung und Umsetzung sowie die Adressat\*innen und die angestrebten Ziele der politischen Massnahmen. Es enthält die Kausal- und die Interventionshypothese. Es zeigt auf, wie ein gesellschaftliches Problem durch das Verhalten einer bestimmten Gruppe entsteht (Kausalhypothese) und mit welchen Massnahmen im Rahmen der geplanten Politik eine Wirkung bei der Zielgruppe herbeigeführt werden soll (Interventionshypothese). In der Evaluation analysiert werden die wissenschaftlichen Grundlagen des Programms (empirische Evidenz) sowie dessen Kohärenz in sich selbst (Intrapolicy Kohärenz) wie auch bezüglich anderer politischer Programme (Interpolicy Kohärenz) (Sager et al., 2021, S. 99ff). Ein in sich und gegen aussen angemessenes Politikkonzept ist die Grundlage erfolgreicher politischer Massnahmen. Im Rahmen einer Evaluation ist seine Bewertung wichtig und grundlegend.

**Empirische Evidenz:** Die Überprüfung der empirischen Evidenz eines politischen Programms befasst sich «mit der Frage, ob ein Politikkonzept auf bereits bestehenden Erkenntnissen beruht und ob diese das erarbeitete Wirkungsmodell der öffentlichen Politik empirisch belegen können» (Sager et al., 2021, S. 100). Dabei sind die Quellen für die Evidenz einerseits Resultate aus sozialwissenschaftlichen Forschungsarbeiten, aber auch Materialien bzw. Erfahrungen aus

bereits erfolgten Umsetzungsarbeiten (ebd., S. 100). Anzumerken bleibt hier, dass es oft keine explizite, abschliessende wissenschaftliche Grundlage für die Einführung einer politischen Massnahme gibt, sondern dass gerade die unabhängige und theoriegeleitete Evaluationsarbeit wie sie Chen und Rossi (1980) vorschlagen, wiederum zur Generierung von Evidenz beitragen kann.

**Intrapolicy Kohärenz:** Die Analyse der inneren Kohärenz eines politischen Programms beinhaltet sowohl die Kohärenz innerhalb einer einzelnen Massnahme wie auch die Kohärenz von Massnahmen innerhalb desselben Massnahmenpakets (Sager et al., 2021, S. 101). Gemessen bzw. analysiert werden hierzu folgende Faktoren: Abstimmung der Outputs einer politischen Massnahme mit den intendierten Outcomes dieser Massnahme, Qualität der Zielsetzungen (sind sie spezifisch, messbar, genügend ambitioniert), Kohärenz bei den Schnittstellen, Vermeidung von Doppelspurigkeiten, Vorhandensein von Steuerungsmechanismen, Angemessenheit des Ressourceneinsatzes (ebd., S. 101).

**Interpolicy Kohärenz:** Bei der Analyse der äusseren Kohärenz geht es um die Abstimmung eines politischen Programms mit Massnahmen aus anderen Politikbereichen. Dabei geht um die Analyse des Kontextes eines politischen Programms. Es werden Faktoren analysiert wie: Widersprüche oder Friktionen mit anderen politischen Programmen bzw. Schnittstellen mit solchen. Der Aspekt der äusseren Kohärenz eines politischen Programms ist angesichts der Komplexität der politischen und sozialen Realität von zentraler Bedeutung für die Bewertung einer öffentlichen Politik (Sager et al., 2021, S. 102).

### 3.1.2 Umsetzungsorganisation

Bei der Analyse der Umsetzungsorganisation wird untersucht, inwiefern sich die Umsetzungsorganisation für den Vollzug des politischen Programms eignet. Konkret wird analysiert, ob genügend Ressourcen, Know-How und Erfahrungen für den Vollzug des politischen Programms vorhanden sind. Die Analyse der Umsetzungsorganisation zeigt zudem auf, wie nachhaltig ein bestimmtes politisches Programm verankert ist, indem es dessen finanziellen Grundlagen analysiert. Stellen sich in einer Evaluation in diesem Bereich substantielle Mängel heraus, spricht man von einem «implementation failure» (Sager et al., 2021, S. 70).

**Eignung:** Hier geht es um die Frage, «inwiefern die zuständigen Umsetzungsakteur\*innen mit den vorhandenen Ressourcen, Kompetenzen und der vereinbarten Aufgabenteilung fähig waren, die geplanten Massnahmen umzusetzen» (Sager et al., 2021, S. 102). Die Umsetzungsorganisation gewinnt durch das Vorhandensein der föderalen Strukturen in vielen Politikbereichen sowie der Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen Akteur\*innen an Komplexität.

**Nachhaltigkeit:** Bei der Überprüfung der Nachhaltigkeit geht es um die langfristige Sicherung der vorhandenen Umsetzungsstrukturen. Einerseits stellt sich die Frage, ob diese institutionalisiert und somit stabiler sind als Strukturen, die von Einzelpersonen oder informellen Absprachen abhängen. Andererseits geht es um die Frage, ob langfristige finanzielle Absicherungen vorhanden sind (Sager et al., 2021, S. 104).

### 3.1.3 Output

In einem nächsten Schritt wird der Output eines politischen Programms evaluiert. Der Output bezeichnet die erbrachten Leistungen und die politischen Massnahmen, die im Rahmen eines Programms umgesetzt werden, um die vorgesehene Verhaltensänderung bei den Politik-Adressat\*innen herbeizuführen. Bei der Evaluation des Outputs werden die Evaluationskriterien Angemessenheit und Effizienz bewertet. Beide können einander bedingen, das heisst, das eine kann nicht losgelöst vom anderen existieren. Auf der Ebene des Outputs ist oft das politische Controlling angesiedelt, das die erbrachten politischen Massnahmen quantifiziert.

**Angemessenheit:** Hier erfolgt die Analyse der Qualität der Leistung. Diese Analyse «erfolgt durch die Gegenüberstellung des Geleisteten und des Geplanten» (Sager et al., 2021, S. 105). Dabei sollten die Ziele einer politischen Massnahme genau betrachtet werden, um Auskunft geben zu können über die Qualität dieser Ziele. Sind sie zu hochgesteckt? Sind sie zu bescheiden? Je nach Antwort auf diese Frage fällt auch die Bewertung der Leistung anders aus (ebd., S. 105f).

**Effizienz:** Bei der Bewertung der Effizienz einer Leistung kommt es zu einer Verbindung zwischen der oben erwähnten Angemessenheit der Leistung und «den dafür eingesetzten Mitteln» (Sager et al., 2021, S. 106). Hier gilt es zu beachten, dass nicht die Effizienz der Umsetzungsakteur\*innen bewertet wird, sondern der Massnahme an sich. Dies geschieht, indem «Effizienzgrade verschiedener Massnahmen einander gegenübergestellt werden oder wenn Umsetzungsakteur\*innen eine Einschätzung dazu geben, ob dieselbe Leistung mit weniger Ressourcen hätte erbracht werden können» (Sager et al., 2021, S. 106).

### 3.1.4 Outcome

Das vierte Element im linearen Wirkungsmodell ist der Outcome. Hier wird die Wirkung auf die Zielgruppe überprüft. Es geht um die Analyse der Wirksamkeit des im Politikkonzept angestrebten Ziels sowie um die Effizienz. Wird die beabsichtigte Wirkung auf die Zielgruppe nicht erreicht, können – wie weiter oben beschrieben – Fehler bei der Implementierung (implementation failure) oder konzeptuelle Fehler (policy failure) vorliegen. Eine Evaluation auf dieser Ebene des linearen Wirkungsmodells hat das Ziel, allfälliges Nicht-Erreichen der angestrebten Ziele zu analysieren und festzustellen, warum eine beabsichtigte Wirkung nicht eingetreten ist (Sager et al., 2021, S. 107).

**Wirksamkeit:** Die Bewertung der Wirksamkeit des Outcomes erfolgt durch die Gegenüberstellung der «angestrebten Verhaltensänderung mit der effektiv erreichten Verhaltensänderung bei den Adressat\*innen» (Sager et al., 2021, S. 107). Wiederum muss die Qualität der Zielsetzung in die Bewertung einfließen. Oft ist es schwierig, die Wirkung einer politischen Massnahme zu messen. Deshalb wird oft ein pragmatischer Weg gewählt und verschiedene Wirkungsgrade in verschiedenen Umsetzungskontexten werden zuweilen aufeinander übertragen (Sager et al., 2021, S. 108).

**Effizienz:** Hier wird eine Bewertung des Ressourceneinsatzes vorgenommen. Es steht nicht im Zentrum, ob eine Massnahme an sich wirksam ist, sondern wie gross der monetäre Aufwand für das Umsetzen der Massnahme ist. Aussagekräftige Resultate können bei der Bewertung

dieser Frage nur erzielt werden, wenn die Kosten verschiedener Massnahmen einander gegenübergestellt werden (Sager et al., 2021, S. 108).

### **3.1.5 Impact**

Schliesslich geht es beim letzten Evaluationsgegenstand, dem Impact, um die Frage, welche gesamtgesellschaftlichen Wirkungen eine politische Massnahme erzielt. Wiederum werden die Kriterien Wirksamkeit und Effizienz beurteilt, jedoch in einem grösseren Zusammenhang als beim Outcome, bei welchem die Wirkung und die Effizienz adressatenorientiert untersucht werden. Das Erfassen der grösseren gesellschaftlichen Auswirkungen eines politischen Programms ist methodisch schwierig, weil empirisch nicht ganz genau isoliert werden kann, welche Faktoren die Veränderungen bei den Adressat\*innen verursacht haben. In der Evaluationspraxis wird deshalb oft auf die Analyse dieser Ebene verzichtet (Sager et al., 2018, S. 147-148, Sager et al., 2021, S. 109). So auch in dieser Masterarbeit.

### **3.1.6 Kausale Wirkung und Kontextabhängigkeit**

Das lineare Wirkungsmodell, wie es oben beschrieben ist, ist in der Evaluationspraxis weit verbreitet. Es lehnt sich an den Policy Cycle an und geht aus von einer chronologischen Abfolge der für die Evaluation relevanten Elementen vom Politikkonzept bis zum Outcome oder Impact. Das lineare Wirkungsmodell geht zudem von einer kausalen Beziehung zwischen den aufeinanderfolgenden Evaluationsgegenständen aus. Sager et al. stellen in ihrem Lehrbuch zur Politikevaluation dar, dass das Modell zwar in vereinfachender Weise monokausale Wirkungszusammenhänge und eine chronologische Abfolge der Evaluationsgegenstände postuliert, aber in der Empirie genug offen ist, um auch komplexere Wirkungszusammenhänge zu beschreiben (Sager et al., 2021, S. 120ff). Es ist möglich, das lineare Wirkungsmodell für die Evaluation von politischen Programmen, die im Mehrebenensystem der schweizerischen Politik umgesetzt werden, anzupassen und beispielsweise mehrerer Outcome-Ebenen miteinzubeziehen. So können kantonale Unterschiede abgebildet werden. In der vorliegenden Arbeit, in der bundesgesetzliche Bestimmungen in drei Policy-Feldern, die IIZ erfordern, analysiert werden, sind die linearen Wirkungsmodelle an das Mehrebenensystem angepasst, fokussieren jedoch auf die Umsetzung der politischen Programme in den Kantonen.

## **3.2 Die Theorie des Politikstils**

Die Formulierung von politischen Programmen hängt auch vom Politikstil (Policy Style) ab, der in einem Staat (oder einer subnationalen Ebene, wie z. B. den Kantonen) und auch in einem Politikfeld, das man untersuchen möchte, verschieden ist. Im Konzept des Politikstils wird davon ausgegangen, dass sich bestimmte Prozessmuster auf die Policy (d.h. auf die Politikinhalte) auswirken, und dass sich diese Prozessmuster der Formulierung und der Implementierung von öffentlichen Politiken über eine gewisse Zeit als stabil erweisen. Hinzu kommt, dass Politikstile in nationalen Institutionen eingebettet sind, die normalerweise das Ergebnis langfristiger Prozesse sind, was die Stabilität der Stile nochmals begünstigt. Um das Konzept realistischer aus-

zugestalten, werden von der Forschung auch dynamische, kurzfristig wirkende Einflussfaktoren miteinbezogen, wie z. B. die Konjunkturlage, die öffentliche Meinung oder der Einfluss der Medien.

### 3.2.1 Die zwei Gruppen von Einflussfaktoren des Politikstils

Die einschlägige politikwissenschaftliche Literatur kennt zwei Gruppen von Einflussfaktoren, die den Politikstil ausmachen: die nationalen Eigenheiten und die politikfeldspezifischen Eigenheiten (Sager et al., 2018, S. 102). Nachfolgend werden diese zwei Gruppen von Einflussfaktoren an Hand von zwei Ansätzen sowie eine Weiterentwicklung des Konzeptes des Politikstils auf der subnationalen Ebene vorgestellt. Am Schluss des Kapitels wird eine Definition des Politikstils präsentiert, die für die vorliegende Arbeit massgebend sein wird.

#### Die nationalen Eigenschaften

In den 1980er Jahren widmete sich die Forschung hauptsächlich der ersten Gruppe von Einflussfaktoren, den nationalen Eigenschaften. Unter den zahlreichen Untersuchungen in diesem Forschungsbereich ist besonders die Studie von Richardson «Policy Styles in Western Europe» (1982) zu erwähnen, welche den Politikstil als «different systems of decision-making, different procedures for making societal decision» definiert hat (Richardson et al., 1982, S. 2). Richardson geht davon aus, dass die Politik aus Mangel an Zeit und Informationen auf «standard operating procedures» zurückgreift. Auf diese Art und Weise kann sie die Komplexität reduzieren und den unklaren Präferenzen der Akteur\*innen teilweise entgegenwirken (Bauer et al., S. 8). Ein zentraler Aspekt dieser Forschung ist der Verwaltung und ihrer Rolle gewidmet; einerseits bereitet sie die Entscheidungen vor, die auf politischer Ebene beschlossen werden, andererseits führt sie sie auch aus. Die Faktoren, welche die Arbeit der Verwaltung massgeblich beeinflussen, sind neben der formalen, institutionellen Struktur des Staates auch die Traditionen, die politische Kultur des jeweiligen Staates sowie die Austauschbeziehungen der involvierten Akteur\*innen (Bauer et al., 2013, S. 6).

Richardson et al. (1982) unterscheiden zwei Dimensionen, welche die nationalen Politikstile ausmachen:

- Der generelle Problemlösungsansatz der politischen Steuerung: Staaten sind eher aktiv und antizipativ oder reaktiv;
- Das Beziehungsmuster zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren bei der Initiierung und Formulierung von Policies: diese Interaktion kann eher kooperativ oder eher hierarchisch-interventionalistisch sein.

Aus der Kombination dieser zwei Dimensionen kann man vier idealtypischen Politikstile identifizieren (Knill und Tosun, 2015, S. 38):

1. Der rationalistische Konsens, eine Kombination aus antizipativer Steuerung und kooperativem Beziehungsmuster, wie in Deutschland üblich;
2. die Verhandlung, eine Kombination aus reaktiver und kooperativer Steuerung, die in Grossbritannien zu finden ist;
3. die Konzertierung, eine Kombination aus antizipativer und interventionistischer Steuerung, die typisch für Frankreich ist;

4. die Verhandlung und der Konflikt, eine Kombination aus reaktiver und interventionistischer Steuerung, wie sie mit den Niederlanden in Verbindung gebracht wird (Knill und Tosun, 2015, S. 38).

Zu der Forschung über die nationalen Politikstile gehört auch die Arbeit von Frans van Waarden (1992), der eine weitere Typologie von Einflussfaktoren vorgeschlagen hat. Wie Richardson unterscheidet auch er zwei Dimensionen der nationalen Politikstile:

- Der Grad der Formalisierung der Beziehungen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren;
- das Ausmass gesellschaftlicher Partizipation im Policy-Prozess (Knill und Tosun, 2015, S. 38).

Aus der Kombination dieser zwei Dimensionen resultieren folgende idealtypischen nationalen Politikstile:

1. Der etatistische Politikstil, eine Kombination von hoher Formalisierung durch einen starken Staat und geringer Partizipation (wie z. B. in Frankreich);
2. der pluralistische Politikstil, eine Kombination geringer Formalisierung und eingeschränkter Partizipationsmöglichkeiten (wie z. B. in den USA);
3. der korporatistische Politikstil, eine Kombination von hoher Formalisierung und breiter Partizipation (wie z. B. in Österreich, den Niederlanden und Schweden);
4. der klientelistische oder der liberal-korporatistische Politikstil (wie z. B. in der Schweiz), eine Kombination aus geringer Formalisierung und breiten Partizipationsmöglichkeiten (Knill und Tosun, 2015, S. 38).

Sowohl das Model von Richardson wie auch dasjenige von Frans van Waarden wurden durch empirische Studien nur teilweise bestätigt. Die Politikstile westeuropäischer Länder ähneln sich viel stärker als aufgrund der zwei vorgestellten Modelle zu erwarten wäre. Eine von Richardson 1982 durchgeführte Länderanalyse lässt vielmehr die mögliche Existenz eines westeuropäischen Politikstils vermuten, der zu einer konsensualen Politikgestaltung und einer Abkehr von einer antizipativen Steuerung tendiert (Knill und Tosun, 2015, S. 39).

### **Die politikfeldspezifischen Eigenheiten**

Ein weiterer wichtiger Befund der Länderfallstudien von Richardson (1982) war die Beobachtung von Anzeichen politikfeldspezifischer Stile. Die Politikstile variierten nämlich vielmehr zwischen den verschiedenen nationalen Politikfeldern als zwischen den untersuchten Ländern (Knill und Tosun, 2015, S. 39). Die entstandene Literatur über diese sektoriellen Eigenschaften hat jedoch Resultate geliefert, die einen kleinen Mehrwert im Vergleich mit schon existierenden Forschungsansätzen wie z. B. die « Policies determine politics » - These von Lowi aufweisen (Schubert et al., 2014, S. 133). Aus diesem Grund haben Knill und Tosun (2012) ein integriertes Model entwickelt, das sowohl nationale wie auch politikspezifische Stile berücksichtigt. Das Modell unterscheidet zwischen strukturellen und konjunkturellen Faktoren, um Veränderungen des Politikstils im Zeitverlauf besser Rechnung zu tragen (Knill und Tosun, 2015, S. 41).

Zu den wichtigen Faktoren der nationalen Eigenheiten, die den Politikstil eines Landes beeinflussen können, findet man nach Knill und Tosun (2015, S. 42):

- Das sozioökonomische Entwicklungsniveau: Je geringer das Entwicklungsniveau, desto wahrscheinlicher ist es, dass der Policy Prozess konfliktrichtig ist, weil Verteilungskonflikte stärker sind;
- die vorherrschende kulturelle Orientierung im Hinblick auf staatliche Intervention;
- die institutionellen Strukturen, die eher konsensorientiert oder konkurrenzbasiert sein können;
- das Muster des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft: In diesem Zusammenhang geht es um die Frage, ob die gesellschaftliche Interessenvermittlung eher pluralistisch oder eher korporatistisch ausgeprägt ist.

Zu den wichtigen Faktoren der politikfeldspezifischen Eigenheiten, die einen Einfluss auf den Politikstil ausüben können, findet man:

- Die Art des politischen Problems, wie auch die kurzfristigen Veränderungen des Problemdrucks. Je nach Konstellation dieser zwei Faktoren sind andere Akteure in der Politikgestaltung massgebend;
- die Policy-Paradigmen, das heisst die Art, wie das Problem normalerweise wahrgenommen wird und die Lösungsansätze, die daraus abgeleitet werden;
- die Pfadabhängigkeiten, da eine Änderung der Politikgestaltung mit hohen Kosten verbunden wäre; die Konfliktlinien, die sich üblicherweise aus dem jeweiligen Politik-Feld ergeben.

In der nachfolgenden Tabelle werden die Faktoren der nationalen bzw. der politikfeldspezifischen Eigenheiten nach Knill und Tosun schematisch dargestellt:

Gruppen von Einflussfaktoren	Strukturelle Faktoren	Konjunkturelle Faktoren
Nationale Eigenheiten	Der sozioökonomische Entwicklungsstand Die kulturelle Orientierung Die institutionellen Gegebenheiten Das Beziehungsmuster zwischen Staat und Gesellschaft	Die wirtschaftliche Konjunkturlage Die öffentliche Meinung Die Regierungszusammensetzung Die Veränderung des Beziehungsmusters zwischen Staat und Gesellschaft
Politikfeldspezifische Eigenheiten	Die Problemnatur Policy-Paradigmen Die gesetzlichen Rahmenbedingungen Pfadabhängigkeiten Typische Konfliktlinien	Der Problemdruck Aktuelle Erkenntnisse Aktuelle Ereignisse Untypische Konfliktlinien

Tabelle 3: Schema des Politikstils nach Knill und Tosun (2012, S. 35), eigene Darstellung

Der Vollständigkeit halber muss man hinzufügen, dass auf die Ausgestaltung von politischen Programmen neben diesen zwei Gruppen von Faktoren auch die Erfahrungen einen Einfluss haben, die mit den Interventionsinstrumenten gemacht wurden. Wichtige Aspekte sind in diesem Zusammenhang die potenzielle Umsetzbarkeit, die Akzeptanz, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit des in Frage stehenden politischen Programmes (Sager et al., 2018, S. 103).

### **Eine Weiterentwicklung des Politikstils: Die Forschung auf der subnationalen Ebene**

Wie bereits erwähnt, tendieren nationale Politikstile westeuropäischer Länder dazu, sich immer stärker zu ähneln, sei es aufgrund von Lernprozessen oder politischen Harmonisierungen, die auf internationaler Ebene stattfinden. Auch aus diesem Grund hat sich das Interesse der Forschung zunehmend auf Interaktionsprozesse der Politikformulierung auf subnationaler Ebene verschoben. Mit der Fokussierung auf die subnationale Ebene ist die Relevanz einzelner Faktoren besser zu isolieren, denn die Wirkungszusammenhänge sind auf diesen Ebenen weniger komplex, was ein methodologischer Vorteil für die Forschung darstellt. Zu den wichtigen Vertretern dieser Forschung gehört der Politikwissenschaftler Theo Schiller, der mit seiner Arbeit untersuchen wollte, «ob sich Politikstile mit spezifischer Regelmässigkeit in Politikfeldern oder als typische Handlungsmuster in Provinzen ausprägen» (Schiller, 1991, S. 46). Aufgrund seiner Beobachtungen hat Schiller folgende Merkmale eines subnationalen Politikstils festgehalten:

- Dieser bleibt über verschiedene Politikfelder hinweg konstant,
- ist akteursspezifisch (gemeint sind nicht nur die politischen oder administrativen Akteure, sondern auch die Repräsentanten von Interessengruppen) resistent gegenüber dem Wechsel von Eliten und
- unterscheidet sich hinreichend deutlich von den Stilen anderer Provinzen (Schiller, 1991, S. 47).

Vom Politikstilkonzept von Schiller verspricht man sich die Sichtbarmachung der Handlungs- und Entscheidungsmuster der involvierten Akteure, die den Politikvollzug stark beeinflussen, oder wörtlich zitiert: «Die Politikstilanalyse im Sinne von policy styles ist insofern in der Tat konkretisierte Anwendung des Konzepts *politische Kultur*, um die informellen Handlungsmuster von Entscheidungseliten sichtbar zu machen» (Bauer et al., S. 12).

### **3.2.2 Fazit**

Als Fazit der vorhergehenden Erläuterungen arbeitet die vorliegende Arbeit mit einer Definition des Politikstils, die wie folgt lautet: Der Politikstil definiert die typische Form des Ablaufs von Interaktionsprozessen bei der Formulierung und der Implementierung von öffentlichen Politiken. Die Einbettung des Politikstils in die öffentlichen Institutionen, die das Ergebnis langfristiger Prozesse sind, verleiht ihm Stabilität, wobei die Institutionen von Kanton zu Kanton und von Politikfeld zu Politikfeld variieren können. Faktoren wie die momentane wirtschaftliche Lage, aber auch die wirtschaftlichen Perspektiven im Allgemeinen oder die öffentliche Wahrnehmung gesellschaftlicher Probleme können Politikstile langfristig ändern.



## 4 Hypothesen

### 4.1 Hypothese 1: Wirksamkeit der IIZ in den Kantonen

Politikwissenschaftlich lässt sich die Frage nach der Wirkung eines politischen Programms und/oder einer Massnahme und dem spezifischen Kontext, in dem es seine Wirkung am besten entfaltet, im Phasenmodell des Policy Cycles einbetten (Sager, 2018, S. 89). Der Policy Cycle stellt den politischen Prozess von der Entstehung bis zur Umsetzung beziehungsweise Anpassung eines politischen Programms in sechs aufeinanderfolgenden Phasen dar: Agenda Setting, Politikformulierung, Entscheidung, Implementation/Umsetzung, Evaluation, Weiterführung/Terminierung. Sager und Hinterleitner (2014) fassen diese zu den drei Gruppen «Genese», «Vollzug» und «Wirkungsentfaltung» zusammen (Sager, 2018, S. 90). Dabei wird in der Phase der Genese «ein Problem definiert und sodann ein Programm konzipiert, das das Problem adressiert» (ebd., S. 90). In der Vollzugsphase werden «Umsetzungsstrukturen konstituiert und Umsetzungsprozesse definiert, damit die Leistung tatsächlich erbracht werden kann» (ebd., S. 90). Schliesslich wird in der Phase der Wirkungsentfaltung analysiert, inwieweit das formulierte und umgesetzte politische Programm seine Wirkung entfaltet und «eine Verhaltensveränderung bei den Adressaten des Programms, hervorgerufen» wird (ebd., S. 90).

Aus diesem modellhaften Zugang zum Politikprozess leiten sich die beiden ersten Hypothesen dieser Masterarbeit ab. Anhand des linearen Wirkungsmodells, angewandt auf die einzelnen Policy-Felder in den ausgewählten Kantonen, wird die Wirkung der IIZ untersucht. Analysiert werden einerseits die Bedingung der Ausformulierung des politischen Programms der IIZ im Policy-Feld (Politikkonzept) sowie die Formen der Implementierung derselben (Umsetzungsorganisation), um Aussagen machen zu können über das Massnahmenangebot (Output) sowie über die damit erzielten Wirkungen (Outcome).

#### 1. Teilhypothese: Politische Legitimation

Die Ausgestaltungsformen der IIZ unterscheiden sich einerseits zwischen den Kantonen, andererseits jedoch auch zwischen den einzelnen Policy-Feldern innerhalb eines Kantons. Ein Unterscheidungsmerkmal bezieht sich auf die politische Legitimation der IIZ. Es gibt Kantone, die keine politisch legitimierte Formen von IIZ kennen, während in anderen Kantonen mehrere Regierungsratsbeschlüsse zu verschiedenen Phasen oder Themen der IIZ vorliegen. Eine dritte Gruppe von Kantonen verfügt zwar nicht über einen Regierungsratsbeschluss, jedoch über andere, schriftliche Vereinbarungen zwischen den verschiedenen an der IIZ beteiligten Institutionen (Nationale IIZ-Fachstelle, 2020, S. 6f). Die Hypothese zur politischen Legitimation basiert auf der Annahme, dass der «jeweilige Implementierungskontext» (Sager et al., 2021, S. 98) wie auch die Ausgestaltung des Politikkonzepts, welches «die Gesamtheit der rechtlichen Bestimmungen und der diese konkretisierenden Vorgaben» (Sager & Hinterleitner, 2014, S. 444) enthält, zentral sind für die Evaluation einer politischen Massnahme und, dass das Vorliegen von politischer Legitimation die Wirkung einer Massnahme begünstigt. Die erste Hypothese lautet deshalb:

Eine hohe politische Legitimation, beispielsweise kraft eines Regierungsratsbeschlusses, begünstigt die Wirkung der IIZ in einem Kanton und / oder Policy-Feld.

## **2. Teilhypothese: Definierte Strukturen, Ansprechpersonen, Prozesse und Fallkriterien**

In einer Evaluation wird untersucht, inwieweit sich die strukturellen Vorgaben positiv auf die Wirkung einer politischen Massnahme auswirken. Für die IIZ gibt es in den Kantonen und / oder Policy-Feldern unterschiedliche Ausgestaltungen der IIZ. Es gibt Kantone, in welchen «umfassende Strukturen auf strategischer Ebene, teilweise mit Koordinations-, Steuerungsgremium und Expertengruppe» vorhanden sind, während solche Strukturen in anderen Kantonen fehlen oder nur ansatzweise erkennbar sind. In diesen wird die IIZ situativ angewandt (Nationale IIZ-Fachstelle, 2020, S. 7).

Neben den Umsetzungsstrukturen gehören auch die verschiedenen Akteur\*innen zu den Erfolgsfaktoren einer erfolgreichen IIZ. Die Ansprechpersonen für die IIZ können in den – allenfalls vorhandenen – IIZ-Koordinationsstellen, aber auch in den Vollzugsstellen oder verwaltungsexternen Partnerorganisationen angesiedelt sein. Sager et al. (2021) betonen, dass die Umsetzungsorganisation einer politischen Massnahme oder eines Programms durch die Vielzahl und die «Diversität an Vollzugsakteur\*innen aus den verschiedenen Politikbereichen und Sektoren» sehr komplex geworden ist (Sager et al., 2021, S. 103). In der IIZ sind per Definition mehrere Akteur\*innen aus verschiedenen Vollzugsstellen am Umsetzungsprozess beteiligt. «Die Koordinationsfähigkeit der unterschiedlichen Akteur\*innen ist somit ein zentraler Gegenstand der Bewertung einer Umsetzungsorganisation» (Sager et al., 2021, S. 103).

Für eine optimale Steuerung der IIZ-Aktivitäten sind definierte Fallkriterien und festgelegte Prozessabläufe wichtig. Im Falle der IIZ orientieren sich diese Abläufe in einigen Kantonen an etablierten Case Management-Prozessen und können somit als professionell angesehen werden. Die Professionalität lässt sich auch an vordefinierten Fall- und Triagekriterien ablesen (Nationale IIZ-Fachstelle, 2020, S. 6f). Diese in einigen Kantonen zur Anwendung kommenden professionellen Instrumente sind evidenz-basiert und fundieren in wissenschaftlichen Arbeiten und / oder bereits vorhandenen Praxiserfahrungen (Sager et al., 2021, S. 100). Dies dürfte sich positiv auf die Wirksamkeit der IIZ auswirken. Aus diesen Überlegungen abgeleitet ist die zweite Hypothese dieser Arbeit. Sie lautet:

Definierte Strukturen auf strategischer und operativer Ebene, koordinierende Akteur\*innen und festgelegte Fallkriterien und Prozesse begünstigen die Wirkung der IIZ in einem Kanton und / oder Policy-Feld.

## **4.2 Hypothese 2: Eignung der IIZ für das Policy-Feld**

### **1. Teilhypothese zu den kantonalen Eigenschaften**

Was die kantonalen Eigenschaften anbelangt, gehen wir davon aus, dass der sozioökonomische Entwicklungsstand, die kulturelle Orientierung und das Beziehungsmuster zwischen Staat und Gesellschaft in allen drei untersuchten Policy-Feldern keine relevanten Unterschiede ausmachen, da die zwei untersuchten Kantone politisch und wirtschaftlich ähnlich aufgestellt sind. Hingegen können die institutionellen Gegebenheiten eines Kantons einen starken Einfluss auf

den Output und Outcome in einem Policy-Feld haben. In der Forschung spricht man von «Behördenarrangement», es sind politisch-administrative Entscheidungen über die Umsetzungsstruktur einer Politik, wie z. B. eine neue Kompetenzordnung, die Zuordnung der neuen Politik zu bestehenden oder neuen Verwaltungszweigen oder die Verteilung von Ressourcen (Sager & Rüefli, 2005, S. 102f). Auch weitere Autoren, wie z. B. Kissling-Näf und Wälti (1999, 669ff.), haben festgestellt, dass ein klarer Zusammenhang zwischen Verwaltungsstruktur und Output zu beobachten ist. Im Bereich der kantonalen Eigenschaften lautet unsere Hypothese wie folgt:

Sind alle relevanten verwaltungsinternen Akteure eines Policy-Feldes dem gleichen Departement unterstellt, hat dies einen positiven Einfluss auf die Arbeit der IIZ und darum auf Output und Outcome in einem Policy-Feld.

Die zweite Gruppe von Einflussfaktoren des Politikstils sind die politikfeldspezifischen Eigenschaften, die folgende Merkmale aufweisen: die Policy-Paradigmen, die typischen Konfliktlinien, die gesetzlichen Rahmenbedingungen und das Problemdruck.

## 2. Teilhypothesen zu den politikfeldspezifischen Eigenschaften

### Unterhypothese zum liberal-korporatistischen Wohlfahrtsstaatsregime

Zu den Merkmalen Policy-Paradigmen und typische Konfliktlinien im Bereich der Sozialpolitik muss man festhalten, dass in der politikwissenschaftlichen Forschung die Schweiz zu den Ländern gehört, welche Merkmale sowohl des liberalen als auch des korporatistischen Wohlfahrtsstaatsregimes aufweisen; die Schweiz wird entsprechend als liberal-korporatistischer Wohlfahrtsstaat bezeichnet.

Unter einem liberalen Wohlfahrtsstaatsregime versteht man eine sozialpolitische Leitkonzeption, nach welcher sich die Rolle des Sozialstaates auf die Armutsvermeidung beschränkt (Schmidt, 2007, S. 262). Nach dieser Konzeption, auch als Fürsorgeprinzip bekannt, wird dem Staat nur eine begrenzte Zuständigkeit zugestanden, um den Markt möglichst wenig zu stören. Sozialpolitische Leistungen werden aufgrund einer Bedürftigkeitsprüfung gewährt und beschränken sich auf (steuerfinanzierte) Mindestleistungen. Nach diesem Wohlfahrtsstaatsregime wird ein „schlanker Staat“ befürwortet (Schmidt, 2007, S. 263).

Das wichtigste Merkmal des korporatistischen Wohlfahrtsstaatsregimes ist hingegen die gesetzliche Sozialversicherung in Form von beitragsfinanzierten Sozialversicherungsleistungen (Schmidt, 2007, S. 263). Die Art der Finanzierung dieser sozialpolitischen Leistungen (z. B. die gesetzliche Rentenversicherung oder die Arbeitslosenversicherung) und die Leistungsgewährung können im Ländervergleich und je nach sozialpolitischem Policy-Feld stark variieren. Nach dem Äquivalenzprinzip sollten diese sozialpolitischen Leistungen jedoch den zuvor eingezahlten Beiträgen in das Sozialversicherungssystem entsprechen (Schmidt, 2007, S. 264). Im Laufe der Zeit hat das Äquivalenzprinzip eine deutliche Abschwächung erlebt, gleichwohl kennen die meisten wirtschaftlich entwickelten Demokratien mit einem korporatistischen Wohlfahrtsstaatsregime noch eine Koppelung von sozialpolitischen Leistungen an die eingezahlten Beiträge. Ein wichtiger Aspekt dieses Wohlfahrtsstaatsregimes ist auch die Einbindung von

Arbeitgebervertretungen und den Gewerkschaften in die Verwaltungsinstitutionen der gesetzlichen Sozialversicherungen, was auf einen institutionalisierten Verbändeeinfluss auf die Policy-Formulierung hinausläuft (Schmidt, 2007, S. 265).

Das dritte Wohlfahrtsstaatsregime ist das sozialdemokratische, das sich durch gesetzliche Sozialleistungen auszeichnet, die ohne die Bedürftigkeit zu prüfen und unabhängig von den Beitragszahlungen grosszügige Pauschalleistungen für alle Wohnbürger (Staatsbürgerversorgung) bietet. Ein wesentlicher Teil der sozialpolitischen Leistungen wird durch Steuern finanziert (Schmidt, 2007, S. 265). Das sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatsregime zeichnet sich auch durch einen weit ausgebauten sozialen Dienstleistungssektor und durch ein Äquivalenzprinzip mit stark redistributiv wirkenden Korrekturmechanismen aus (Schmidt, 2007, S. 265). Im Bereich der politikfeldspezifischen Eigenschaften lautet unsere erste Hypothese wie folgt:

Entspricht die Ausgestaltung der IIZ in einem Policy-Feld dem in der Schweiz verbreiteten liberal-korporatistischen Politikstil, erzielt die IIZ besseren Output und Outcome.

### Unterhypothese zur distributiven Policy

Eine Policy kennt immer Nutzniessende und gleichzeitig verursacht sie Kosten. Die Frage nach dem Nutzen und den Kosten hat eine grosse Auswirkung auf die Umsetzung der Politikgestaltung. Nach der «Policies determine politics»-These von Theodore Lowi kann man vier Arten von Policies (redistributive, distributive, regulative und konstituierende Policy) unterscheiden, die einen spezifischen Prozess der Konflikt- und Konsensbildung kennzeichnen (Knill & Tosun, 2012, S. 26f). Die Definition der vier Policies wird in der folgenden Tabelle dargestellt mit dem jeweiligen Prozessmuster und dem Steuerungsprinzip.

Policy-Typ	Definition	Prozessmuster	Steuerungsprinzip
Redistributive Policy	Klare Relation zwischen Kosten und Nutzen einer Massnahme ist herstellbar (z.B. progressive Besteuerung)	Konfliktreich; Polarisierung zwischen Gewinnern/Gewinnerinnen und Verlierern/Verliererinnen	Staatlicher Zwang (Abgabenzwang) und sozial selektive Leistungsgewährung/-zuweisung
Distributive Policy	Staatliche Leistungen, die unendlich teilbar sind (z. B. Finanzierung allgemein nutzbarer Infrastruktur wie Schulen, Konjunkturpaket oder Forschungszuschüsse)	Konsensual; Polarisierung zwischen Gewinnern/Gewinnerinnen und Verlierern/Verliererinnen	Anreize

Regulative Policy	Regeln für individuelles und kollektives Verhalten (z. B. Umweltschutz, Migration, Verbraucherschutz)	Wechselnde Koalitionen; Prozessmuster sind stark von der konkreten Kosten- / Nutzen-Perzeption abhängig; potenziell konfliktreich für sozial-regulative Policies	Staatlicher Zwang (Gebot, Verbot); Überzeugung und Vorbild; Selbstregulation durch Betroffene
Konstituierende Policy	Schaffung institutioneller Regeln	Konsensual; keine oder sehr geringe Polarisierung zwischen Gewinnern/Gewinnerinnen und Verlierern/Verliererinnen	Staatlicher Zwang (Gebot, Verbot); Überzeugung und Vorbild; Selbstregulation durch Betroffene

Tabelle 4: Schema der Policy-Typen nach Lowi, Quelle: Knill und Tosun (2012, S. 28), eigene Darstellung

Alle drei untersuchten Policy-Felder sind relevant für den Arbeitsmarkt. Im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt und dem Verhältnis zwischen Arbeitgebenden und Gewerkschaften spricht man in der Schweiz von Sozialpartnerschaft. Damit ist das kooperative Verhältnis der Sozialpartner gemeint, mit dem Ziel, harte Konflikte zu vermeiden. Das Resultat ist, dass der Schweizer Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich wenig reguliert, sehr flexibel und von Konsenskultur und Dezentralität (Entscheidungen werden auf Betriebsebene gefällt) geprägt ist (NZZ, 2021). Falls überhaupt, tritt der Staat als Schlichter auf. Starke und zentralistische Eingriffe gehören nicht zur Sozialpartnerschaft schweizerischer Ausprägung. Man kann zusammenfassend festhalten, dass der Schweizer Arbeitsmarkt durch Konsens zwischen den Sozialpartnern und Zurückhaltung des Staates charakterisiert ist. Im Bereich der politikfeldspezifischen Eigenschaften lautet also unsere zweite Hypothese wie folgt:

Entspricht ein Policy-Feld eher dem distributiven Policy-Typ (konsensuales Prozessmuster, kein staatlicher Zwang, dafür Anreize durch öffentliche Leistungen), erzielt die IIZ besseren Output und Outcome.

## 5 Fallstudie 1: IIZ im Kanton Luzern

### 5.1 Kantonale IIZ - Grundlagen und Ausgestaltung

Ausgehend von den Empfehlungen der VDK und der SODK, auf nationaler Ebene eine IIZ-Koordinationsgruppe und in den Kantonen eigene IIZ-Strukturen zu schaffen (VDK & SODK, 2001), startete die IIZ im Kanton Luzern 2004 mit einer IIZ-Führungsgruppe. Diese bestand aus den Leiter\*innen der IV-Stelle Luzern, der Dienststelle Wirtschaft und Arbeit (wira), der Berufs- und Studienberatung, des Kantonalen Sozialamtes und Vertreter\*innen der Sozialhilfe. Dieses Gremium erarbeitete das Konzept für die IIZ im Kanton Luzern, während eine Kerngruppe IIZ bestehend ebenfalls aus Vertreter\*innen dieser Ämter und Dienststellen für den Erfahrungsaustausch und die konkrete Umsetzung der IIZ zuständig war. Die IIZ im Kanton Luzern begann als Pilotprojekt, welches bei ungenügenden Ergebnissen «mit Sicherheit abgebrochen» würde (RR LU, 2006, S. 2). 2008 wurde die IIZ – nach dem Abschluss der zweijährigen Pilotphase – nicht abgeschafft, sondern umstrukturiert.

#### 5.1.1 Politische Legitimation

Die heutige IIZ im Kanton Luzern basiert auf einer Vereinbarung, die 2008 zwischen der IV-Stelle Luzern (WAS IV Luzern), der Dienststelle Wirtschaft und Arbeit (WAS wira Luzern) sowie dem Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung (ZiSG) abgeschlossen wurde. Die Vereinbarung trat am 1. März 2009 in Kraft (IV Luzern et al., 2008) und stützt sich einerseits auf die gesetzlichen Grundlagen aus dem Arbeitslosen- und Invalidenversicherungsrecht (Art. 85f, Art. 92 Abs. 7 AVIG, Art. 119d AVIV, Art. 68<sup>bis</sup> IVG) sowie Bestimmungen des kantonalen Sozialhilfegesetzes (§ 24a, SRL Nr. 892). Andererseits stützt sie sich auf das vom Bund im Jahr 2005 gestartete Projekt IIZ-MAMAC (Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments mit Case Management). IIZ-MAMAC wurde 2010 beendet und der Kanton erarbeitete die Grundlagen der aktuellen IIZ. Ausgerichtet ist die IIZ auf folgende Ziele, welche in der Vereinbarung festgehalten sind:

- Institutionen melden Personen, deren Situation den IIZ-Kriterien entspricht, für den IIZ-Prozess an;
- Institutionenübergreifende, verbindliche Integrationsprozesse für Personen mit komplexen Mehrfachproblematiken;
- Am IIZ-Standortgespräch gemeinsam beschlossene Massnahmen werden von den beteiligten Institutionen im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten wie auch von den Klienten und Klientinnen mitgetragen und umgesetzt;
- Nach den durchgeführten Massnahmen sind die Personen mit komplexer Mehrfachproblematik beruflich integriert bzw. reintegriert (IV Luzern et al., 2008, S. 4).

### 5.1.2 Umsetzungsorganisation

Strategisch wird die IIZ im Kanton Luzern von der IIZ-Führungsgruppe geleitet. Diese enthält Vertreter\*innen mit Stimmrecht (Trägerschaft) und mit beratender Stimme. Stimmrecht haben die Vertretungen, zwischen denen die IIZ-Vereinbarung im Kanton abgeschlossen wurde. Beratend Einsitz in die IIZ-Führungsgruppe nehmen die Dienststelle Soziales und Gesellschaft, der Verband Luzerner Gemeinden (Bereich Gesundheit und Soziales) und die Dienststelle Berufs- und Weiterbildung (BIZ) (IIZ-Koordinationsstelle, 2020, S. 14).

Auf operativer Ebene hat der Kanton Luzern eine IIZ-Koordinationsstelle geschaffen, welche organisatorisch WAS IV Luzern (IV-Stelle Luzern) angegliedert ist. Die Stelle beinhaltet 60 Stellenprozent, die vom Leiter der IIZ-Koordinationsstelle sowie seinem Stellvertreter ausgefüllt werden. Beide sind einerseits für die IIZ-Koordinationsstelle, andererseits als Eingliederungsberater in der IV-Stelle Luzern tätig. Die IIZ-Koordinationsstelle betreut keine Klient\*innen in Sinne eines Case Managements, sondern koordiniert lediglich die Leistungen. Das heisst, sie organisiert Standortgespräche, erstellt einen Handlungsplan und macht das Monitoring über die Massnahmen, die in den Institutionen (IV, RAV oder Sozialhilfe) durchgeführt werden. Mit der IIZ-Koordinationsstelle liegt auf operativer Ebene eine definierte Struktur für die IIZ vor. Damit ist die interinstitutionelle Zusammenarbeit im Sinne von Art. 85f AVIG und Art. 68<sup>bis</sup> IVG formalisiert.

Die IIZ-Koordinationsstelle verfasst einen Jahresbericht und rapportiert über ihre Aktivitäten. Darin enthalten sind ein allgemeiner Jahresrückblick und verschiedene beschreibende Statistiken zur IIZ im Kanton Luzern (IIZ-Koordinationsstelle, 2019 und 2020).

Die Kosten, die im Rahmen der IIZ-Koordinationsstelle und für die «Grundstruktur» der IIZ anfallen, werden von den unterzeichnenden Stellen WAS IV Luzern, wira Luzern und ZiSG paritätisch übernommen. Kosten für Massnahmen der beteiligten Institutionen, für welche die Personen anspruchsberechtigt sind, werden von diesen getragen (IV Luzern et al., 2008, S. 4).

### 5.1.3 Operative Umsetzung und Ansprechpersonen bei den Vollzugsstellen

Ein IIZ-Prozess, welcher von der IIZ-Koordinationsstelle für die involvierten Durchführungsstellen koordiniert wird, startet erst, wenn zwischen den Institutionen «ein erhöhter Koordinationsbedarf» vorhanden ist (Nationale IIZ-Fachstelle, 2020, S. 24) und mindestens drei Ämterstellen involviert sind.

Allen an der IIZ beteiligten Institutionen im Kanton Luzern steht eine spezifische Software zur Verfügung. CaseNet ist eine webbasierte Kommunikationsplattform für den Austausch von Informationen. Die Klient\*innen geben mit einer unterschriebenen IIZ-Vollmacht ihr Einverständnis für den «offenen Austausch aller IIZ-relevanten Informationen innerhalb des IIZ-Fallteams während des IIZ-Prozesses» (IIZ Luzern, 2021a, S. 2). Allerdings ersetzt CaseNet nicht die Bearbeitung der Fälle in den Systemen der involvierten oder fallführenden Institutionen.

### 5.1.4 Fallkriterien und Prozesse

Voraussetzungen für die Teilnahme an der IIZ im Kanton Luzern sind folgende Kriterien:

- Die Person hat Wohnsitz im Kanton Luzern
- Die Person ist arbeitsmarktfähig
- Die Person ist bei mindestens einer Partnerinstitution (RAV, Sozialhilfe, IV-Stelle) leistungsberechtigt und es besteht eine Mehrfachproblematik
- Es besteht Koordinationsbedarf zwischen den Institutionen
- Die Person ist motiviert, nimmt freiwillig an der IIZ teil und stellt den Behörden eine Vollmacht über den Datenaustausch aus (IIZ Luzern, 2021c, S. 1).

Die IIZ läuft nach einem standardisierten Prozess ab, der von der IIZ-Koordinationsstelle – nachdem eine Meldung von einer beteiligten Institution erfolgt ist – angestossen und koordiniert wird. Der Prozess besteht aus den Prozessschritten Situationsklärung, Standortgespräch, Handlungsplan und Umsetzung (IIZ Luzern, 2021b, S. 1). Während die Situationsklärung in der Regel ohne die Klientin oder den Klienten zwischen der IIZ-Koordinationsstelle, der anmeldenden und den beteiligten Institutionen erfolgt, ist beim Standortgespräch die betroffene Person teilweise dabei. Im Standortgespräch nimmt das «IIZ-Fallteam» eine «breite Standortbestimmung» vor (IIZ Luzern, 2021a, S. 2), aufgrund derer Ziele formuliert und ein Handlungsplan erarbeitet werden. Die Umsetzung des Handlungsplanes erfolgt mit der Unterstützung eines Case Managers oder einer Case Managerin. Der Handlungsplan wird laufend überprüft und allenfalls angepasst. Sind die «gemeinsam festgelegten Ziele erreicht» oder «eine weitere Zusammenarbeit verschiedener Institutionen erübrigt» (IIZ Luzern, 2021a, S. 2) sich, kommt es zum Abschluss des IIZ-Prozesses. Es folgen die Auflösung des IIZ-Fallteams, die Schliessung des IIZ-Dossiers und das Erlöschen der IIZ-Vollmacht. Ziel der IIZ ist immer die berufliche (Re-) Integration (ebd., S. 2). Im besten Fall hat die betroffene Person zu diesem Zeitpunkt eine Arbeitsstelle im ersten Arbeitsmarkt.

### 5.1.5 Optima

Seit 2018 führt der Kanton Luzern mit Unterstützung des Bundes (BSV und SECO) das Pilotprojekt «Optima» durch. Dabei handelt es sich um ein zeitlich befristetes Pilotprojekt im Rahmen des Artikels 68<sup>quater</sup> IVG, welcher vorsieht, dass das BSV «zum Zweck der Eingliederung befristete Pilotversuche» bewilligt, «die von den Bestimmungen des Gesetzes abweichen können» (BSV, 2018, S. 1). Optima ist ein solches Pilotprojekt. Der Kanton Luzern startete es am 1. November 2018. Es endet am 30. September 2022 mit der Option, verlängert zu werden. Bei Optima handelt es sich um eine spezifische Form der IIZ, bei der ebenfalls die RAV, die IV und die Sozialhilfe zum Zweck der beruflichen Eingliederung zusammenarbeiten. Der Prozess Optima sieht eine «klient\*innenorientierte» (an Stelle einer systemorientierten) Fallführung vor (Luzern, 2018, S. 1). Diejenige Institution übernimmt die Fallführung, welche über die besten Kompetenzen verfügt, der betroffenen Person Unterstützung zu bieten. Dies geschieht unabhängig davon, bei welcher Institution die Person leistungsberechtigt ist. Während beim oben beschriebenen IIZ-Prozess die IIZ-Koordinationsstelle die Aufgabe der Koordination des IIZ-Falles übernimmt, arbeiten bei Optima zwei Institutionen zusammen und übertragen einander je nach Kompetenzen die Fallführung (Optima, 2021).



## 5.2 Lineares Wirkungsmodell im Bereich IIZ Arbeitsmarktintegration Kanton Luzern

### 5.2.1 Politikkonzept

Der Kanton Luzern setzt die Mittel für Massnahmen gemäss Art. 59d AVIG in erster Linie für Jugendliche ein. AMM gemäss Art. 59d AVIG kommen nur in wenigen Einzelfällen im Rahmen der IIZ-Strukturen des Kantons zum Einsatz.

Im Falle der Umsetzung von Art. 59d AVIG im Kanton Luzern lässt sich die öffentliche Politik wie folgt in einem Wirkungsmodell veranschaulichen:

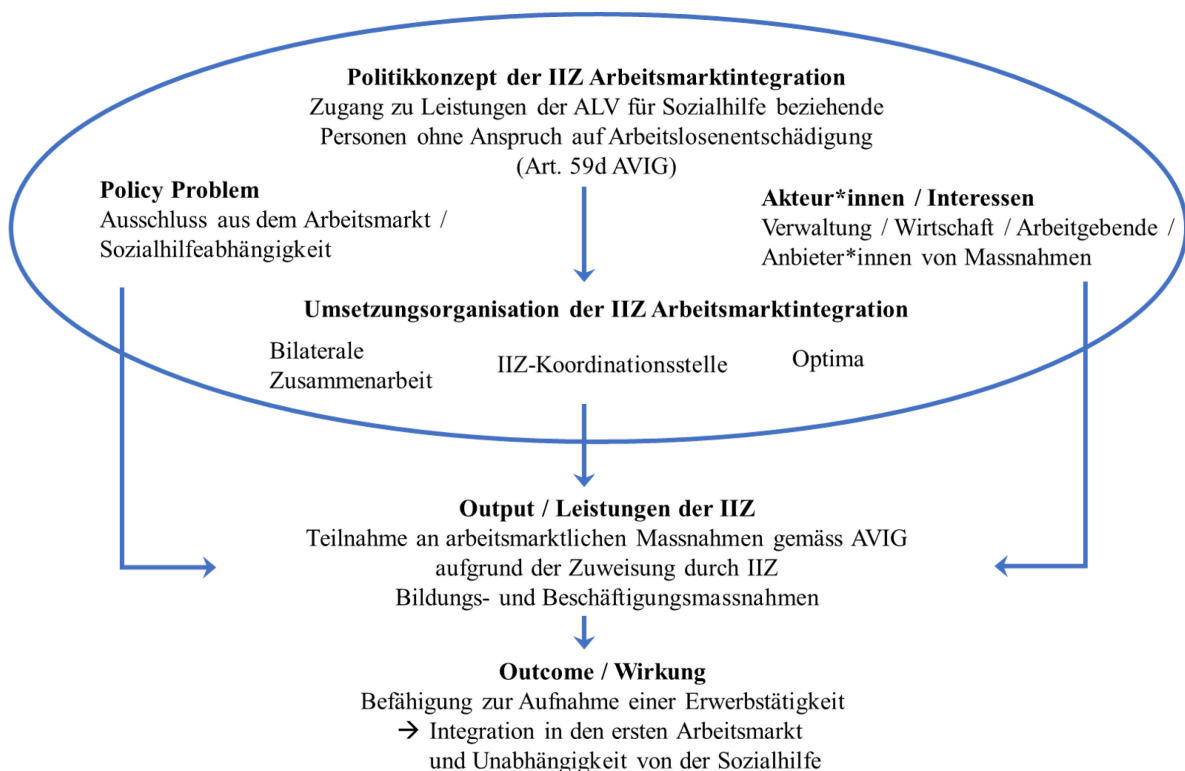


Abbildung 2: Wirkungsmodell IIZ Arbeitsmarktintegration LU / Umsetzung Art. 59d AVIG, eigene Darstellung

Die Wirkungszusammenhänge werden im Folgenden entlang der Evaluationsgegenstände Politikkonzept, Umsetzungsorganisation, Output und Outcome kurz diskutiert.

### Empirische Evidenz

Bei der empirischen Evidenz geht es darum, die Kausal- und die Interventionshypothese eines Politikkonzeptes – d.h. also die Wirkungszusammenhänge, auf denen das Politikkonzept basiert – zu verifizieren (Sager et al., 2021, S. 100). Im Fall der Arbeitsmarktintegration sind die Wirkungszusammenhänge hauptsächlich in den gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene im AVIG und den zugehörigen Materialien beschrieben.

Art. 59d AVIG bietet die Möglichkeit, dass Personen ohne Taggeldanspruch Zugang zu Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen der ALV erhalten. IIZ ist hier von besonderer Bedeu-

tung, wenn mehrere Institutionen involviert sind, namentlich, wenn erwerbsfähige Sozialhilfebeziehende bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung gemeldet sind. Konkret werden im Kanton Luzern die folgenden Beispiele genannt: Es kann dies eine alleinerziehende Person betreffen, welche nach einer längeren Absenz vom Arbeitsmarkt wegen Kinderbetreuung wieder in den Arbeitsmarkt einsteigen möchte oder auch eine Person mit Schweizer Bürgerrecht, welche nach längerem Auslandsaufenthalt wieder in der Schweiz Fuss fassen möchte und auf wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen ist. Es geht damit um Einzelfälle, in welchen Art. 59d AVIG angewendet werden kann.

Im Kanton Luzern wurde entschieden, die Mittel für die Umsetzung von Art. 59d AVIG in erster Linie für Jugendliche einzusetzen. Dies im Zuge der Gründung der Beratungsstelle Jugend und Beruf – heute angegliedert bei WAS wira –, welche Jugendlichen nach der Schule oder nach einem Lehrabbruch hilft, in der Berufswelt Fuss zu fassen. Jugendliche, die weder über einen Berufsabschluss verfügen, noch die Anspruchsvoraussetzungen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes erfüllen, können über Art. 59d AVIG an Motivationssemestern teilnehmen (Art. 64a AVIG). Gemäss Auskunft der Leiterin Arbeitsmarkt besteht damit bei den klassischen Fällen, in welchen Art. 59d AVIG Anwendung findet, kein Bezug zu mehreren Institutionen. In Bezug auf die Anwendung von Massnahmen gemäss dieser Bestimmung in institutionenübergreifenden Fällen gibt es keine spezifische Zielsetzung. Die Strategie zur Wiedereingliederung und zum Einsatz von AMM allgemein orientiert sich an Zielgruppen und die Angebote werden gegebenenfalls danach ausgerichtet.

Institutionelle Zusammenarbeit im Rahmen der IIZ-Koordinationsstelle oder Optima – wenn zwei Stellen involviert sind – erfolgt im Kanton Luzern lediglich in wenigen Fällen. Institutionen können Personen anmelden, wenn die IIZ-Kriterien erfüllt sind; hierzu gehört, dass die Person als arbeitsmarktfähig eingeschätzt wird. Im Kanton Luzern können Personen – auch ausserhalb der formalisierten IIZ im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit der Institutionen – an AMM gemäss Art. 59d AVIG teilnehmen, wenn durch diese die Vermittlungschancen in den ersten Arbeitsmarkt rasch und dauerhaft verbessert werden können.

### **Innere Kohärenz**

Für den Vollzug der Aufgaben gemäss AVIG – und damit auch für den Einsatz von AMM – ist das Geschäftsfeld Wirtschaft und Arbeit (wira) zuständig. Es arbeitet mit der Ausgleichskasse und der IV-Stelle nach Massgabe des Bundesrechts zusammen (§ 2 des Gesetzes über die Arbeitslosenversicherung und den Arbeitslosenhilfsfonds, AVAHG, Nr. 890). Damit kann die institutionenübergreifende Abstimmung der Massnahmen unter demselben Dach erfolgen. Für die Konzipierung, Bereitstellung und Evaluation der AMM im Kanton ist die Abteilung «Arbeitsmarktliche Angebote» bei wira zuständig. Die tripartite Kommission RAV berät die RAV und nimmt auch Stellung zu den AMM.

Die per Regierungsratsbeschluss vom 12. November 2013 eingesetzte tripartite Kommission für Arbeitsintegrationsmassnahmen (KAIM) steuert, führt und überwacht den Einsatz aller kantonalen Mittel zur Unterstützung der Arbeitsintegration für Sozialhilfeempfangende auf strategischer und operativer Ebene. In der KAIM sind der Kanton, die Gemeinden und die Arbeitgebenden- sowie Arbeitnehmendenseite vertreten (DISG LU et al., 2021, S. 98). Im Auftrag der

KAIM ist wira ebenfalls zuständig für die Bewirtschaftung und das Qualitäts- und Finanzcontrolling der Arbeitsintegrationsmassnahmen für Sozialhilfeempfangende. Diese Angebote führt die zuständige Abteilung in der Regel nicht selber durch, sondern beauftragt damit Dritte. Sie ist jedoch dafür verantwortlich, dass die Angebote bedarfsgerecht und wirkungsorientiert, sowie qualitativ hochstehend und wirtschaftlich sind (WAS Wirtschaft Arbeit Soziales, 2020, S. 3).

Es gibt keinen übergeordneten Steuerungsmechanismus bezüglich der Anwendung von AMM gemäss Art. 59d AVIG im Rahmen der IIZ im engeren Sinne (IIZ-Koordinationsstelle oder Optima), auch nicht im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit. Mit Blick auf das übergeordnete Ziel der raschen und nachhaltigen Integration in den ersten Arbeitsmarkt gibt es aber IIZ-Spezialisten in den RAV, mit welchen die Personalberatenden in einem besonders komplexen Fall klären können, ob dieser bei der IIZ-Koordinationsstelle angemeldet werden soll oder ob es ein Fall für Optima ist. Es sind dies von der Regelstruktur finanzierte Stellen.

Die innere Kohärenz der Regelung ist insofern gegeben, als die Bereitstellung und Qualität der AMM institutionenübergreifend in der Verantwortung des Vorstehers des Gesundheits- und Sozialdepartements sichergestellt wird und anschliessend im Rahmen der IIZ geklärt werden kann, wie und in welcher Zuständigkeit die Massnahmen (auch AMM gem. Art. 59d AVIG) und Dienstleistungen umgesetzt und finanziert werden sollen.

### **Äussere Kohärenz**

Die dem Gesundheits- und Sozialdepartement angegliederte Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) koordiniert die Sozialhilfe im Kanton Luzern. Die Koordination erfolgt in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, vornehmlich mit dem Verband der Luzerner Gemeinden. Die Sozialhilfe ist Sache der Einwohnergemeinden (§ 15 Sozialhilfegesetz Kanton Luzern). Die Sozialdienste haben auch ihre eigenen Anbietenden von Massnahmen. Sie schätzen es – gemäss Leiterin Arbeitsmarkt – jedoch, wenn die RAV aufgrund ihrer Expertise eine Wiedereingliederungsstrategie aufzeigen, folgen häufig deren Empfehlungen und sind dann auch bereit, ALV-Massnahmen zu finanzieren, während das RAV Beratung und Vermittlung übernimmt. Entsprechend können im Einzelfall Synergien genutzt und Doppelspurigkeiten vermieden werden. AMM gemäss Art. 59d AVIG kommen nur zur Anwendung, wenn die betroffene Person durch das RAV als arbeitsmarktfähig eingeschätzt wird. Das Vorliegen der Arbeitsmarktfähigkeit ist auch ein Kriterium für die Anmeldung bei der kantonalen IIZ-Koordinationsstelle. Hier besteht eine wichtige Schnittstelle zwischen den beteiligten Institutionen. Der IIZ-Koordinator geht regelmässig in die Sozialregionen, um über die IIZ zu informieren. Um den Begriff der «Arbeitsmarktfähigkeit» regelmässig zu überprüfen bedarf es überdies eines steten Austauschs zwischen den involvierten Akteur\*innen.

In der Arbeitsintegration ist die Platzierung im Sinne von Arbeitsversuchen oder Praktika ein wichtiges Thema. Hier fehlt es, gemäss Leiterin Arbeitsmarkt, an einer Übersicht, z.B. einer Informationsplattform, um die Einsätze der betroffenen Personen in den Massnahmen der verschiedenen Anbietenden transparent zu machen. Es besteht das Risiko, dass Arbeitgebende die Möglichkeit von Praktika über Gebühr nutzen und, dass es zu einer Konkurrenzierung auf dem Markt kommt («Generation Praktika»).

Dadurch, dass die vorherige Dienststelle Wirtschaft und Arbeit und die IV unter einem Dach vereint wurden, konnten das gemeinsame Verständnis und der Austausch zwischen diesen Institutionen gefördert werden; es ist damit naheliegend und einfach geworden, sich bei Bedarf bilateral auszutauschen und zu verständigen, auch ausserhalb der formalisierten IIZ-Prozesse. Bei der Sozialhilfe ist die Zusammenarbeit komplexer, da diese durch die Gemeinden wahrgenommen wird und viele Personen involviert sind; es gibt auch häufig Personalwechsel. Die Schulung dieser Personen ist ein wichtiges Thema aus Sicht der IIZ.

### 5.2.2 Umsetzungsorganisation

Die Initiative, ob ein Fall als IIZ-Fall gemeldet wird, geht von der abgebenden Stelle aus. Hierfür gibt es Kriterien, welche allerdings z.T. unterschiedlich ausgelegt werden, namentlich das Vorliegen der Arbeitsmarktfähigkeit. Es gibt ein Übergabeformular, und es entscheidet im Falle von Optima letztlich die annehmende Stelle über die Weiterführung des Falles im Rahmen des Projekts.

Wird im Kanton Luzern eine Mehrfachproblematik erkannt und der Fall bei der IIZ-Koordinationsstelle angemeldet, wird ein fallbezogenes Team bestehend aus Fachpersonen der IIZ-Partnerinstitutionen (RAV, IV, Sozialdienst bzw. -beratung, SUVA und IIZ-Koordinationsstelle) gebildet und die betroffene Person gebeten, für den Datenaustausch und die IIZ-Teilnahmebestätigung eine Vollmacht auszufüllen. Im IIZ-Prozess wird eine hauptverantwortliche Ansprechperson aus dem Team bezeichnet, ein\*e sogenannte\*r Case Manager\*in. Diese\*r übernimmt die Fallführung, betreut die betroffene Person, setzt zusammen mit ihr den gemeinsam festgelegten Integrationsplan um und begleitet und überwacht den Integrationsprozess. Die IIZ-Koordinationsstelle übernimmt die Organisation und die Moderation des IIZ-Standortgesprächs sowie bei Bedarf die Beratung der Case Manager\*innen (IIZK, 2011).

Der Ressourceneinsatz für die IIZ-Koordinationsstelle wird aus Sicht der Leiterin Arbeitsmarkt als angemessen erachtet; auch wenn es um wenige IIZ-Fälle im engeren Sinn geht. Denkbar ist allerdings, dass RAV-übergreifend eine «Fachstelle» innerhalb des Bereichs Arbeitsmarkt eingerichtet wird, welche nur noch IIZ-Fälle betreut. Die Fallführung wäre in diesem Fall bei den Spezialist\*innen im RAV, die Organisation und Koordination aber weiterhin bei der IIZ-Koordinationsstelle.

In Fällen, in welchen gute Chancen für eine rasche Integration in den Arbeitsmarkt bestehen und intensive Beratungsleistungen sinnvoll sind, ist es ein Fall für Optima. Die klient\*innenorientierte Fallführung im Rahmen von Optima erfolgt ohne strukturelle Anpassungen. Es sind vorerst keine zusätzlichen Ressourcen vorgesehen. Notwendige Massnahmen werden von derjenigen Institution finanziert, bei welcher die betroffene Person zum Leistungsbezug berechtigt ist. Eine vorgeschlagene Massnahme bedingt immer eine Kostengutsprache der zuständigen Stelle (Kanton Luzern, 2018). Gemäss Leiterin des Bereichs Arbeitsmarkt ist das RAV bereit, in Fällen, bei welchen sehr viel Potenzial erkannt wird, um innert kurzer Zeit die Situation merklich zu verbessern, die Beratungsleistung verstärkt anzubieten, wenn die zweite involvierte Stelle (z.B. die Sozialhilfe) ihrerseits bereit ist, die finanziellen Aufwände für die empfohlene

Massnahme zu tragen. Bei Optima ist es häufig der Fall, dass eine ALV-Massnahme – gegebenenfalls auch gemäss Art. 59d AVIG – zum Zug kommt, aber mit einer (Mit-)Finanzierung der Sozialhilfe.

Auf der webbasierten Kommunikationsplattform CaseNet können alle beteiligten Institutionen Informationen über ihre Klient\*innen austauschen. Damit soll gewährleistet werden, dass die Ressourcen zielorientiert eingesetzt und Doppelspurigkeiten vermieden werden.

Indem die Akteur\*innen mit den notwendigen Kompetenzen und Ressourcen aus den zuständigen Institutionen in die Umsetzung eingebunden sind und der Prozess und die Zuständigkeiten klar sind, ist diese geeignet, das Ziel der Wiedereingliederung von Personen mit einer Mehrfachproblematik in institutionenübergreifenden Fällen zu erreichen; vorausgesetzt, die richtigen Massnahmen werden im richtigen Zeitpunkt ergriffen, z.B. auch Massnahmen gemäss Art. 59d AVIG.

Wie einleitend erwähnt, sind die IIZ-Koordinationsstelle und Optima aufgrund einer Vereinbarung von 2008 und einer Bundesverordnung institutionalisiert. Es wird jährlich eine Abschlussrechnung und ein Budget zur Genehmigung durch das Führungsgremium erstellt. Als die Finanzierungsregelung im Bereich von Art. 59d AVIG angepasst und die Kantonsbeteiligung im Jahr 2011 von 20 % auf 50 % angehoben wurde, konnte der Kanton seinen Beitrag aufgrund der finanziellen Lage nicht erhöhen. Es standen daher nur sehr wenig Kantongelder zur Verfügung. Seit 2020 sind – auch durch Corona – deutlich mehr Mittel vorhanden, und es konnte eine Öffnung erfolgen im Bereich der Anwendung von Art. 59d AVIG. Eignung und Nachhaltigkeit der Umsetzungsorganisation sind somit gegeben.

### 5.2.3 Output

Der Evaluationsgegenstand Output wird im linearen Modell anhand der beiden Kriterien Angemessenheit und Effizienz beurteilt. Dadurch, dass sowohl die RAV wie auch die IV dem Gesundheits- und Sozialdepartement angegliedert sind, besteht aus Sicht der Leiterin Arbeitsmarkt bezüglich IIZ in den Regelstrukturen schon seit langem ein Grundverständnis. Für die wenigen Fälle, welche eine darüberhinausgehende IIZ notwendig machen, erachtet sie die Umsetzungsorganisation als angemessen. Art. 59d AVIG kann angewendet werden, wird es aber kaum. Der Ressourcenaufwand wird ebenfalls als geeignet erachtet, um den Fall zu koordinieren und die betroffene Person adäquat zu begleiten.

Nach Ansicht der Auskunftsperson entsprechen die erbrachten Leistungen im Bereich der IIZ-Koordinationsstelle allgemein den vorgegebenen Zielen; die Fälle werden gut abgeklärt und die betroffenen Personen fühlen sich gut begleitet.

Der Ressourceneinsatz für die Leistungserbringung wird beim IIZ-Koordinationsgremium als hoch erachtet; der Koordinations- und Sitzungsaufwand ist mit Blick auf die wenigen Fälle gross, kann aber aus Sicht der Beteiligten kaum reduziert werden. Der hohe Aufwand pro Fall wird darauf zurückgeführt, dass die Regelstrukturen gut funktionieren und damit nur die wirklich komplexen Fälle bei der IIZ-Koordinationsstelle gemeldet werden.

Im Rahmen des Projekts Optima werden nur sehr wenige Fälle behandelt. Die Leiterin Arbeitsmarkt führt dies darauf zurück, dass es eine sehr gute bilaterale Zusammenarbeit gibt, einerseits mit der IV – auch dadurch, dass die Stellen heute unter dem gleichen Dach sind – und andererseits mit der Sozialhilfe. Es ist vorgesehen, das laufende mit Unterstützung des BSV und in Zusammenarbeit mit der IV und den Sozialdiensten wiederaufgenommene Projekt zu evaluieren.

Ein wichtiger Effekt der IIZ-Organisation besteht aus Sicht der Leiterin Arbeitsmarkt darin, dass sich die beteiligten Stellen an einen Tisch setzen, um über die nächsten Schritte zu entscheiden, damit die betroffenen Personen nicht von einer Stelle zur anderen weitergereicht werden. In schwierigen und komplexen Fällen, in welchen die (Re-) Integration in den Arbeitsmarkt zwar das oberste Ziel ist, jedoch schwierig zu realisieren, werden manchmal auch andere Lösungen gefunden, z.B. eine Berentung oder Massnahmen der Sozialhilfe.

#### **5.2.4 Outcome**

Beim Outcome werden die Wirksamkeit (Gegenüberstellung der angestrebten Verhaltensänderung mit der effektiv erreichten Verhaltensänderung bei der Zielgruppe) und die Effizienz bewertet. Die Frage nach der Wirksamkeit lässt sich aus Sicht der Leiterin Arbeitsmarkt schwer beantworten, weil die Fallzahlen sehr tief sind. Es darf aber zumindest angenommen werden, dass durch die Öffnung des Zugangs zu Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen der ALV für Personen ohne Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung, kombiniert mit Beratung und Vermittlung durch die RAV, die Chancen erhöht werden können, diese Personen in den Arbeitsmarkt wiedereinzugliedern. Durch die Koordination der AMM im Rahmen der IIZ kann die Zuweisung zu geeigneten Angeboten noch gezielter erfolgen.

Die Analyse der untersuchten Dokumente und der durchgeführten Interviews gibt keinen Anlass zu glauben, die vorgesehenen Leistungen seien nicht wie geplant erbracht worden und/oder die erbrachten Leistungen führten nicht zu den gewünschten Verhaltensänderungen bei den Adressat\*innen. Auch aufgrund der Tatsache, dass Interventionen seitens Politik ausbleiben und aus den Medien nicht auf Problemdruck geschlossen werden kann, ist es plausibel anzunehmen, dass die erreichten Verhaltensänderungen bei den Adressat\*innen im Wesentlichen den angestrebten Verhaltensänderungen entsprechen. Die empirische Evidenz des Politikkonzeptes der IIZ-Strukturen im Bereich der Arbeitsmarktintegration im Kanton Luzern ist also gegeben, denn es besteht weder ein Umsetzungsversagen (implementation failure) noch ein Konzeptversagen (policy failure).

#### **5.2.5 Hypothesenüberprüfung**

In diesem Kapitel werden die Hypothesen diskutiert, die für das lineare Wirkungsmodell in Kapitel 4 formuliert wurden.

Die IIZ-Strukturen im Bereich der Arbeitsmarktintegration im Kanton Luzern entsprechen klar dem Willen des Regierungsrates. Mit einem RRB im Jahr 2006 wollte der Regierungsrat, den Empfehlungen von BSV, SKOS und SODK folgend, Strukturen auf kantonaler Ebenen aufbauen, um den sogenannten «Drehtür-Effekt» zu vermeiden. Die IIZ sollte ermöglichen, «die

Ressourcen der beteiligten Organisationen zu Gunsten der Klientinnen und Klienten besser zu erschliessen und ihnen bei der schnelleren und nachhaltigeren Integration oder Reintegration in den Arbeitsmarkt zu helfen. Die Mitarbeitenden der beteiligten Institutionen erweitern ihr Verständnis und ihre Kompetenz für interinstitutionelle Zusammenarbeit und können ihre Erkenntnisse in der Praxis umsetzen» (RR LU, 2006, S. 2). Die erste Hypothese wonach eine hohe politische Legitimation die Wirkung der IIZ begünstigt, wird vom hier beschriebenen Wirkungsmodell der Arbeitsmarktintegration bestätigt.

Der Kanton Luzern verfügt im untersuchten Zeitraum über definierte Strukturen sowohl auf strategischer wie auch auf operativer Ebene sowie über koordinierende Akteur\*innen und festgelegte Prozesse, was die Wirkung der kantonalen IIZ im Bereich der Arbeitsmarktintegration begünstigt. Die zweite Hypothese wird damit durch das hier beschriebene Wirkungsmodell im Wesentlichen bestätigt.

### **5.3 Lineares Wirkungsmodell im Bereich IIZ Ausbildungsintegration Kanton Luzern**

Das CMBB im Kanton Luzern basiert auf der 2006 gestarteten Initiative, möglichst vielen Jugendlichen den Einstieg in eine nachobligatorische Ausbildung, zum Beispiel in eine berufliche Grundbildung zu ermöglichen. 2008 startete das CMBB im Kanton Luzern (Buser et al., 2015, S. 5). Das aktuelle Konzept des Kantons Luzern stammt aus dem Jahr 2015 (DBW, 2015). In der «Implementierungs- und Konsolidierungsphase» (2008-2015) des Case Management Berufsbildung (CMB Luzern) wurde der Kanton – wie auch alle übrigen Kantone – finanziell vom Bund unterstützt. Seit 2016 finanziert der Kanton das Angebot vollumfänglich selbst (Buser et al., 2015, S. 8). Die rechtlichen Grundlagen schaffte der Kanton Luzern 2009 und verankerte das CMB Luzern im § 14b der Verordnung zum Gesetz über die Berufsbildung und die Weiterbildung. Explizit betont die Verordnung den Aspekt der IIZ: «Mittels Case-Managements wird sichergestellt, dass die individuelle Betreuung der Jugendlichen durch die beteiligten Akteurinnen und Akteure über institutionelle und professionelle Grenzen hinweg (...) optimal koordiniert wird. Alle an den Übergängen zwischen Volksschule und Berufsbildung sowie zwischen Berufsbildung und Arbeitsmarkt beteiligten Institutionen arbeiten eng zusammen» (SRL 432, § 14b Absatz 1).

Ausgehend vom Ziel, dass im Kanton Luzern 95 % der Jugendlichen einen Abschluss auf der Sekundarstufe II erreichen sollten, baute der Kanton ab 2012 das departements-, organisations- und dienststellenübergreifende Koordinationsgremium FINA (Fokus Integration Nahtstelle I) auf und integrierte das CMB Luzern darin. FINA wurde aufgebaut, um die Angebote an der Nahtstelle I besser zu koordinieren und effizienter zu machen (Beglinger, 2020, S. 2).

FINA soll ermöglichen, «die bestehenden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zusammenzufassen, Parallelstrukturen zu vermeiden und eine Steigerung der Wirkung zu erzielen» (DBW, 2021a, S. 3). Andere Dienststellen ausser der Dienststelle Berufs- und Weiterbildung (DBW) waren zu Beginn lediglich indirekt involviert.

2014 wurde beschlossen, die FINA-Strukturen anzupassen. Dabei wurde die Leitung der Abteilung Beratungs- und Informationszentrum für Bildung und Beruf (BIZ) übertragen und das

Leitungsgremium mit Vertreter\*innen aus den mitbeteiligten Dienststellen ergänzt (DBW, 2021a, S. 3). Seither sind auf strategischer und operativer Ebene neben der DBW vier weitere Dienststellen in FINA involviert, nämlich die Dienststelle für Asyl und Flüchtlinge (DAF), die Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG), die Dienststelle Volksschule (DVS) und die Dienststelle Wirtschaft und Arbeit (WAS wira). Die von FINA gesteuerten Prozesse werden operativ von diesen fünf Dienststellen umgesetzt. 2020 und 2021 kamen weitere Ergänzungen hinzu. So ist neu auch der Übergang von der Berufsbildung in die Arbeitswelt, die sogenannte Nahtstelle II, ein Thema bei FINA und das Ziel, dass 95 % der Jugendlichen einen Abschluss auf der Sekundarstufe II erreichen, wurde auf 98 % erhöht. Zudem kam die IV als feste Partnerin hinzu (DBW, 2021a, S. 6). Als Koordinationsgremium verfügt FINA nicht über eigenen Ressourcen, es gibt kein FINA-Budget. Die Massnahmen, welche im Rahmen von FINA beschlossen werden, werden von der durchführenden Dienststelle bezahlt (DBW, 2021a, S. 7). In diesem Verbund von Prozessen an den Nahtstellen I und II ist das CMB Luzern ein Angebot der DBW, welches vom BIZ durchgeführt wird.

Ein Bericht der DBW aus dem Jahr 2015 beschreibt das CMB Luzern als «ein typisches Vernetzungsprojekt. Stimmt die Vernetzung zu den Playern im Umfeld, kann mit wenigen Ressourcen sehr viel erreicht werden» (Buser et al., 2015, S. 5). Im nachfolgenden linearen Wirkungsmodell soll überprüft werden, inwieweit diese spezifische Massnahme für Jugendliche und junge Erwachsene mit einer Mehrfachproblematik im Kanton Luzern ihre beabsichtigte Wirkung entfaltet.

Die folgende Abbildung zeigt auf, wie das Wirkungsmodell CMB Luzern konzeptualisiert ist.

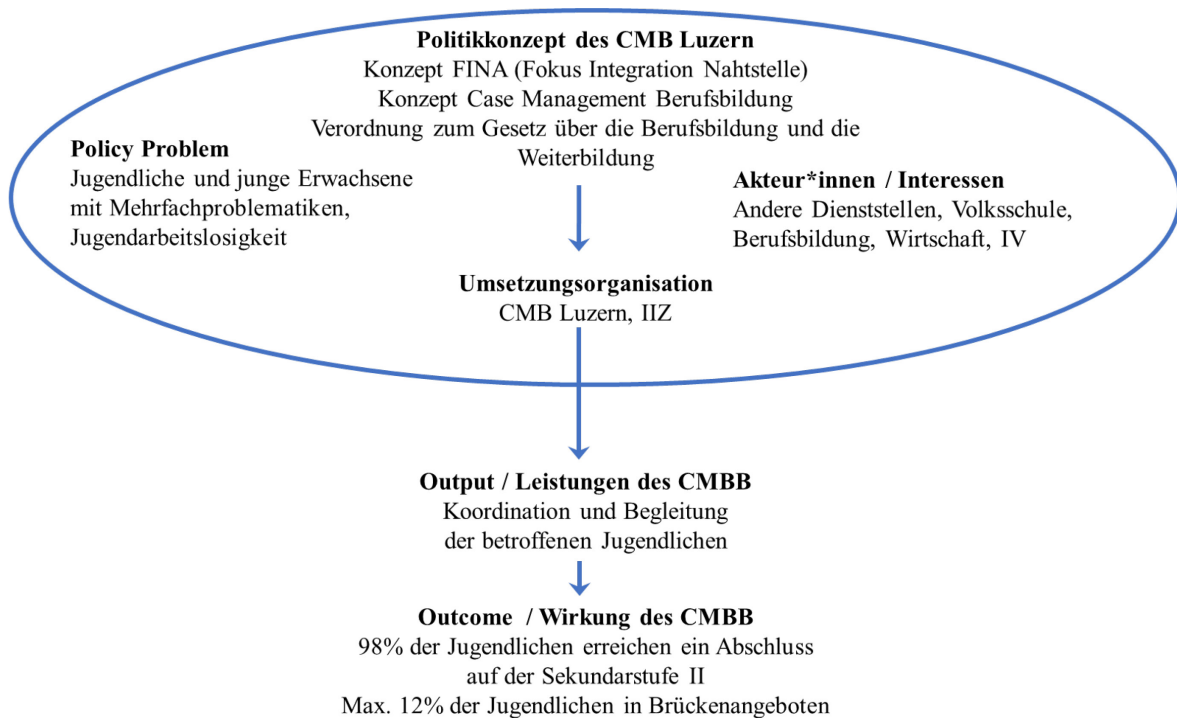


Abbildung 3: Wirkungsmodell CMB LU, eigene Darstellung



### 5.3.1 Politikkonzept

Das CMB im Kanton Luzern ist ein Angebot an der Nahtstelle I für Jugendliche, die Mühe haben, in die Berufswelt einzusteigen. Das Angebot zeichnet sich aus durch die Vernetzung mit anderen Partner\*innen an der Nahtstelle I. Durch die Einbettung in FINA funktioniert das CMB Luzern stark interinstitutionell. Die für eine erfolgreiche Umsetzung des Politikkonzepts des CMB Luzern notwendige Kausal- und Interventionshypothese sind plausibel. So wird davon ausgegangen, dass die Erhöhung der Quote der Abschlüsse auf der Sekundarstufe II sowie die Verminderung der Anzahl Schüler\*innen in Brückenangeboten einen Beitrag dazu leisten, Jugendliche und junge Erwachsene beim Einstieg in die Berufswelt zu unterstützen. Das CMB Luzern leistet mit spezifischen Massnahmen für Jugendliche und junge Erwachsene seinen Beitrag zum Erreichen dieser Zielsetzung.

#### Empirische Evidenz

Empirisch stützt sich das CMB Luzern zwar auf die Grundlagen, die der Bund bei der Lancierung im Jahr 2007 erarbeitet hat, im Zentrum des Luzerner Modells steht jedoch die Tatsache, dass der Kanton infolge von finanziellen Engpässen nicht mehr gewillt war, für rund einen Fünftel der Schulabgänger\*innen Brückenangebote zur Verfügung zu stellen (Beglinger, 2020, S. 2). Gemäss den Aussagen der Leiterin des BIZ, wo das CMB und die operative Leitung von FINA angesiedelt sind, «sind die Dinge oft finanziell getaktet. Der Kanton Luzern hatte festgestellt, dass bis 20 % der Jugendlichen Brückenangebote beanspruchten. Das kann man nicht bezahlen». So bekam die DBW den Auftrag, in den kommenden Jahren den Anteil der Jugendlichen in Brückenangeboten auf höchstens 12 % der Schulabgänger\*innen zu senken. Dies erreichte die Dienststelle, indem die IIZ in diesem Bereich konsequent gefördert wurde. So wurde das CMB Luzern eng in die Gesamtstrategie FINA eingebunden. Gemäss der Schätzung des Kantons sind es rund 5 % der Jugendlichen, «deren Eintritt in die Berufs- und Arbeitswelt durch ihre komplexe Gesamtsituation gefährdet ist» (DBW, 2015, S. 4). Demnach stützt sich CMB Luzern einerseits auf kantonale Begebenheiten, andererseits auf die Arbeiten des Bundes, die zur Schaffung des CMBB geführt haben.

#### Innere Kohärenz

Das CMB Luzern ist eines von vier sogenannten begleitenden Angeboten der DBW. Die anderen drei begleitenden Angebote sind die Berufsintegrationsberatung (BIB), das Mentoring Luzern (MentoLU) und die Schulberatung für Berufsbildung und Gymnasien (SBG). Für alle diese Angebote stellt die DBW ein einheitliches Formular für die Anmeldung zur Verfügung. Eine DBW-interne Triagestelle teilt die angemeldeten Schüler\*innen einem Angebot zu. Diese Angebote sind aufeinander abgestimmt. Während BIB und MentoLU ausschliesslich an der Nahtstelle I angeboten werden, also während der letzten beiden Schuljahre sowie dem Beginn der nachobligatorischen Ausbildung, kann die SBG ausschliesslich während der Berufslehre oder dem Gymnasium in Anspruch genommen werden. Das CMB Luzern wie auch das Angebot der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (BSLB) stehen phasenübergreifend ab dem 8. Schuljahr bis zum Übertritt in den Arbeitsmarkt zur Verfügung (Buser et al., 2015, S. 7).

Das CMB Luzern legt auf die Koordination der Akteure grossen Wert. Im Konzept wird betont, dass es für «den Erfolg entscheidend ist, dass im System alle Beteiligten zielführend zusammenwirken, um die geplanten Schritte in die berufliche Integration gemeinsam umzusetzen. Dabei geht es in der Zusammenarbeit häufig um Rollenklärung und Aufgabenverteilung»

(DBW, 2015, S. 6). Es lässt sich also festhalten, dass im Rahmen des Luzerner Massnahmenpakets CMB, funktionierende Koordinationsmechanismen innerhalb der politischen Massnahme zentral sind. Das Angebot ist mit den anderen begleitenden Angeboten abgestimmt und übernimmt für die betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen die Koordination der Massnahmen. Das Politikkonzept des CMB Luzern weist eine hohe innere Kohärenz auf.

### **Äussere Kohärenz**

Da das CMB Luzern eine politische Massnahme ist, bei der mehrere Politikbereiche involviert sind, ist die Frage nach den Doppelspurigkeiten und den Abgrenzungen zentral. Die Verantwortlichen im Kanton Luzern legen Wert auf die dienststellen-übergreifende Zusammenarbeit und haben das CMB Luzern seit 2014 entsprechend organisiert. Die Leiterin des BIZ, die Verantwortliche für das CMB Luzern, meint zu diesen Absprachen: «Vieles kommt von unten. Wir treffen uns vier bis sechs Mal pro Jahr und gehen zwei Mal zu unseren Dienststellenleitern. Wir machen kleinere Arbeitsgruppen. Wir kennen einander gut. Am Anfang braucht es jemanden, der zieht, mittlerweile läuft es». Zudem meint sie: «Einzelkämpfertum bringt nichts.» Aufgrund dieser Aussagen und der Analyse der Unterlagen darf von einer hohen äusseren Kohärenz gesprochen werden.

### **5.3.2 Umsetzungsorganisation**

Mit dem CMB Luzern setzt der Kanton eine politische Massnahme um, die ursprünglich vom Bund gefordert wurde und sich auf ein Bundesgesetz stützt (BBG; SR 312.10). Der Bund hat jedoch in den Kantonen keine Umsetzungsstrukturen geschaffen, sondern unterstützte die Kantone von 2008 bis 2015 finanziell bei der Schaffung eigener Strukturen (Schmidlin, 2010). Somit werden in der vorliegenden Arbeit ausschliesslich kantonale Umsetzungsstrukturen evaluiert. Etwas Anderes wäre es, würde man die Bundesinitiative für das CMBB evaluieren. In einem solchen Evaluationsmodell entspräche die kantonale Umsetzungsstruktur dem Outcome der politischen Massnahme des Bundes (Sager und Rüefli, 2005).

### **Eignung**

Das CMB ist dem übergeordneten Gesamtprozess FINA in der Dienststelle DBW angegliedert. Von dort aus koordinieren die Case Manager\*innen für und mit den betroffenen Jugendlichen die Massnahmen, um ihnen den Einstieg in die Berufswelt zu ermöglichen. In Luzern gehört es zum Profil eines Case Managers oder einer Case Managerin, mit verschiedenen und wechselnden Akteur\*innen zusammenzuarbeiten und darüber hinaus «die Übersicht über alle privaten und staatlichen Angebote zu behalten» (Buser et al., 2015, S. 11). Das CMB Luzern verfügte 2015 über 170 Stellenprozent, verteilt auf drei Case Manager\*innen inklusive die Teamleitung des CMB. Alle Case Manager\*innen im Kanton Luzern verfügen über eine Case Management Fachausbildung und nehmen an thematischen Fachtagungen teil.

Eingebunden in den übergeordneten Koordinationsprozess FINA, ist das CMB Luzern ein Teil von dessen Umsetzungsorganisation. FINA besteht aus einem Steuerungsgremium, einem Leitungsgremium und einer operativen Ebene. Im Konzept FINA (DBW, 2021a) sind die Aufgaben und Kompetenzen dieser drei Ebenen beschrieben. Die politische und strategische Steuerung, die von den Leiter\*innen der fünf involvierten Dienststellen wahrgenommen wird, entscheidet über die strategischen Koordinationsziele an der Nahtstelle I und über entsprechende

Schwerpunkte und Massnahmen. Das Steuerungsgremium vergibt Aufträge an das Leitungsgremium und steuert die finanziellen und personellen Ressourcen. Der Vorsitz des Steuerungsgremiums hat der Dienststellenleiter DBW inne (DBW, 2021a, S. 5). Die operative Leitung liegt beim Leitungsgremium. Seine Mitglieder koordinieren die strategischen Vorgaben und angeordneten Massnahmen dienststellenübergreifend und verwalten die finanziellen und personellen Ressourcen ihrer Dienststelle. Sie erteilen Aufträge, die auf der operativen Ebene ausgeführt werden. Die Überprüfung der Ziele erfolgt im Leitungsgremium. Neue Angebote müssen der Ressourcen- und Finanzoptimierung dienen und vom Leitungsgremium bewilligt werden. Die operative Ebene informiert das Steuerungsgremium regelmässig über die laufenden Aufgaben (DBW, 2021a, S. 6). Jugendliche, deren Einstieg in die berufliche Grundbildung nicht ohne weiteres gelingt, werden über das Portal «Triage» demjenigen Angebot zugewiesen, «welches ihnen die besten Chancen für den Berufseinstieg bietet» (DBW, 2021a, S. 7). Die Beschreibung der Funktionsweise von FINA legt nahe, dass die Umsetzungsstruktur geeignet ist, ihre Aufgabe zu erfüllen. Sie ist ausgesprochen vernetzt und integrativ. Der Kanton legt Wert auf breit abgestimmte Massnahmen, denn gemäss der Leiterin des BIZ gilt das Prinzip, «niemand rennt alleine los. Alle suchen die besten Lösungen». Zudem ist sie der Meinung: «Es braucht eher Prozesse als Vereinbarungen». Vereinbarungen seien dann notwendig, wenn es um die Erbringung von Leistungen für andere Dienststellen gehe.

### **Nachhaltigkeit**

Das CMB Luzern weist einen hohen Grad an Institutionalisierung auf. Wie oben beschrieben, ist es Teil von verbindlichen, gut etablierten und stabilen Strukturen und Prozessen. Die Zusammenarbeit in den beschriebenen Gremien, die für die Planung und Durchführung des CMB Luzern verantwortlich sind, basiert auf gemeinsamen Konzepten und dem institutionalisierten Austausch auf verschiedenen Ebenen. Die zuständige Leiterin weist auch auf die aktuelle Gesetzesrevision der IV hin, die vorsieht, dass sich die IV am CMBB der Kantone finanziell beteiligen wird. Die hier untersuchten CMB-Strukturen erweisen sich als nachhaltig und finanziell abgesichert, da sie zu den Regelstrukturen der Dienststelle gehören und nicht in Frage gestellt sind.

### **5.3.3 Output**

Das CMB Luzern bietet zwei Leistungen an: Koordination und Begleitung. Auf der Systemebene koordiniert das CMB Luzern die involvierten Institutionen und Fachpersonen. «Besonders bei Übergängen, Austritten oder Abbrüchen ist dies entscheidend, weil die bisherigen involvierten Institutionen und Fachpersonen oft nicht mehr zuständig sind» (DBW, 2015, S. 6). Begleitung geht einher mit Beratung. In persönlichen Gesprächen erarbeiten die Jugendlichen / jungen Erwachsenen mit dem Case Manager oder der Case Managerin einen Vorgehensplan für den Einstieg in die Berufsbildung oder eine andere nachobligatorische Anschlusslösung. Dafür muss von der Person, die begleitet wird, eine Einverständniserklärung unterschrieben werden, um zu signalisieren, dass sie Interesse hat am CMB-Prozess. Beide Leistungen, Koordination und Begleitung, sind auf Kontinuität und auf ein längerfristiges Engagement ausgerichtet (DBW, 2015, S. 6).

### **Angemessenheit**

Gemessen an der Zielsetzung, Jugendliche und junge Erwachsene beim Einstieg in die Berufsbildung und die Arbeitswelt zu unterstützen, erscheinen die Leistungen des CMB im Kanton Luzern angemessen. Die CMB-Stelle holt mit einer schriftlichen Vereinbarung die Zustimmung der Betroffenen ein, was deren Commitment erhöhen dürfte. Die zuständige Dienststelle DBW überprüft die Zielerreichung regelmässig. Das CMB ist in ein FINA-Ziel-Cockpit integriert, welches aus verschiedenen Kennzahlen besteht. Die Leiterin der zuständigen Abteilung betont, dass das CMB Luzern «kein Kuschelpaket» sei, sondern die Selbstverantwortung der Jugendlichen und jungen Erwachsenen fordere. Alle paar Monate werde mit den Betroffenen Kontakt aufgenommen, um nachzufragen, wo sie stehen. Das Anspruchsniveau und die Leistungen sind auf die Klient\*innen zugeschnitten und erscheinen angemessen.

### **Effizienz**

Jeder Case Manager und jede Case Managerin im CMB Luzern ist für ungefähr 70 Dossiers zuständig (Buser et al., 2015, S. 14). Diese Zahl könne, «wenn es gelingt, ein Gleichgewicht zwischen Beratungsleistung und Koordinationsleistung zu erreichen» auf maximal 100 Fälle erhöht werden (Buser et al., 2015, S. 22). Das CMB Luzern machte sich demnach Effizienzgedanken und auch im aktuellen Interview bestätigt die zuständige Leiterin, dass der Einsatz der finanziellen Ressourcen gemessen an den erbrachten Leistungen einen hohen Stellenwert hat. Sie meint im Interview: «Die Leistungen sind effizient. Der Kanton Luzern ist streng.» So verlangte der Regierungsrat von der Dienststelle bei der Einführung des CMB, die neue Leistung ohne zusätzliche Ressourcen in die Regelstrukturen aufzunehmen. Im Kanton Luzern ist dies gelungen. Zum Zeitpunkt der Einführung gab es wegen der knappen Kantonsfinanzen sogar einen Ressourcen-Abbau in der Dienststelle. «Es war ein Umbau, Doppelspurigkeiten wurden eliminiert, die ersten Jahre waren ‘tough’. Es passierte alles in den Regelstrukturen. Es war möglich, indem wir alle an einen Tisch sassen und versucht haben, zu verstehen, wie die anderen funktionieren.» Die Aussagen der zuständigen Leiterin zeigen auf, dass das CMB Luzern eine Leistung ist, die aufgrund von regelmässigen Überprüfungen sowie des generell vorherrschenden Klimas im Kanton Luzern auf effiziente Art und Weise erbracht wird.

### **5.3.4 Outcome**

Die nachfolgenden Ausführungen illustrieren, dass das CMB als eine wirksame und effiziente politische Massnahme angesehen werden kann und dass die vorher erwähnte Kausal- wie auch die Interventionshypothese bestätigt werden können.

### **Wirksamkeit**

Der Kanton Luzern hat das ursprüngliche Ziel, das dem CMB zu Grunde liegt – 95 % der Jugendlichen erreichen einen Abschluss auf der Sekundarstufe II – nach oben korrigiert und hat heute das Ziel, dass 98 % der Jugendlichen und jungen Erwachsenen einen Abschluss auf dieser Stufe erreichen. Diese Verschiebung der Zielsetzung in die Nähe von 100 % ist ein Hinweis darauf, dass der Kanton Luzern an der Nahtstelle I Massnahmen und Angebote zur Verfügung stellt, die wirksam sind und auch Jugendlichen mit einer Mehrfachproblematik den Einstieg in

die Berufsbildung ermöglichen (Beglinger, 2020, S. 11). Auch andere Zielsetzungen im Zusammenhang mit der IIZ im Bereich Berufsbildung sind angepasst worden. Beispielsweise wurde, wie bereits erwähnt, die Nahtstelle II (Übertritt in die Arbeitswelt) integriert. Ein gemeinsamer Internetauftritt der beteiligten Institutionen oder die Optimierung des Datentransfers (Beglinger, 2020, S. 11) sind weitere Ziele, die hinzugekommen sind. Im Interview bestätigte die Leiterin des BIZ, dass die ergriffenen politischen Massnahmen ihre Wirkung entfalten und sich positiv auf das Verhalten der Zielgruppe auswirken. Sie meinte: «Die Wirkung steigt, sie wird besser.» Somit lässt sich bestätigen, dass das CMB im Kanton Luzern auf einem plausiblen Politikkonzept basiert und mit einer passenden Umsetzungsorganisation und zielführenden Leistungen die erwünschte Wirkung erzielt.

### **Effizienz**

Gemessen an den Kosten, die verursacht werden, wenn Jugendlichen und jungen Erwachsenen der Einstieg in die Berufs- und Arbeitswelt nicht gelingt, können die Kosten für das CMB Luzern hoch ausfallen, denn es drohen kostspielige IV-Renten, der Verbleib der Betroffenen in den Brückenangeboten, Unterstützung durch die Sozialhilfe oder ALV und weitere gesellschaftliche Folgen. Die vorliegende Analyse legt nahe, dass im Kanton Luzern das Kosten-Nutzen-Verhältnis für das CMB angemessen ist und es seine Wirkung entfaltet. Der Kanton Luzern würde kaum seine Zielsetzungen nach oben korrigieren, wären die Programme nicht erfolgreich und hätten den gewünschten Effekt auf die Zielgruppe.

### **5.3.5 Hypothesenüberprüfung**

Das CMB im Kanton Luzern ist politisch mittels Regierungsratsbeschluss legitimiert. Gemäss dem Bericht zur Umsetzungsevaluation «Nationales Projekt Case Management Berufsbildung» (Landert, 2011) gehört Luzern zu denjenigen Kantonen, die «früh» über einen Regierungsratsbeschluss für die Einführung und Finanzierung des CMB verfügten (Landert, 2011, S. 75f). Wie im Interview für die vorliegende Arbeit geschildert, gab es in der gesamten Entwicklung der IIZ im Bereich Berufsbildung immer wieder Entscheide der zuständigen Regierungsräte, beispielsweise zu den personellen Ressourcen. Die politische Legitimation dürfte positiv sein für die Wirksamkeit dieser politischen Massnahme. Insbesondere die im Fallbeispiel beschriebene kontinuierliche Entwicklung stärken diesen Eindruck.

Die Fallstudie zeigt, dass es für das CMB Luzern sowohl auf strategischer wie auch auf operativer Ebene klar definierte Strukturen und Ansprechpersonen gibt. In den Interviews bestätigt die Verantwortliche immer wieder die Wichtigkeit von klärenden Absprachen zwischen den beteiligten Akteur\*innen. Der Kanton Luzern verfügt zudem im Bereich CMB über definierte Fallkriterien und Prozesse. Diese ermöglichen eine professionelle Durchführung und dürften ein wichtiges Element für seinen Erfolg sein. Im Rahmen der Analyse des hier behandelten empirischen Materials, bestätigt sich auch die zweite Hypothese, wonach die definierten Strukturen, Ansprechpersonen, Prozesse und Fallkriterien die Wirkung der IIZ im Bereich Berufsbildung, namentlich des CMB Luzern, begünstigen.

## 5.4 Lineares Wirkungsmodell im Bereich IIZ frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen Kanton Luzern

Der Kanton Luzern setzt im Bereich der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen die Instrumente ein, welche das IVG vorsieht. Die Wirkungszusammenhänge werden im Folgenden entlang der im Wirkungsmodell vorgesehenen Evaluationsgegenstände diskutiert.

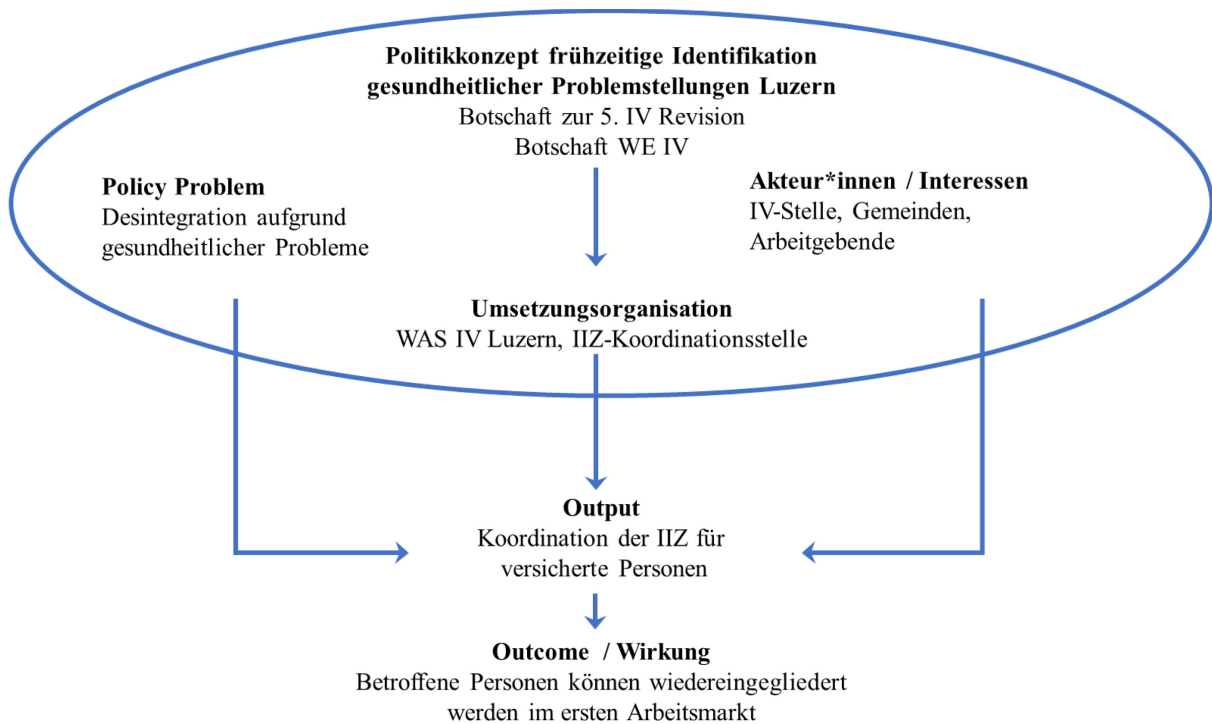


Abbildung 4: Wirkungsmodell frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen LU, eigene Darstellung

### 5.4.1 Politikkonzept

#### Empirische Evidenz

Bei der empirischen Evidenz geht es um die Verifizierung der Kausalhypothese und der Interventionshypothese eines Politikkonzeptes, d.h. also die Wirkungszusammenhänge, auf denen das Politikkonzept basiert. Im Fall der Prävention einer Invalidität sind die Wirkungszusammenhänge hauptsächlich in den gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene im IVG beschrieben. Der Kanton Luzern hat weder ein Gesetz, das die Früherkennung und die Frühintervention speziell regelt, noch Beschlüsse gefasst, die im Bereich der IV weitergehende Instrumente vorsehen.

#### Innere Kohärenz

Die Früherfassung und Frühintervention der Personen, die sich bei der IV angemeldet haben, geschieht vor allem in den Regelstrukturen der IV-Stelle, deren Kompetenzen und Aufgaben weitgehend im IVG geregelt sind. Die einzelnen Arbeitsschritte für die IIZ-Koordinationsstelle

sind schriftlich festgehalten in einem Flussdiagramm. Im Zusammenhang mit innerer Kohärenz (Intrapolicy Kohärenz) ist der 3. Arbeitsschritt - der Handlungsplan - wichtig, in dem die Zuständigkeiten mit anderen kantonalen Ämtern geklärt sind. Mit den gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene und dem Flussdiagramm ist die zentrale Forderung an die innere Kohärenz, nämlich einem angemessenen Steuerungsmechanismus, gegeben. Nach Angaben der Verantwortlichen der IIZ ist der Ressourceneinsatz im Hinblick auf die geplanten Leistungen (Output) angemessen, da sich fast der ganze Prozess in den Regelstrukturen der IV-Stelle abspielt. Wenn eine Person zusätzlich mit anderen Problematiken als denjenigen gesundheitlicher Natur tangiert wird, werden die dazu notwendigen Ressourcen von anderen Ämtern zur Verfügung gestellt. Ein weiterer Aspekt der inneren Kohärenz eines politischen Programmes sind schliesslich die Qualität und die Angemessenheit der Zielsetzungen. Die Ziele sind im IVG klar festgelegt und genügend ambitioniert; damit ist die innere Kohärenz der Massnahmen in diesem Bereich gegeben.

### **Äussere Kohärenz**

Die Koordination der Policy der Früherkennung gesundheitlicher Problemstellungen mit den Massnahmen anderer Politikbereiche steht beim Kriterium der äusseren Kohärenz (Interpolicy Kohärenz) im Vordergrund. Die Koordination zwischen der Sozialhilfe, dem RAV und der IV ist dadurch gegeben, dass diese drei Bereiche fester Bestandteil der IIZ sind. Gemäss Informationen der Verantwortlichen der IV-Stelle ist die Zusammenarbeit mit der Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen noch nicht optimal, zumal diese nicht in den IIZ-Strukturen vertreten ist. Doppelspurigkeiten oder Widersprüche zwischen der Tätigkeit der IIZ und der Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen können daher nicht ausgeschlossen und Synergien nicht genutzt werden. Im Allgemeinen ist jedoch die äussere Kohärenz gegeben dank den festgelegten Abläufen und der koordinierten Zusammenarbeit sowie den regelmässigen Treffen der Mitglieder der IIZ-Führungsgruppe.

### **5.4.2 Umsetzungsorganisation**

Die IIZ-Koordinationsstelle im Kanton Luzern besteht aus einer 60 %-Stelle, die momentan von einem IV-Mitarbeiter und seinem Stellvertreter besetzt wird. Die IIZ nimmt vor allem Koordinationsaufgaben wahr; Entscheidungsbefugnisse sind den einzelnen kantonalen Ämtern vorbehalten. Die Tatsache, dass die IIZ-Koordinationsstelle mit IV-Mitarbeitenden besetzt ist, ist ein grosser Vorteil, da viele IIZ-Fälle in den Regelstrukturen der IV-Stelle behandelt werden. Nach der Meinung der Verantwortlichen der IV-Stelle wird die IIZ als eine Art «Back-up» für komplexe Fälle beansprucht: Wenn ein Fall einfach ist, wird er in den Regelstrukturen der IV abgewickelt, wenn der Fall komplex ist, beansprucht man die Dienste der IIZ.

Die Kriterien der Eignung und der Nachhaltigkeit stehen im Vordergrund bei der Beurteilung einer Umsetzungsorganisation (Sager et. al, 2021, S. 103ff). Beim Kriterium der Eignung ist es in erster Linie erforderlich, dass alle vorgesehenen Akteur\*innen in der Umsetzungsorganisation beteiligt sind. Gemäss Angaben der IV-Verantwortlichen sind alle massgebenden Ämter beteiligt, es fehlt momentan jedoch eine Vertretung der Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen. Der zweite Aspekt der Eignung ist die Frage nach der Angemessenheit der Ressourcen. Im

Fall der Früherfassung und Frühintervention sind die Ressourcen in den Regelstrukturen der involvierten Behörden budgetiert. Auch die Frage nach der Finanzierung der IIZ-Koordinationsstelle ist seit langem geklärt. Der dritte Aspekt der Eignung sind die Qualifikationen der involvierten Akteur\*innen. Auch dieser Aspekt hat im Fall der IIZ-Strukturen im Kanton Luzern nie Anlass zu Diskussionen gegeben; die Mitarbeitenden der involvierten Stellen können eine für die vorgesehenen Aufgaben adäquate Ausbildung vorweisen.

Der letzte Aspekt der Eignung einer Umsetzungsorganisation ist die Einbettung der verantwortlichen Akteur\*innen in die jeweilige öffentliche Politik. Die Eingliederung der IV-Stelle und der RAV in derselben Organisationseinheit (WAS Luzern) ist geeignet für die IIZ. Nach Ansicht der Verantwortlichen der IV reduziert dieser Umstand die Komplexität der Prozesse wesentlich. Diese administrative Lösung wirkt als eine Art «Einstiegsprofite» für die Sozialhilfe; somit – so zumindest die Absicht – werden die Schnittstellen besser gemanagt.

Der föderale Aufbau des Staates und die verwaltungsexternen Akteur\*innen sind zwei weitere Elemente, die das Wirken einer Umsetzungsorganisation massgeblich beeinflussen können. Die Implementierung der Früherkennung gesundheitlicher Problemstellungen ist auf mehrere institutionelle Ebenen verteilt, wobei die Gesetzgebungskompetenzen beim Bund liegen. Nach Einschätzung der Verantwortlichen der kantonalen IV-Stelle spielt die nationale IIZ keine Rolle bei der täglichen Arbeit im Kanton. Sie formulieren hingegen folgende Verbesserungsvorschläge für die nationale IIZ: Es sollte ein gemeinsames Verständnis gefördert werden für die konstituierenden Elemente der Früherfassung, der Informationsaustausch verstärkt und gleichzeitig Best Practices zuhanden der Kantone formuliert werden - «... die Schweiz ist zu klein für eine solche Vielfalt an Implementierungsformen». Für Firmen, die in der ganzen Schweiz tätig sind, sei es eine Herausforderung, wenn die IV in jedem Kanton anders aufgestellt ist. Ein gewisser Ideenwettbewerb sei positiv, die jetzige Vielfalt sei jedoch für manche Firmen erschwerend, auch für die Vergleichbarkeit der Wirkung der einzelnen Massnahmen. Schliesslich sollte der Gesetzgeber auf Bundesebene Projekte wie Optima gesetzlich verankern.

Zum föderalen Aufbau des Staates gehören die Gemeinden als institutionelle Ebene, die für die Sozialhilfe zuständig ist. Weder die untersuchten Dokumente noch die durchgeführten Interviews geben Hinweise auf Handlungsbedarf in diesem Policy-Feld.

Als letzter Aspekt der Eignung einer Umsetzungsorganisation ist die Rolle der externen Akteur\*innen bei der Implementierung einer Policy zu berücksichtigen. Nach Angaben der Verantwortlichen der IV ist die Zusammenarbeit mit Anbieter\*innen sehr gut und hat sich bewährt. Der Kanton prüft regelmässig die Qualität der Leistungen mit einem Erhebungsbogen.

Die Nachhaltigkeit ist ein weiteres Kriterium zur Bewertung einer Umsetzungsorganisation. Der Grad der Institutionalisierung und die Finanzierungsquellen stehen bei dieser Bewertung im Vordergrund. Die IIZ-Strukturen der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen weisen im Kanton Luzern eine hohe Institutionalisierung auf, denn sie sind als Regelstrukturen in der IV langfristig gesichert.



### 5.4.3 Output

Nach Angaben der Verantwortlichen der IV-Stelle und der IIZ-Koordinationsstelle kann der Output der IIZ im Bereich der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen als angemessen bewertet werden. Das Ziel der «Eingliederung vor Rente» der 5. IV-Revision wird erreicht, das Instrument der Früherkennung bei gesundheitlichen Problemstellungen hat sich bewährt und erfüllt seinen Zweck. Falls Probleme, z. B. mit verwaltungsexternen Akteur\*innen auftauchen, werden diese in einer konstruktiven Art und Weise besprochen. Wird die Koordination der IIZ im Rahmen der Früherfassung und Frühintervention von einem Mitarbeitenden der IV-Stelle nicht in Anspruch genommen, wird nach den Gründen gefragt. Die positive Einschätzung des Outputs erscheint plausibel zu sein, denn weder die lokalen Medien noch das kantonale Parlament haben die Arbeit der IV in diesem Bereich thematisiert. Auch der Regierungsrat plant keine spezielle Überprüfung oder andere Massnahmen.

Schliesslich scheint auch die Zusammenarbeit mit der Sozialhilfe bzw. den Gemeinden gut zu funktionieren. Die Gemeinden nutzen die IIZ-Koordinationsstelle als Kontakt auf kantonaler Ebene für Fragestellungen im Bereich der Sozialversicherungen. Auch die Zusammenarbeit mit den verwaltungsexternen Akteur\*innen funktioniert gut, weil ihre Leistungen regelmässig und systematisch geprüft werden.

Die IIZ-Koordinationsstelle veröffentlicht einen Jahresbericht mit den wesentlichen Informationen und Kennzahlen (z. B. Anzahl Anmeldungen, Typologie der Klient\*innen, getroffene Massnahmen) und ihren Aktivitäten im vergangenen Jahr. Bis dato hat die IIZ-Koordinationsstelle keine negativen Rückmeldungen auf den Jahresbericht bekommen. Auch die Jahresrechnung wurde stets durch den Regierungsrat genehmigt.

Die Regelstrukturen der involvierten Dienststellen, in erster Linie die IV-Stelle, erbringen die eigentliche Arbeit der IIZ im Bereich der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen. Grosse Einsparungen sind nicht zu erzielen, ohne dass die IV auf einige im Gesetz verankerte Aufgaben verzichten würde. Nach den Aussagen der Verantwortlichen der IV-Stelle wird die IIZ-Koordinationsstelle effizient betrieben. Einsparungsmöglichkeiten sind in diesem Bereich deshalb begrenzt.

Basierend auf den bis jetzt gemachten guten Erfahrungen sehen die Verantwortlichen der IV-Stelle folgendes Entwicklungspotenzial der IIZ im Bereich der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen: Früherfassung von Jugendlichen, Aufklärungsarbeit über die gesundheitlichen Problemstellungen, Prävention, insbesondere bei den Arbeitgebenden, und der stärkere Einbezug der Migration in die IIZ. Kein Handlungsbedarf besteht hingegen bezüglich der gesetzlichen Grundlagen; zumal Anfang 2022 das revidierte IVG, welches Verbesserungen im Bereich der Früherfassung und Frühintervention wie auch in anderen IIZ-relevanten Themenbereichen vorsieht, in Kraft treten wird.

#### 5.4.4 Outcome

Die empirische Evidenz des Politikkonzeptes der IIZ-Strukturen im Bereich der Früherkennung im Kanton Luzern ist gegeben, denn es besteht weder ein Umsetzungsversagen (implementation failure) noch ein Konzeptversagen (policy failure). Es ist festzustellen, dass die Politik im Bereich der IIZ nie interveniert hat. Die Analyse der untersuchten Dokumente und der durchgeführten Interviews gibt keinen Anlass zu glauben, die vorgesehenen Leistungen seien nicht wie geplant erbracht worden und/oder die erbrachten Leistungen führten nicht zu den gewünschten Verhaltensänderungen bei den Adressat\*innen der Policy.

#### 5.4.5 Hypothesenüberprüfung

In diesem Kapitel werden die Hypothesen diskutiert, die für das Wirkungsmodell in Kapitel 4 formuliert wurden.

Die IIZ-Strukturen im Bereich der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen im Kanton Luzern entsprechen klar dem Willen des Regierungsrates. Mit dem RRB im Jahr 2006 wollte der Regierungsrat, den Empfehlungen von BSV, SKOS und SODK folgend, Strukturen auf kantonaler Ebenen aufbauen, um den sogenannten «Drehtür-Effekt» zu vermeiden.

Die IIZ sollte ermöglichen, «die Ressourcen der beteiligten Organisationen zu Gunsten der Klientinnen und Klienten besser zu erschliessen und ihnen bei der schnelleren und nachhaltigeren Integration oder Reintegration in den Arbeitsmarkt helfen. Die Mitarbeitenden der beteiligten Institutionen erweitern ihr Verständnis und ihre Kompetenz für interinstitutionelle Zusammenarbeit und können ihre Erkenntnisse in der Praxis umsetzen» (RR LU, 2006, S. 2). Die erste Hypothese, wonach eine hohe politische Legitimation die Wirkung der IIZ begünstigt, wird vom hier beschriebenen Wirkungsmodell der Früherkennung gesundheitlicher Problemstellungen bestätigt.

Die zweite Hypothese, wonach definierte Strukturen auf strategischer und operativer Ebene, koordinierende Akteur\*innen sowie festgelegte Fallkriterien und Prozesse die Wirkung der IIZ in einem Kanton und / oder Policy-Feld begünstigen, wird im Wesentlichen bestätigt.

Der RRB im Jahr 2006 definiert den Steuerungsmechanismus auf strategischer und operativer Ebene. Das trägt stark zur Klärung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten unter den Ämtern bei. Aus den Interviews konnte man eruieren, dass die Verantwortlichen auf der operativen Ebene über relativ grosse Entscheidungskompetenzen verfügen. Wenn die Politik interveniert, dann sehr punktuell. Das ist ein Hinweis darauf, dass die definierten Strukturen gut funktionieren und sich mit der Zeit etabliert haben. Die Rollen der verschiedenen Akteur\*innen auf strategischer und operativer Ebene sind eingespielt. Zum definierten Prozess im Kanton Luzern gehört auch die Einschätzung der Qualität der Leistungen der verwaltungsexternen Akteur\*innen. Die IIZ-Koordinationsstelle wird durch Mitarbeitende der IV geführt; sie sind die Ansprechpersonen, die dafür sorgen, dass die Schnittstellen mit den anderen Umsetzungsakteur\*innen reibungslos funktionieren. Das trägt zur Professionalität der Aktivität der IIZ im Bereich der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen bei.

## 6 Fallstudie 2: IIZ im Kanton Solothurn

### 6.1 Kantonale IIZ – Grundlagen und Ausgestaltung 2007-2018

Um die Funktionsweise und Wirksamkeit der IIZ im Kanton Solothurn zu untersuchen, werden im Folgenden die Grundlagen und Ausgestaltung der IIZ im Kanton dargestellt. Anschliessend wird auf die drei Policy-Felder eingegangen und es werden lineare Wirkungsmodelle aufgezeigt.

#### 6.1.1 Politische Legitimation

Am 5. Juni 2005 hat die Stimmbevölkerung des Kantons Solothurn dem neuen IIZ-Artikel im Gesetz über Aufgabenreform «soziale Sicherheit» zugestimmt. Damit wurde die rechtliche Grundlage für die gemeinsame Führung einer Case-Management-Stelle als Verbundaufgabe zwischen den Gemeinden, dem Kanton und den Sozialversicherungsträgern einerseits und die Errichtung von Anlaufstellen zur Professionalisierung und Regionalisierung der Aufgaben im Sozialversicherungsbereich andererseits geschaffen (RR SO, 2005, Beilage, S. 5). 2012 wurde die IIZ-Struktur im Kanton Solothurn – gestützt auf die Stärkung der nationalen IIZ – ergänzt (RR SO, 2012). Heute ist der Regierungsratsbeschluss vom 15. September 2020 (RR SO, 2020a) betreffend Revision der IIZ-Struktur relevant. Dieser enthält Angaben darüber, wie die IIZ ausgestaltet ist, wie sie funktionieren soll und welche Akteur\*innen mitwirken.

Das Sozialgesetz des Kantons Solothurn regelt die IIZ auf operativer Ebene in den §§ 48, 50 und 54; das Gesetz ist jedoch infolge der Revision der IIZ-Strukturen anzupassen.

#### 6.1.2 Organisationsstruktur

Von 2012 bis zur Revision der IIZ-Strukturen im Jahr 2020 gestaltete sich die IIZ-Struktur im Kanton Solothurn wie folgt:

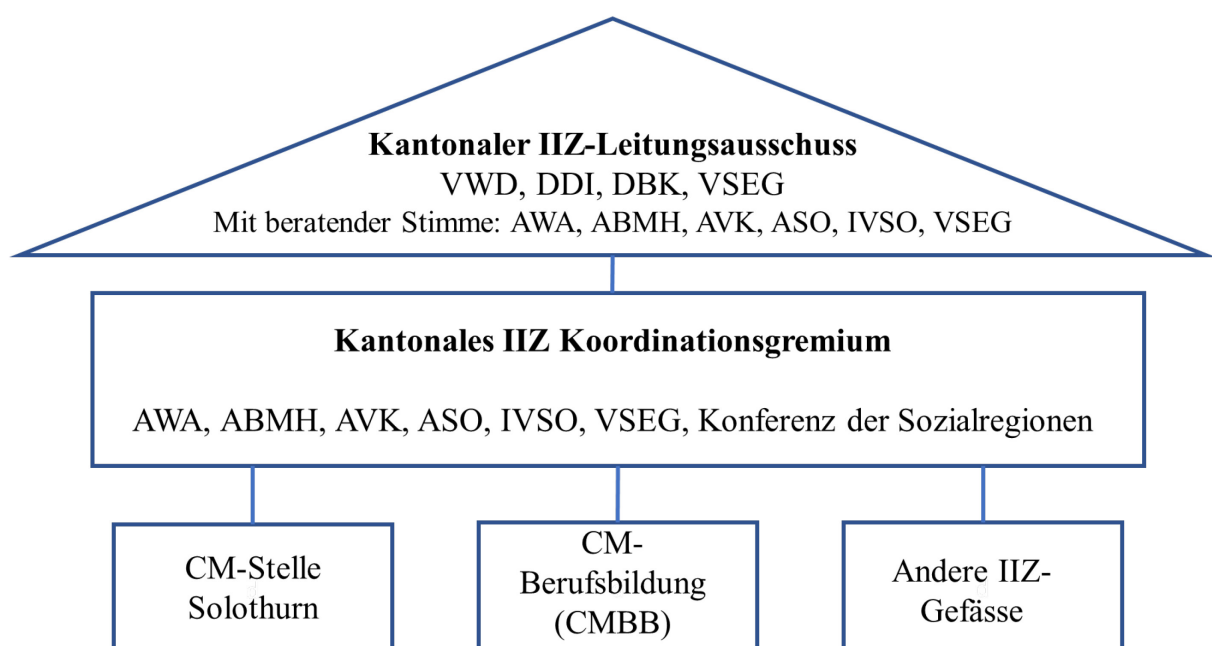


Abbildung 5: IIZ-Struktur SO, eigene Darstellung (Quelle: RR SO, 2012, S. 3)

Auf strategischer Ebene war der IIZ-Leitungsausschuss zuständig für Koordination, Strategie und Politik. Es nahmen die Vorstehenden der Departemente des Innern (DDI), Bildung und Kultur (DBK), sowie Volkswirtschaft (VWD) und der Präsident des Verbandes Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) Einsitz. Auf operativer Ebene war das IIZ-Koordinationsgremium zuständig für die Umsetzung der strategischen Vorgaben des Leitungsausschusses, für die Klärung von Schnittstellen und die Optimierung intersystemischer Prozesse. Einsitz nahmen die Leitungen diverser Ämter, die Geschäftsführung VSEG und diverse Fachpersonen.

### **6.1.3 Operative Umsetzung: CM-Stelle**

Auf der Grundlage des Sozialgesetzes wurde im März 2007 zusätzlich zu den strategischen Gremien eine Case-Management-Stelle (CM-Stelle) geschaffen. Diese hatte den Auftrag, Personen mit Mehrfachproblematiken bei der beruflichen Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt oder bei der Suche nach anderen Lösungen aktiv zu unterstützen (RR SO, 2018).

Um den Gefahren der Jugendarbeitslosigkeit entgegenzuwirken bzw. diese aktiv zu bekämpfen, beschloss der Regierungsrat 2007 zudem die Einrichtung eines Case Management Berufsbildung (CMBB). Das CMBB hat die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass möglichst niemand aus dem Bildungssystem hinausfällt. Es soll insbesondere gewährleisten, dass in Fällen, in denen der Eintritt in die Arbeitswelt gefährdet ist, rechtzeitig die jeweils richtigen Bildungsmassnahmen getroffen werden können (RR SO, 2007).

Die 2012 ergänzte IIZ im Kanton Solothurn hat zu einem regelmässigen Informationsaustausch zwischen den eingebundenen Institutionen geführt. Heute bilden der Informations- und Wissenstransfer, die Koordination von Aufgaben sowie punktuelle Absprachen die Hauptaufgaben der IIZ.

Inhaltlich sind die Themen der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung, der Sozialhilfe und der Berufsbildung in die IIZ einbezogen. Im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz hat der Regierungsrat eine thematische Erweiterung der IIZ beschlossen (RR SO, 2019b, S. 14). Die Integration gestützt auf das Ausländer- und Integrationsgesetz wird in die IIZ-Strukturen, mit einer übergeordneten Steuerung, eingebunden. Der Kanton Solothurn hat dafür ein integrales Integrationsmodell (IIM) erarbeitet (RR SO, 2020b, S. 2f).

### **6.1.4 Fallkriterien und Prozesse**

Der CM-Prozess war detailliert geregelt. Stellten die Regionale Arbeitsvermittlung (RAV), die Invalidenversicherung (IV) oder das Sozialamt bei der Betreuung eines\*r Klienten\*in fest, dass die Wiedereingliederung durch eine Mehrfachproblematik erschwert wäre und die Person nicht ohne zusätzlichen Koordinationsaufwand betreut werden kann, so prüfte die entsprechende Institution, ob die Kriterien für die Antragstellung bei der CM-Stelle erfüllt sind. Hierfür gab es Triagekriterien bzw. eine Checkliste mit einer Definition der Zielgruppe. Die Zielgruppe waren erwerbslose Personen, deren Reintegration in den Arbeitsmarkt erwartungsgemäss mehr als zwei Jahre dauerte und deren Aussteuerung drohte, erwerbsfähige Personen mit sozialen Mehrfachproblematiken sowie erwerbsfähige Personen mit Sozialhilfe. Es sollten nur Menschen mit einer realen Chance für eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt von der CM-Stelle beraten und unterstützt werden.

Aufgrund eines begründeten Antrags der zuständigen Institution an die CM-Stelle bestimmte diese im Rahmen einer internen Fallbesprechung die zuständige Betreuungsperson. In einem Erstgespräch mit den involvierten Institutionen wurde anschliessend mittels einer Checkliste die Mehrfachproblematik abgeklärt und der Antrag für die CM-Stelle ausformuliert. In der Folge kam es zu einem gemeinsamen Gespräch zwischen der Betreuungsperson der CM-Stelle, dem zuständigen Berater oder der zuständigen Beraterin der beteiligten Institutionen sowie dem Klienten oder der Klientin. Die Massnahmen wurden aufgrund einer handschriftlichen Zielvereinbarung durch die beteiligten Institutionen ergriffen. Die CM-Stelle nahm eine Koordinations- und Kontrollaufgabe wahr (RR SO, 2005).

2018 wurde die CM-Stelle aufgelöst. Man war zur Auffassung gelangt, dass die Rahmenbedingungen sich dahingehend verändert hatten, dass die damalige Ausrichtung der Aufgaben der CM-Stelle nicht mehr auf die Bedürfnisse der Sozialregionen abgestimmt war (RR SO, 2018).

## 6.2 Weiterentwicklung 2019

Nach Auskunft dessen Vorstehers besteht zwischen dem Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) und den 13 Sozialdiensten der Sozialregionen, welche im Auftrag der Einwohnergemeinden wirtschaftliche Sozialhilfe ausrichten, allgemein ein reger (Erfahrungs-) Austausch bezüglich Problemen, Abläufen und Optimierungspotenzial. Die Zusammenarbeit ist heute in einer Vereinbarung geregelt. Auf Anfang Juli 2019 schlossen das AWA, das Amt für soziale Sicherheit (ASO) und der VSEG mit den Sozialregionen eine Vereinbarung für die Zusammenarbeit der Sozialdienste des Kantons Solothurn mit dem AWA (Regionale Arbeitsvermittlungszentren RAV) im Bereich der AVG-Kund\*innen. Zielgruppe sind Klient\*innen der Sozialdienste, welche nach AVIG nicht anspruchsberechtigt sind, jedoch Dienstleistungen der RAV in Anspruch nehmen können (Art. 24 und 26 AVIG); dazu gehören nach Vereinbarung auch Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene. Wird eine AMM der ALV durch die RAV/LAM-Stelle initiiert, wird der Kantonsanteil an den Kosten für diese Massnahme nach Art. 59d AVIG von der zuständigen Sozialregion übernommen.

Gemäss der seit Anfang Juli 2019 gültigen Vereinbarung sind die Sozialdienste verpflichtet, arbeitsmarkt- und vermittlungsfähige Personen bei den RAV anzumelden. Es wurde ein entsprechender Prozess zur Stellenvermittlung für Personen ohne Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung festgelegt. Demnach entscheidet das RAV aufgrund der Einschätzung der Arbeitsmarktfähigkeit durch den Sozialdienst zusammen mit dem/der Stellensuchenden über die Aufnahme oder Ablehnung. Die IV ist heute nicht in die Zusammenarbeit zwischen der Sozialhilfe und den RAV eingebunden, weil sie – gemäss Auskunft der Schlüsselpersonen der Verwaltung – über eigene und teilweise bessere Instrumente (z.B. im Bereich der Früherkennung) verfügt. Im Rahmen des IIM erfolgte im Jahr 2020 wiederum eine Neuausrichtung der IIZ unter der Federführung des ASO. Gemäss Regierungsratsbeschluss vom 15. September 2020 betreffend Revision der IIZ-Struktur (RR SO, 2020a) nehmen neu die Gesamtregierung und die Wirtschaft Einsitz in die Leitung der IIZ. Das Gremium ist für die politische und strategische Ausrichtung der kantonalen IIZ zuständig.

Auf operativer Ebene ist das IIZ-Entwicklungs- und Koordinationsgremium, unter dem Vorsitz des ASO, für die Steuerung der IIZ zuständig. Es definiert die Fachgruppen, welche im Rahmen der IIZ-Struktur mandatiert werden sollen.

Per Oktober 2020 präsentierte sich die Organisationsstruktur der IIZ im Kanton Solothurn wie folgt:

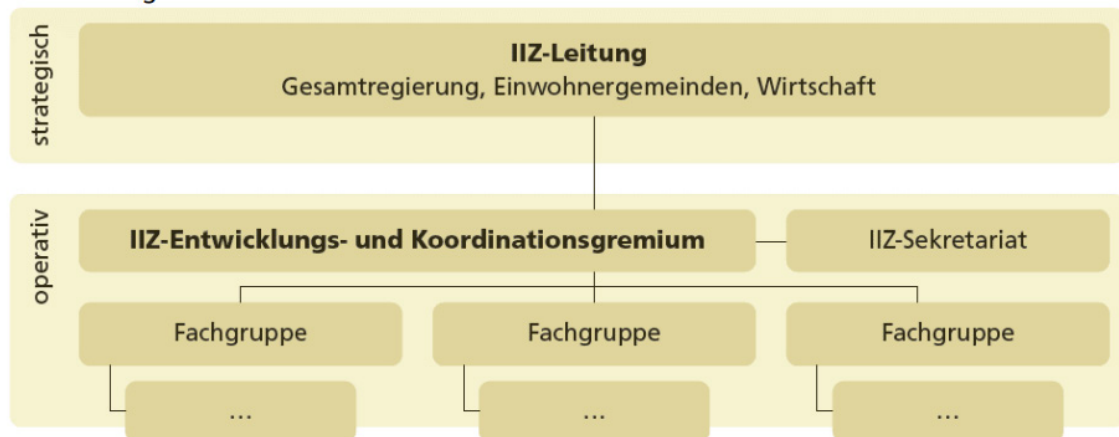


Abbildung 6: IIZ-Struktur SO (Quelle: RR SO, 2020a, S. 5)

Die **strategischen Ziele** dieser neuen Organisationsstruktur beinhalten (RR SO, 2020a, S. 3f):

- Zusammenarbeit der IIZ-Akteure, um gesellschaftliche oder gesellschaftspolitische Veränderungen rasch zu erkennen und für die betroffenen Personen *wirkungsvolle und nachhaltige Lösungen* zu entwickeln und umzusetzen.
- Bildung einer systemübergreifenden Trägerschaft, die willens und in der Lage ist, die auf Kanton und Gemeinden *verteilten Vollzugskompetenzen aktiv zu gestalten und zu steuern*.
- Einbindung der Integration von *Personen aus dem Migrationsbereich* in die wirkungsvolle Zusammenarbeit der IIZ-Akteure
- *Stärkung und Unterstützung der Regelstrukturen* in ihren Aufgaben und subsidiär Schaffung spezifischer Angebote
- Förderung einer verbindlichen Zusammenarbeit zwischen den Vollzugsstellen

Die Verantwortlichen der IIZ im Kanton Solothurn vernetzen sich mit der nationalen Ebene sowie interkantonal mit den IIZ-Verantwortlichen. Die operative Umsetzung der Aufgaben bleibt unverändert, und die IIZ hat keine Weisungsbefugnis gegenüber kantonalen und kommunalen Stellen. Die Fachgruppen werden im Bereich von IIZ-Themen übergeordnet koordiniert, und für die Geschäftsführung ist ein Sekretariat mit einer permanenten Leitung zuständig.

Die IIZ-Leitung genehmigt auf Antrag des IIZ-Entwicklungs- und Koordinationsgremiums thematische Programme und entscheidet über die Verwendung von Bundes- und Drittmitteln. Beschlüsse ergehen durch den Regierungsrat gestützt auf Entscheidungsgrundlagen und Anträge des IIZ-Entwicklungs- und Koordinationsgremiums. Die Anhörung bzw. Mitwirkung der Gemeinde- und Wirtschaftsvertretungen am Entscheidungsprozess wird in geeigneter Weise sichergestellt (RR SO, 2020a, S. 5f).

### 6.3 Lineares Wirkungsmodell im Bereich IIZ Arbeitsmarktintegration Kanton Solothurn

Die Umsetzung von Artikel 59d AVIG in den IIZ-Strukturen im Kanton Solothurn von 2007 bis 2018 lässt sich wie folgt grafisch darstellen:

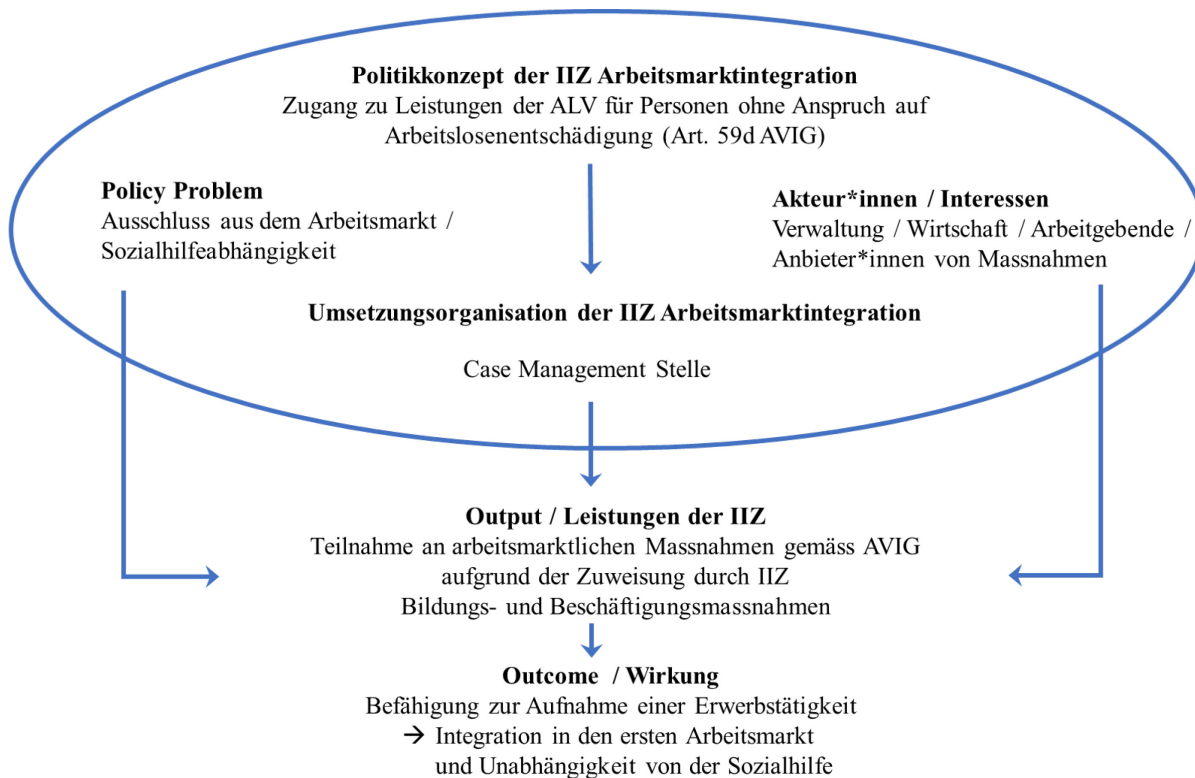


Abbildung 7: Wirkungsmodell IIZ Arbeitsmarktintegration SO / Umsetzung Art. 59d AVIG, eigene Darstellung

#### 6.3.1 Politikkonzept

##### Empirische Evidenz

Im Zentrum der Aufgaben des AWA steht namentlich die Arbeitsvermittlung mit den arbeitsmarktlichen Massnahmen und der öffentlichen Arbeitslosenkasse (s. § 43 Sozialgesetz). Das Ziel von AMM ist die rasche und nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt. Dafür steht ein breites Weiterbildungs- und Unterstützungsangebot zur Verfügung. AMM im Sinne von Art. 59d AVIG zugunsten von Personen ohne Anspruch auf Taggelder der ALV werden im Kanton Solothurn als eine von verschiedenen Massnahmen eingesetzt, wenn die Voraussetzungen gegeben sind. Personen, welche an den Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen teilnehmen, müssen über das nötige Potenzial und die notwendigen Ressourcen (Grundkompetenzen sowie auch weitere persönliche Voraussetzungen, z.B. familiärer Art, wie Kinderbetreuung) verfügen. Um beurteilen zu können, ob dies der Fall ist, müssen sich die beteiligten Institutionen verständigen; dies wiederum setzt interinstitutionelle Zusammenarbeit voraus. In diesem Sinne hat der Kanton Solothurn 2007 die CM-Stelle sowie die Grundlage für gemeinsame Anlaufstellen (Intake) geschaffen (§ 48 Sozialgesetz).

Die CM-Stelle wurde als unabhängiger Verein «Case-Management-Stelle des Kantons Solothurn» konstituiert. Dessen Dienstleistungen konnten von allen im Kanton wohnhaften, (teil-)erwerbslosen Personen in Anspruch genommen werden, welche durch die kommunalen Sozialdienste, das RAV und/oder die IV unterstützt wurden. Die CM-Stelle sollte eine langfristig orientierte, integrale Betreuung der Zielgruppe garantieren, ungeachtet der Frage, von welchen Stellen diese Leistungen bezog. Damit sollte Folgendes erreicht werden: Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt, Gewährleistung der Kontinuität bei der Betreuung, gegenseitige Abstimmung der involvierten Stellen bei der Betreuung und Festlegung einer geeigneten Integrationsstrategie, gleichgewichtige Wahrung der Interessen der involvierten Institutionen, sachgerechte Lösung, unabhängig davon, welche Stelle im Einzelfall bezahlt, ein Ansprechpartner für alle Themenfelder bzw. Versicherungsfragen, Gleichbehandlung der Kund\*innen, Transparenz gegenüber den Kund\*innen (RR SO, 2005, Beilage, S. 18f).

### **Innere Kohärenz**

Von der Sozialhilfe unterstützte Personen ohne Anspruch auf ALV gehörten ebenfalls zur Zielgruppe der CM-Stelle, so dass im Rahmen des CM-Prozesses auch Massnahmen gemäss Art. 59d AVIG umgesetzt wurden. Zwar gab es einen definierten Prozess für die CM-Stelle und das IIZ-Koordinationsgremium fungierte als Steuerungsgremium für die CM-Stelle (RR SO, 2012, S. 4). Widersprüche konnten also ausgeschlossen werden; allerdings fehlte es an konkreten Zielsetzungen. Die Finanzierung von Massnahmen im Sinne von Artikel 59d AVIG konnte auch immer ausserhalb des Prozesses der CM-Stelle erfolgen. Für die Umsetzung von Art. 59d AVIG gab es neben der CM-Stelle keine definierte Zusammenarbeit und keinen geregelten Prozess mit den Sozialbehörden.

Dem Umsetzungskonzept für die Case-Management-Stelle vom 28. Oktober 2005 (RR SO, 2015, Beilage, S. 19f) ist zu entnehmen, dass für den Betrieb der CM-Stelle mit einem Ressourcenbedarf von 12 Stellen für das Case Management (inkl. Support- und Führungsaufgaben) gerechnet wurde. Die Angemessenheit dieser Ressourcenausstattung wurde nicht in Zweifel gezogen.

Die Kriterien der inneren Kohärenz der Policy – Anordnung von Massnahmen gem. Art. 59d AVIG im Rahmen der CM-Stelle – waren, trotz fehlender Zielsetzungen, gegeben.

### **Äussere Kohärenz**

Eine wichtige Akteurin im Bereich der Arbeitsmarktintegration im Kanton Solothurn ist auch die Sozialhilfe. Diese hat neben der materiellen Existenzsicherung insbesondere den Auftrag, die betroffenen Menschen so rasch wie möglich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren und von der Sozialhilfe nachhaltig abzulösen. Ein wichtiges Instrument für diese Arbeiten sind Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramme (Sozialhilferechtliche Arbeitsmarktintegration). Im Kanton Solothurn wurde bis Ende 2016 die Angebotslandschaft bei den Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogrammen für Personen mit Sozialhilfe reorganisiert und zur Lenkung der Qualität ein Akkreditierungsverfahren entwickelt (RR SO, 2018, S. 3). Die Professionalisierung bei den Sozialdiensten könnte auch dazu geführt haben, dass sie Personen mit Mehrfachproblematiken vermehrt selbst betreuen (RR SO, 2018, S. 2f).

Die öffentliche Arbeitsvermittlung steht allen Personen offen. Nicht anspruchsberechtigte Personen stehen jedoch – mangels Sanktionsmöglichkeiten – nicht im Vordergrund der Tätigkeit



des AWA. Bis 2019 gab es keine formalisierte Zusammenarbeit zwischen dem AWA und den Sozialhilfebehörden.

Das AWA gewährt Personen, welche als arbeitsmarktfähig eingeschätzt worden sind, und Chancen haben, eine Stelle zu finden, Zugang zu AMM der ALV. Häufig fehlt hierfür jedoch die Grundbildung, beispielsweise sprachliche Fähigkeiten. Es geht dann darum, die Personen auf einen Stand zu bringen, auf welchem sie arbeitsmarktfähig sind, und zwar sowohl von der Person als auch vom Arbeitsmarkt her. Hier besteht eine wichtige Schnittstelle zwischen den beteiligten Institutionen.

Der Begriff der «Arbeitsmarktfähigkeit» bleibt dynamisch, da sich die Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt stetig wandeln. Dies hat zur Folge, dass die Beurteilung der Arbeitsmarktfähigkeit regelmässig überprüft werden muss. Diese bezieht sich nicht allein auf die gegenwärtige Situation der betroffenen Person, sondern auch auf ihre Entwicklungsmöglichkeiten in einer absehbaren Zeitspanne (z.B. ein Jahr). Für eine Konkretisierung des Begriffs wurde mit dem Bericht der *Arbeitsgruppe Arbeitsmarktfähigkeit* zur Zusammenarbeit zwischen der ALV und der Sozialhilfe eine wichtige Grundlage geschaffen (SECO, 2017). Ein wesentliches Element bei der Beurteilung der Arbeitsmarktfähigkeit stellt die Erfassung arbeitsmarktrelevanter Kompetenzen durch geeignete Instrumente dar. Es fehlt nach Auskunft des Vorstehers AWA noch an der Klärung der Frage, mit welchen Massnahmen und in welcher Zuständigkeit Personen unterstützt werden können, deren Arbeitsmarktfähigkeit noch gefestigt werden muss für das Erreichen der Vermittelbarkeit und damit den RAV-Zugang. Dies ist Gegenstand der laufenden Umsetzungsarbeiten im Bereich des Integralen Integrationsmodells (IIM) – Teilmodell Arbeitsintegration (RR SO, 2020b, S. 45ff). Dabei wird es auch darum gehen, zu entscheiden, mit welchen zusätzlichen Ressourcen dieser Zugang zu den RAV gewährleistet werden kann. Darüberhinausgehende Schnittstellen, Widersprüche oder Friktionen können heute im Rahmen des IIZ-Koordinationsgremiums, in welchem sich die Amtsleitenden treffen, bei Bedarf thematisiert werden.

### 6.3.2 Umsetzungsorganisation

Das Sozialgesetz bietet die Grundlage für die Führung einer CM-Stelle als Verbundaufgabe zwischen den Gemeinden, dem Kanton und den Sozialversicherungsträgern. Demnach errichten der Kanton, die Einwohnergemeinden und Sozialversicherungsträger im Sinne der interinstitutionellen Zusammenarbeit gemeinsam Anlaufstellen (Intake) und eine Institution zur Fallführung (Case Management), um soziale Aufgaben zu erfüllen (§ 48 Sozialgesetz).

Im Rahmen des CM-Prozesses waren alle vorgesehenen Akteur\*innen an der Umsetzung beteiligt, indem verbindliche Vereinbarungen zwischen den involvierten Institutionen und der CM-Stelle abgeschlossen wurden (RR SO, 2005, Beilage S. 25).

Der Stelle wurden folgende Ressourcen für die Umsetzung zur Verfügung gestellt: Sechs Stellen für das Case Management, zwei Stellen für Geschäftsführung und Administration sowie ein Fachexperte Arbeitsmarktintegration (CM-Stelle SO, 2017, S. 13). Die Infrastruktur- und Betriebskosten für die Stelle wurden durch die Arbeitslosenversicherung (40 %), die Invalidenversicherung (20 %) und die Einwohnergemeinden (40 %) getragen (§ 54 Abs. 5 Sozialgesetz).

Die CM-Stelle hatte die Fallverantwortung im konkreten Einzelfall, die Verfügungsberechtigung bezüglich Massnahmen und Finanzen verblieb aber bei der Herkunftsstelle. Auch hatte sie gegenüber ihren Klient\*innen keinerlei Weisungs- oder Sanktionsbefugnis; disziplinarische Mittel standen nur den Sozialversicherungsbehörden oder den kommunalen Sozialdiensten zu. Gleiches galt für das Ausrichten von wirtschaftlichen Leistungen, insbesondere für eine spezifische Förderung der angemeldeten Personen. Das Angebot der CM-Stelle beinhaltete damit individuelle Beratung sowie enge Begleitung, welche sich vor allem an motivierte und kooperationsfähige Personen richteten (RR SO, 2018, S.1).

Bei der CM-Stelle waren Sozialarbeiter\*innen, Sozialversicherungs- und Eingliederungsfachleute tätig; damit verfügten die verantwortlichen Akteur\*innen über die notwendigen fachlichen Kompetenzen. Die Kompetenzen der Case-Manager\*innen waren gemäss Konzept insofern beschränkt, als dass die Zusprache von Massnahmen und Geldleistungen den zuständigen Stellen nach den geltenden gesetzlichen Grundlagen vorbehalten blieben.

Im Steuerungsorgan des unabhängigen Trägervereins der CM-Stelle waren die Sozialämter und die Arbeitslosen- und Invalidenversicherung paritätisch vertreten. Indem der Verband der Einwohnergemeinden (VSEG) in die Trägerschaft des unabhängigen Vereins «Case-Management-Stelle des Kantons Solothurn» eingebunden war, wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass die Umsetzung der Policy im föderalen System erfolgt.

Mit der Einsetzung des Vereins «Case-Management-Stelle des Kantons Solothurn» auf der Grundlage des Sozialgesetzes war die Nachhaltigkeit der Umsetzungsorganisation gegeben. Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcen der CM-Stelle waren klar geregelt und geeignet, um den Auftrag zu erfüllen. Allerdings fehlte es an den vom Gesetz vorgesehenen Anlaufstellen, am Intake.

### 6.3.3 Output

Zielgruppen der CM-Stelle waren erwerbslose Personen, deren Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt erwartungsgemäss mehr als zwei Jahre dauerte (von Aussteuerung bedrohte Personen), erwerbsfähige Personen mit sozialen Mehrfachproblematiken sowie erwerbsfähige Sozialhilfe Beziehende. Von März 2007 bis zu deren Auflösung im Jahr 2018 konnte entsprechend auch die Umsetzung von gemäss Art. 59d AVIG finanzierten Massnahmen durch die CM-Stelle erfolgen.

Wie dem Jahresbericht 2017 der CM-Stelle zu entnehmen ist, konnten im Durchschnitt jährlich rund 200 Personen mit Mehrfachproblematiken von der CM-Stelle aktiv unterstützt, betreut und begleitet werden. Gemäss dem Vorsteher des AWA wurden keine messbare Zielsetzung oder eine Quote festgelegt bezüglich Arbeitsmarktintegration und entsprechend auch nicht bezüglich der Umsetzung von Massnahmen. Zwar gab es wohl Vorstellungen davon, welcher Anteil der sozialhilfeabhängigen Personen durch die Massnahmen von der Sozialhilfe abgelöst werden sollte, die Vorstellungen oder Erwartungen diesbezüglich (z.B. seitens Sozialhilfemitarbeitenden und Politik) gingen jedoch stark auseinander. Das AWA ging von 20 % aus, die Sozialregionen eher von 5 %. Die sogenannte Vermittlungsquote variiert gemäss Auskunft des Vorstehers des AWA und liegt je nach Massnahme zwischen 20-30 %. Bei den Pflegekursen

beispielsweise, liegt die Vermittlungsquote am höchsten. Ein solcher Kurs könnte auch im Rahmen von Art. 59d AVIG absolviert resp. finanziert werden.

Ob Massnahmen erfolgreich sind, ist aber auch abhängig von den Personen, die diese absolvieren und davon, wie sie hierfür ausgewählt werden. Entsprechend ist auch die Zuweisung von Bedeutung. Nach Auskunft des Leiters AWA wurde aber im Bereich der Zuweisung zur CM-Stelle Handlungsbedarf festgestellt, zumal nie eine Anlaufstelle (Intake) geschaffen wurde, wie ursprünglich vorgesehen. Personen mit Mehrfachproblematiken wurden direkt von den Institutionen zugewiesen; diese bedurften für diesen Entscheid jedoch (zu) viel Zeit. Hinzu kam, dass die IV inzwischen über eigene Instrumente verfügte. Auch die Sozialbehörden professionalisierten sich zunehmend und verfügten über eigene Massnahmen. Es kam zu Doppelspurigkeiten und die Leistung entsprach damit nicht mehr den Erwartungen. Die falschen Zuweisungen zur CM-Stelle waren denn auch der Hauptgrund für die Ablösung des CM-Prozesses.

Gemäss Auskunft der Schlüsselpersonen aus der Verwaltung, kann dennoch geschlossen werden, dass der CM-Prozess als effizient bewertet werden konnte. In der Zeit ab Schaffung der CM-Stelle per 1. März 2007 bis zu deren Auflösung konnten rund 400 Personen in den Arbeitsmarkt integriert werden. Damit resultiere immer eine positive Rechnung, wenn man die langfristigen Einsparungen im Bereich der Sozialhilfe gegenüberstellt.

Insgesamt zeigte sich aber doch Handlungsbedarf beim Vollzug der Aufgaben der IV, der ALV und der sozialen Dienste im Bereich der beruflichen Integration, namentlich bei der Bestellung von Programmen, aber auch beim Auftritt gegenüber Arbeitgebenden. Klärungsbedarf wurde bei den Schnittstellen, Kompetenzen und der Finanzierung von Massnahmen geortet. Synergien wurden zu wenig ausgeschöpft. Diese Situation hat sich unter anderem auch durch verschiedene Gesetzesrevisionen auf übergeordneter Ebene ergeben, z.B. die 5. IV-Revision, mit welcher die IV-Stelle einen erhöhten Integrationsauftrag erhielt und ihre Integrationsmassnahmen in der Folge stark ausbaute. Unklarheiten und Hindernisse zeigten sich vor allem bei der Schnittstelle zwischen ALV und Sozialhilfe. Wie dem Beschluss vom 20. Februar 2018 des Regierungsrats zu entnehmen ist, variierte das Anmeldeverhalten zwischen den Sozialdiensten stark. Aus den Rückmeldungen der regionalen Sozialdienste wurde geschlossen, dass der Auftrag der CM-Stelle aus dem Jahr 2007 nicht mehr genügend auf die veränderten Rahmenbedingungen abgestimmt war und die inzwischen erfolgte Professionalisierung bei den Sozialdiensten dazu führte, dass diese Personen mit Mehrfachproblematiken vermehrt selbst betreuten.

Damit AMM angewendet werden, muss eine Person als arbeitsmarktfähig eingeschätzt werden und Chancen haben, eine Stelle zu finden. So geht es auch aus der Vereinbarung für die Zusammenarbeit der Sozialdienste des Kantons Solothurn mit dem AWA (RAV) im Bereich der AVG-Kundinnen und –Kunden von 2019 hervor. Häufig fehlt es jedoch an der Grundbildung, namentlich den sprachlichen Fähigkeiten, welche notwendig sind, um von einer intakten Arbeitsmarktfähigkeit ausgehen zu können. Der Austausch zwischen den Institutionen bezüglich dem Bedarf des Arbeitsmarktes ist nach Auskunft seitens des Kantons vorhanden. Im Bereich der Ermöglichung des RAV-Zugangs (Festigung der Arbeitsmarktfähigkeit und Erreichen der Vermittelbarkeit) fehlt es jedoch an Strukturen. Hierzu wurde ein Pilotprojekt gestartet im Rahmen des IIM. Gemäss einer Schlüsselperson aus der Verwaltung werden hier allerdings

separate Strukturen notwendig sein, welche nicht im Rahmen der ALV sichergestellt werden können.

#### **6.3.4 Outcome**

Es fehlen gemäss dem Vorsteher AWA bis heute Informationen zur Nachhaltigkeit der Integration in den Arbeitsmarkt. Feststellungen diesbezüglich könnten allenfalls im Falle einer Wiederanmeldung beim RAV gemacht werden. Mit einer gezielteren Zuweisung der Personen an die CM-Stelle hätte vermutlich positiv auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis eingewirkt werden können. Das SECO hat zur Wirkungsmessung im Bereich der Wiedereingliederung von nicht anspruchsberechtigten Stellensuchenden einen Wirkungsindikator eingeführt. Die Kantone erhalten die Auswertungen dazu jedoch erst etwa zwei Jahre später, weil sich diese auf die AHV-Daten stützen.

Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen wurden sowohl via CM-Stelle wie auch im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Sozialhilfe- und Arbeitsmarktbehörden gemäss Art. 59d AVIG finanziert.

In Bezug auf das beschriebene Politikkonzept mit der CM-Stelle als Umsetzungsorganisation kann aufgrund der vorliegenden Angaben geschlossen werden, dass zwar mit der gesetzlich verankerten CM-Stelle und den Anlaufstellen (Intake) ein erfolgversprechendes Konzept vorhanden war. In der Umsetzung fehlte es jedoch an einer regelbasierten Zuweisung (Intake) an die CM-Stelle. Das Konzept wurde mithin nicht komplett umgesetzt.

Die Möglichkeit der Anwendung von Art. 59d AVIG bei der Umsetzung von Massnahmen im Rahmen des CM-Prozesses entsprach dem Politikkonzept des Bundes. Es kann aufgrund der nicht vollständigen Umsetzung des Konzepts im Kanton jedoch weder von einem Konzept- noch von einem Umsetzungsversagen in Bezug auf diese Policy gesprochen werden.

#### **6.3.5 Hypothesenüberprüfung**

In diesem Kapitel werden die Hypothesen diskutiert, die für das lineare Wirkungsmodell in Kapitel 4 formuliert wurden.

Die erste Hypothese, wonach eine politische Legitimation die Wirkung der IIZ begünstigt, wird vom hier vorgestellten Wirkungsmodell der Arbeitsmarktintegration bestätigt. Die bis 2018 aktive CM-Stelle hatte ihre Grundlage im kantonalen Sozialgesetz; damit war die IIZ im Bereich der Arbeitsmarktintegration auf operativer Ebene politisch legitimiert. Die IIZ weist im Kanton Solothurn gestützt auf entsprechende Regierungsratsbeschlüsse eine hohe politische Legitimation auf.

Die CM-Stelle wurde jedoch aufgelöst, weil die IV seit der 5. Revision über mehr Instrumente verfügt und sich die Sozialbehörden professionalisiert haben.

Die zweite Hypothese wird aus den folgenden Gründen bestätigt. Der Kanton Solothurn verfügte im untersuchten Zeitraum über definierte Strukturen sowohl auf strategischer wie auch auf operativer Ebene. Allerdings war das IIZ-Steuerungsgremium auf Informationsaustausch

beschränkt; trotz einer Vertretung von drei Regierungsräten fehlte die Steuerung auf strategischer Ebene. Seit der Revision der IIZ-Strukturen 2020 nehmen die Gesamtregierung und auch die Wirtschaft Einsitz in die IIZ-Leitung. Der CM-Prozess war detailliert geregelt. Koordinierende Ansprechpersonen im CM-Prozess waren die zuständigen Berater\*innen bei den beteiligten Institutionen. Die Antragstellung an die CM-Stelle erfolgte auf der Grundlage einer Checkliste und von Triagekriterien. Dies trug zur gelingenden Koordination und guten Wirkungserzielung bei.

Dennoch ist der Kanton Solothurn zum Schluss gelangt, dass es nicht separater Organisationen und Strukturen bedarf, um den bestehenden Herausforderungen zu begegnen. Der Kanton setzt stattdessen für die Zusammenarbeit auf Prozessdefinitionen an den Schnittstellen der betroffenen Institutionen. Das Hauptziel der Zusammenarbeit, die Integration von Stellensuchenden arbeitsmarktfähigen Personen in den ersten Arbeitsmarkt, soll erreicht werden, indem die beteiligten Institutionen ihre jeweiligen Kompetenzen einsetzen und gemeinsam bestrebt sind, Doppelspurigkeiten zu vermeiden (RR SO, 2018, S. 4).

#### **6.4 Lineares Wirkungsmodell im Bereich IIZ Ausbildungsintegration Kanton Solothurn**

Im Kanton Solothurn wurde das CMBB gestützt auf einen Regierungsratsbeschluss von 2007 aufgebaut (RR SO, 2007). Der Aufbau und die Einführung des CMBB erfolgten im Rahmen des vom Bund lancierten Projekts «Case Management Berufsbildung» (BBT, 2007). Im Kanton Solothurn wurde das heutige Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen im Departement für Bildung und Kultur mit dem Erstellen eines Gesamtkonzeptes CMBB beauftragt. Gemäss den Aussagen des Leiters der Dienststelle Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (BSBL), der das Erstellen dieses Gesamtkonzeptes verantwortet hatte und für die vorliegende Studie Auskunftsperson war, war der Kanton Solothurn einer der ersten Kantone, die dem Bund ein CMBB-Gesamtkonzept einreichten, weil «die Denkweise, das überinstitutionelle Funktionieren» bereits im Kanton verankert gewesen sei und man stark «bottom-up» funktioniere.

Die Verantwortlichen des CMBB im Kanton Solothurn gehen davon aus, dass es «über mehrere Jahre hinweg koordinierte, langfristig ausgerichtete Eingliederungsstrategien auf der Ebene des einzelnen betroffenen Jugendlichen» (RR SO, 2007, S.1) brauche, um zu verhindern, dass Jugendliche – oft mit Mehrfachproblematiken – nach dem Abschluss der obligatorischen Schule den Übertritt in die nachobligatorische Ausbildung verpassten. Mit dem CMBB schaffte der Kanton ein «strukturiertes Verfahren» (ebd., S. 1), mit dessen Hilfe die Aktivitäten der verschiedenen Akteure\*innen im Umfeld der jugendlichen Person koordiniert werden.

Der Kanton Solothurn wurde ab 2008 im vorgegebenen Rahmen finanziell vom Bund unterstützt. Nach Ende der finanziellen Unterstützung des Bundes 2015 wurde die Finanzierung des CMBB vollumfänglich vom Kanton Solothurn übernommen (RR SO, 2017, S. 1). Im Jahr 2017 verabschiedete der Solothurner Regierungsrat einen weiteren Beschluss und integrierte das CMBB des Kantons in die Verordnung über die Berufsbildung (§ 45<sup>bis</sup> VBB). Mit diesem Beschluss erhielt die Fachstelle CMBB eine rechtliche Grundlage und wurde im Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen (ABMH) angesiedelt. Damit schaffte der Kanton Solothurn

die rechtlichen Grundlagen für die interinstitutionell ausgerichtete Unterstützung von Jugendlichen, deren berufliche Integration gefährdet ist.

Im Bericht «Kantonales Umsetzungskonzept» (ABMH, 2010) hat das Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen dargelegt, wie das CMBB im Kanton Solothurn umgesetzt wird. Politisches Ziel des CMBB ist es, «die Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen und deren Auswirkungen zu mildern. Die Zahl der 25-jährigen Personen mit einer abgeschlossenen Berufsbildung soll von derzeit 89 % auf 95 % erhöht werden» (ABMH, 2010, S. 4). Dabei fokussiert das CMBB bis heute auf Jugendliche im Alter zwischen 15 und 25 Jahren, die infolge einer Mehrfachproblematik (bspw. schulische und soziale Defizite) Schwierigkeiten haben, eine Anschlusslösung an die obligatorische Schule zu finden. Es basiert explizit auf IIZ, denn «die Aufgabe des CMBB besteht darin, die verschiedenen Akteure zu koordinieren, damit alle im Hinblick auf das Ziel der beruflichen Eingliederung des Jugendlichen am gleichen Strick ziehen» (ebd., S. 4).

Grafisch lassen sich die Wirkungszusammenhänge des CMBB im Kanton Solothurn so darstellen:

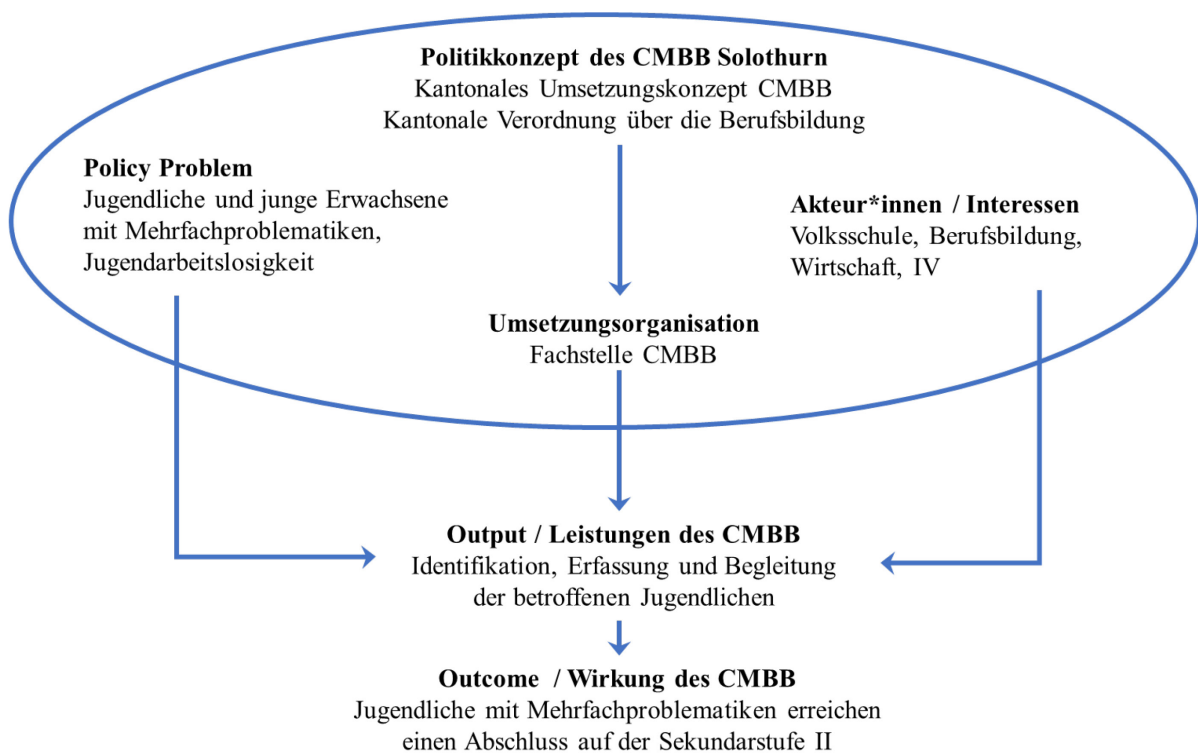


Abbildung 8: Wirkungsmodell CMBB SO, eigene Darstellung

### 6.4.1 Politikkonzept

Das CMBB des Kantons Solothurn basiert auf einem Politikkonzept, welches auf einer auf Bundesebene entwickelten Kausal- und Interventionshypothese basiert. Die Kausalhypothese auf der Stufe des Bundes stellt einen Zusammenhang her zwischen der hohen Jugendarbeitslosigkeit in den frühen 2000-er Jahren und dem Ziel, dass 95 % der Jugendlichen einen Abschluss auf der Sekundarstufe II erreichen. Mittels gezielter politischer Massnahmen sollen betroffene

Jugendliche unterstützt werden, eine nachobligatorische Ausbildung zu absolvieren und den Einstieg in die Arbeitswelt zu schaffen. Die Jugendarbeitslosigkeit war seit den 1990-er Jahren in der Schweiz stetig gestiegen. 2004 wies die Altersgruppe der 15-24-Jährigen mit 5.1 % die höchste Arbeitslosenquote auf im Vergleich mit den anderen Altersklassen (SECO, 2005, S. 52). In derselben Zeit nahm die Anzahl Lehrstellen aufgrund der tieferen Ausbildungsbeteiligung von Betrieben stetig ab (Müller & Schweri, 2006). Bund und Kantone sprachen von einer Lehrstellenkrise und verabschiedeten verschiedene Massnahmen. Der Aufbau des CMBB ist eine dieser Massnahmen.

### **Empirische Evidenz**

Die empirischen Grundlagen bilden gemäss dem kantonalen Umsetzungskonzept CMBB (2010) drei Punkte, welche auf bestehenden Erkenntnissen – Erfahrungswissen und wissenschaftlichen Arbeiten – über die Übergänge von der obligatorischen Schule in die nachobligatorische Ausbildung basieren. Erstens ist man sich bewusst, dass es bei Jugendlichen, die Mühe haben, in die Arbeitswelt einzusteigen, zu sogenannten «Drehtüreffekten» kommen kann und sie von einer unterstützenden Massnahme zur anderen gehen, ohne dass die beteiligten Akteur\*innen davon Kenntnis haben (ABMH, 2010, S. 5). Zweitens stützt sich der Aufbau des CMBB im Kanton Solothurn auf die Erkenntnisse, die im Zusammenhang mit dem mehrjährigen nationalen Projekt «Nahtstelle» gewonnen wurden, welches 2006 von den Verbundpartnern EDK, Organisationen der Arbeitswelt und dem Bund lanciert wurde. Im Rahmen dieses Grossprojektes sind viele Themen im Zusammenhang mit dem Übertritt von Jugendlichen in die nachobligatorische Ausbildung von Fachspezialist\*innen bearbeitet worden (Galliker, 2011). Drittens gab und gibt es im Kanton Solothurn ein breites Angebot von Massnahmen, welche die Jugendlichen beim Übertritt in die nachobligatorische Ausbildung in Anspruch nehmen können (ABMH, 2010, S. 6). Diese Angebote und Massnahmen führt der Kanton mit so verschiedenen Akteuren durch wie dem Amt für Volksschule und Kindergarten, dem Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen, dem kantonalen Gewerbeverband, dem Solothurnischen Bauernverband, den Solothurnischen Gemeinden oder dem Amt für Wirtschaft und Arbeit (ABMH, 2010, S. 7). Das zuständige Amt schreibt: «Das CM BB ist die Fortsetzung der bisherigen Bemühungen auf der Ebene des Einzelfalls. Es wird von der Überzeugung getragen, dass die Effizienz dieser bestehenden Massnahmen durch gezielte Koordination wesentlich gesteigert werden kann» (ABMH, 2010, S. 6). Das CMBB stützt sich also einerseits auf kantonale Praxis-Erfahrungen, andererseits auf den nationalen Erfahrungsaustausch und Forschungsarbeiten zum Thema.

### **Innere Kohärenz**

Das CMBB im Kanton Solothurn ist eine politische Massnahme, die in sich stimmig ist und eine hohe innere Kohärenz aufweist. Das kantonale Umsetzungskonzept CMBB nennt die verschiedenen kantonalen Angebote, die den Jugendlichen den Einstieg in die Berufsbildung erleichtern, beziehungsweise ermöglichen sollen. Das CMBB an sich «schafft kein neues Angebot an Massnahmen. Es führt den Fall koordiniert, vermittelt und nutzt die Synergien aller Massnahmen dank den profunden Kenntnissen aller Möglichkeiten» (ABMH, 2010, S. 9). Dies wird im Interview mit dem Leiter der für das CMBB zuständigen Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung bestätigt. Er spricht von «Schmierstoff zwischen den Rädern» und einer Stelle, die

«Partnerinnen und Partner zusammenbringt». Im Interview erwähnt er denn auch ein Beispiel, bei dem er als verantwortliche Stelle in der kantonalen Verwaltung die interne Kohärenz der Massnahmen im Bereich CMBB wiederhergestellt hat, indem eine neue Initiative des kantonalen Gewerbeverbandes in diesem Bereich (Lehrstellencoaching) «gestoppt und koordiniert» wurde, denn «es braucht diese Absprache und einen fil rouge».

### **Äussere Kohärenz**

Die politische Massnahme ist breit abgestützt und gut eingebettet. Da es sich um ein IIZ-Arrangement handelt, ist die Frage der Schnittstellen zu anderen Verwaltungs- und Politikbereichen von Beginn an Gegenstand der Konzeptualisierung und Implementierung. Austausch und Zusammenarbeit finden statt auf der Ebene der Departementsvorsteher\*innen, auf der Ebene der involvierten Amtsleiter\*innen sowie auf operativer Ebene zwischen den einzelnen Vollzugsstellen (ABMH, 2010, S. 23).

Verschiedene Politikbereiche sind in das CMBB involviert: So beispielsweise die Bildungspolitik des Kantons, die Sozialhilfe, die RAV oder die Invalidenversicherung. Gemäss dem Interviewten ist die Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen Amtsstellen gut abgesprochen und etabliert. Er sieht keine Doppelspurigkeiten oder unklare Zuständigkeiten, im Gegenteil. Mit der Volksschule und der Invalidenversicherung beispielsweise hat sich das CMBB so abgesprochen, dass alle Jugendlichen, bei denen eine CMBB-relevante oder IV-relevante Situation vorliegen könnte, von der kantonalen CMBB Stelle aus an die zuständige Fachstelle weitergeleitet werden. Die CMBB-Stelle ist die Triagestelle für diese Jugendlichen.

## **6.4.2 Umsetzungsorganisation**

Die verschiedenen Elemente des CMBB wie die Anforderungen an die Case Manager\*innen, der Ablauf des Prozesses CMBB, die Zusammenarbeit mit Institutionen und verschiedenen Akteur\*innen und nicht zuletzt die Qualitätssicherung und die Evaluation auf verschiedenen Stufen sind im kantonalen Umsetzungskonzept kohärent und auf eine pragmatische Art und Weise beschrieben. Sie werden praxisnah vermittelt.

Für die Teilnahme am CMBB müssen Jugendliche Kriterien aus drei von fünf Bereichen eines Kriterienkatalogs (Schulleistungen, soziales Umfeld, Selbst- und Sozialkompetenz, Migrationshintergrund) erfüllen. Die Teilnahme am CMBB ist freiwillig und fusst auf der Kooperationsbereitschaft der Jugendlichen (ABMH, 2010, S. 11-14).

### **Eignung**

Für das CMBB arbeiten im Kanton Solothurn bei der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung vier Case Manager\*innen mit einem Pensum von insgesamt 320 Stellenprozenten. Der Leiter der Beratungsstelle schaut bei der Rekrutierung darauf, dass die eingestellten Sozialarbeiter\*innen über eine Zusatzqualifikation einer Fachhochschule verfügen. Die Tätigkeit der Case Manager\*innen sowie die Anforderungen, die sie erfüllen müssen, sind im Umsetzungskonzept des Kantons detailliert beschrieben (ABMH, 2010, S. 10f). Beschrieben ist ein anspruchsvolles Berufsprofil. «Case Managerinnen und Case Manager sind in der Lage, die Prozessverantwortung für die individuelle Fallführung zu übernehmen. Sie können dynamische Prozesse planen und koordinieren. Sie können komplexe intransparente Situationen erkennen und analysieren



und daraus adäquate Schlüsse ziehen und passende Handlungsschritte ableiten. Sie haben sehr gute Kompetenzen in Gesprächs- und Verhandlungsführung. Sie können professionelle Vertrauensbeziehungen aufbauen» (ABMH, 2010, S. 10). So lauten die ersten fünf von zehn Anforderungen an die Case Manager\*innen. Nach Abschluss eines Dossiers wird eine Evaluation auf Einzelfallebene durchgeführt. Der Verantwortliche im Kanton Solothurn berichtet von einer erfolgreichen, jedoch an den Kapazitätsgrenzen arbeitenden Umsetzungsorganisation für das CMBB. Im Kanton gebe es sehr viele CMBB Fälle und man wäre froh, eine weitere Person einstellen zu können, damit dies zu «einer Normalisierung führen» würde. Vom Leiter wird ebenfalls erwähnt, dass die aktuelle Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG), die Weiterentwicklung IV, vorsieht, dass sich die IV an der Finanzierung des CMBB in den Kantonen beteiligen wird und dies willkommen sei (Art. 68<sup>bis</sup> IVG, Inkrafttreten: 01.01.2022).

In die Umsetzungsstrukturen des CMBB im Kanton Solothurn sind eine Vielzahl von Akteur\*innen einbezogen, die situativ von den Case Manager\*innen involviert und kontaktiert werden. Beispielsweise die Lehrmeister\*innen für die Überprüfung von Zwischenzielen (ABMH, 2010, S. 17). Es gibt sowohl verwaltungsinterne (Schulen, psychologische Dienste, Berufsberatung) wie auch verwaltungsexterne Akteur\*innen (Lehrmeister\*innen, Erziehungsberechtigte). Im Prozess des CMBB, der sich gemäss den Aussagen des Leiters bewährt, koordinieren die Akteur\*innen die einzelnen Schritte der Beratung und Begleitung der Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Das Erbringen der Leistungen des CMBB basiert auf einem vom Kanton definierten Prozess, der die Elemente Anmeldung, Triage, Auftrag (Clearing), Assessment, Handlungsplan, Umsetzung, Abschluss und Evaluation enthält (ABMH, 2010, S. 11-17). Im Bereich Berufsbildung sind die – auch informellen – Kontakte zur Wirtschaft sehr wichtig. Diese können nur in beschränktem Ausmass institutionalisiert werden. Die Fachstelle CMBB im Kanton Solothurn profitiert diesbezüglich von der überschaubaren Grösse des Kantons, da «man sich kennt».

### **Nachhaltigkeit**

Das CMBB im Kanton Solothurn verfügt sowohl über langfristig gesicherte institutionelle Strukturen wie auch über ein langfristig gesichertes Budget. Es ist ein gut etabliertes Angebot, das regional an zwei Standorten im Kanton verankert ist. Zwei der vier Case Manager\*innen arbeiten in Solothurn, zwei in Olten.

### **6.4.3 Output**

Das Leistungsangebot der CMBB-Stelle ist wie bereits oben geschildert, sehr klar auf die Situation von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Schwierigkeiten beim Einstieg in die Arbeitswelt ausgerichtet.

### **Angemessenheit**

Die eigentliche Leistung ist eine begleitende und unterstützende Koordination beim Finden einer Anschlusslösung nach der obligatorischen Schulzeit. Da die Teilnahme am CMBB freiwillig ist, darf davon ausgegangen werden, dass die Leistungen denjenigen zur Verfügung stehen, die tatsächlich davon profitieren sollten. Der zuständige Leiter spricht denn auch von einem

Angebot, das «sehr (...) zielgerichtet und auch effektiv» sei. Das CMBB begleitet die Jugendlichen oft mehrere Jahre. Die Abteilung verfügt über Reportingzahlen, die die verschiedenen Phasen des Prozesses des CMBB dokumentieren. Gerne würde der zuständige Leiter die Zahlen öffentlich machen und aufzeigen, wie passend das Angebot und die Nachfrage danach sind. Jedoch kommt ihm «die Politik in die Quere», die keine Öffentlichkeit für das CMBB wünscht, aus Furcht, es könnte heissen, die Stelle suche Klient\*innen. Das sei der Grund dafür, dass es keinen jährlichen, strukturierten Bericht gebe. Die Öffentlichkeit erfährt punktuell, beispielsweise in einem Newsletter oder in Medienberichten von der erfolgreichen Arbeit der CMBB-Stelle. Die Leistungen des CMBB im Kanton Solothurn erscheinen angemessen im Sinne, dass die Ziele des CMBB mit den eingesetzten und offensichtlich geeigneten Mitteln erreicht werden.

### **Effizienz**

Das Leistungsangebot des CMBB ist effizient und profitiert von den übersichtlichen Strukturen im Kanton Solothurn, die es erlauben, mit den beschränkten Mitteln erfolgreich die Integration von vom Ausschluss gefährdeten Jugendlichen in eine nachobligatorische Ausbildung zu unterstützen. Die Ressourcen werden so eingesetzt, dass eine langfristige Begleitung möglich ist, die den betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis über den Eintritt in die Arbeitswelt nach dem Abschluss der beruflichen Grundbildung hinaus, Unterstützung bietet. Dabei werden die Case Manager\*innen von einer eigens für das CMBB angepassten Software unterstützt, in der alle Kontakte mit Umsetzungsakteur\*innen dokumentiert sind.

### **6.4.4 Outcome**

Die bisher beschriebenen Evaluationselemente des CMBB im Kanton Solothurn zeigen auf, dass das kantonale Politikkonzept seine Wirkung entfaltet und die Umsetzung zu den beabsichtigten Resultaten führt. Demnach bestätigen sich hier sowohl die postulierte Kausalhypothese wie auch die Interventionshypothese.

### **Wirksamkeit**

Gemäss den Aussagen des Verantwortlichen des CMBB und der Leiterin der IV-Stelle Solothurn, für welche die CMBB-Stelle die Triage vornimmt, erreichen die Massnahmen die betroffenen Jugendlichen und führen zu einer nachhaltigen Verbesserung ihrer prekären Situation. Der Kanton Solothurn steht hinsichtlich der Abschlussquote auf der Sekundarstufe II gut da. 2018 erreichten (im Dreijahresschnitt) 93 % der bis 25-jährigen Personen im Kanton Solothurn einen Abschluss auf der Sekundarstufe II (BFS, 2020). Das Ziel, wonach 95 % der Jugendlichen einen Abschluss auf dieser Stufe erreichen, ist damit nahezu erreicht.

### **Effizienz**

Der Kanton Solothurn investiert mit seiner CMBB Stelle gezielt in die berufliche Integration von gefährdeten Jugendlichen, nimmt also diese Kosten in Kauf und erzielt Resultate, die den Aufwand als gerechtfertigt erscheinen lassen. Der Einsatz dieser politischen Massnahmen ist fokussiert und klar definiert. Das CMBB ist eine Massnahme, die gemäss der vorliegenden Analyse als effektiv und effizient bezeichnet werden kann. So beurteilt es auch der Leiter der

zuständigen Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung. Das CMBB entlaste das Schulsystem, indem es die betroffenen Schüler\*innen frühzeitig einbinde und Hilfestellungen biete, es entlaste die IV, indem es die Triage von gesundheitlich beeinträchtigten Jugendlichen am Übergang in die nachobligatorische Ausbildung für alle beteiligten Institutionen übernehme und es setze auf «einen ganzen Kreis von Akteuren» auch aus der Wirtschaft und dem Gesundheitsbereich (z.B. Kinder- und Jugendpsychiatrischer Dienst des Kantons, KJPD). In diesem Sinne realisiert der Kanton Solothurn mit dem CMBB ein effizientes interinstitutionelles Arrangement, das seine Wirkung auf die Zielgruppe entfaltet.

#### **6.4.5 Hypothesenüberprüfung**

Das CMBB im Kanton Solothurn ist durch zwei Regierungsratsbeschlüsse (RRB) legitimiert. Der erste RRB von 2007 beschloss die Einsetzung des CMBB, der zweite RRB von 2017 seine rechtliche Verankerung in der Verordnung über die Berufsbildung. Das oben beschriebene lineare Wirkungsmodell stützt die Vermutung, dass der Regierungsrat des Kantons Solothurn mit seinen Beschlüssen dem CMBB Impulse gab, die seine Wirkung begünstigen. Demnach bestätigt sich die erste Hypothese über die politische Legitimation.

Sowohl auf strategischer wie auch auf operativer Ebene sind die Strukturen des CMBB definiert und funktionsfähig. Das CMBB ist in die IIZ des Kantons eingebunden. Es gibt regelmässigen, institutionalisierten Austausch auf den verschiedenen hierarchischen Stufen. Damit das CMBB gelingen kann, ist unabdingbar, dass die verschiedenen beteiligten Akteur\*innen fähig sind, miteinander zu interagieren und zusammenzuarbeiten. Im Falle des CMBB im Kanton Solothurn ist diese Voraussetzung erfüllt. Das CMBB erzielt seine Wirkung unter anderem dank der guten Koordinationsfähigkeit der Akteur\*innen. Es steht einer relativ kleinen Zielgruppe von Jugendlichen und jungen Erwachsenen zur Verfügung. Diese erfüllen durch ihre spezifische Situation bestimmte Fallkriterien, welche für die Teilnahme am CMBB Voraussetzung sind. Der Prozess des CMBB ist auf der Fallebene standardisiert. Die Analyse zeigt, dass die in der zweiten Hypothese erwähnten Elemente beim CMBB des Kantons Solothurn vorhanden und definiert sind. Da das solothurnische CMBB seine beabsichtigte Wirkung entfaltet, kann die Vermutung bestätigt werden, dass das auch dank der definierten Strukturen, Ansprechpersonen, Prozesse und Fallkriterien geschieht.

### **6.5 Lineares Wirkungsmodell im Bereich IIZ frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen Kanton Solothurn**

Der Kanton Solothurn setzt im Bereich der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen die Instrumente ein, welche das IVG vorsieht. Die Wirkungszusammenhänge werden im Folgenden entlang der Evaluationsgegenstände Politikkonzept, Umsetzungsorganisation, Output und Outcome kurz diskutiert.

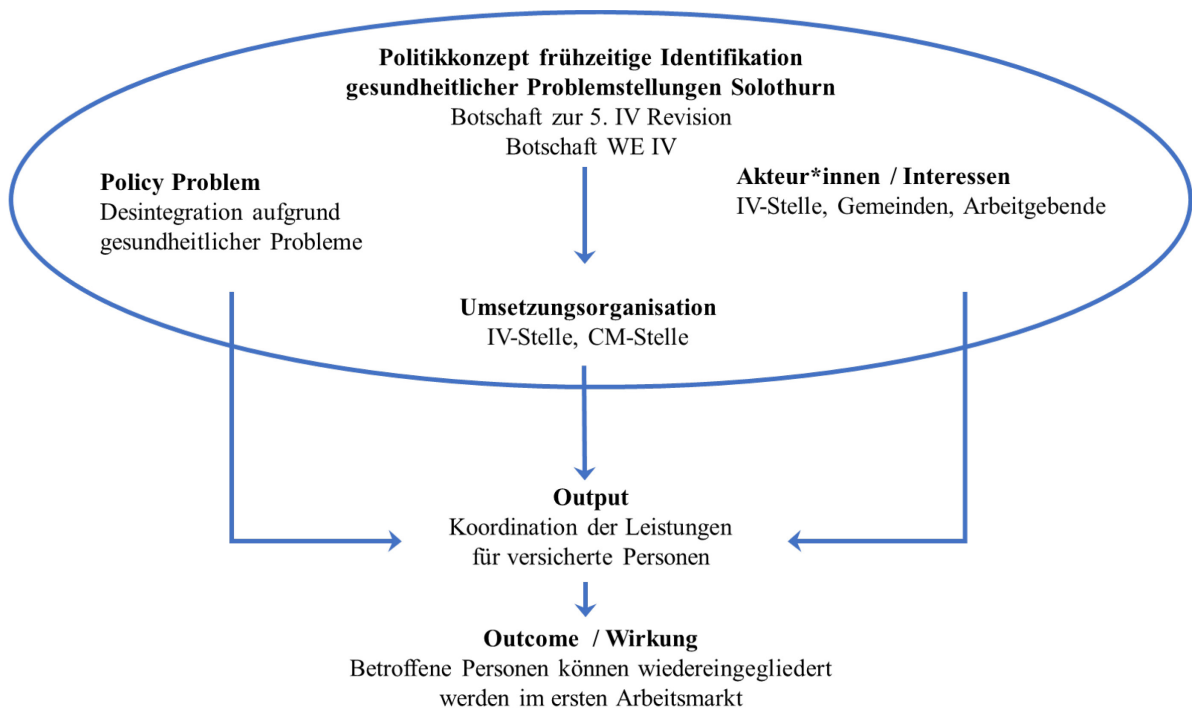


Abbildung 9: Wirkungsmodell frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen SO, eigene Darstellung

### 6.5.1 Politikkonzept

Die Verifizierung der Kausal- und der Interventionshypothese eines Politikkonzeptes - d.h. also die Wirkungszusammenhänge, auf denen das Politikkonzept basiert - steht im Vordergrund bei der empirischen Evidenz. Die Wirkungszusammenhänge sind hauptsächlich in den gesetzlichen Grundlagen (insbesondere das IVG) und in der Botschaft zur 5. IV-Revision beschrieben, welche die Früherkennung und die Frühintervention seitens der IV regeln.

Zur Evaluation der IIZ-Strukturen im Kanton Solothurn werden hier die massgeblichen gesetzlichen Grundlagen auf kantonaler Ebene kurz beschrieben: Die Aufgaben der IV-Stelle des Kantons Solothurn sind in Art. 29 des kantonalen Sozialgesetzes festgehalten, der wiederum auf die Bundesgesetzgebung verweist, insbesondere auf das IVG. Wie bereits erwähnt, arbeitet die IV seit der 5. Revision nach dem Grundsatz «Eingliederung vor Rente». Ein grosses Gewicht wird in diesem Zusammenhang der Kooperation der IV mit anderen Akteuren gegeben gemäss Art. 68<sup>bis</sup> IVG. Das Sozialgesetz des Kantons Solothurn konkretisiert im Art. 48 die Forderung nach einer interinstitutionellen Zusammenarbeit mit der Bestimmung einer gemeinsamen Anlaufstelle (Intake) des Kantons, der Einwohnergemeinden und der Sozialversicherungen zur Erfüllung von sozialen Aufgaben. Der Kanton kann dafür auch mit Dritten Leistungsvereinbarungen abschliessen oder gewisse Aufgaben den Sozialregionen übertragen. Auf Bundesebene nennt Art. 57 IVG wiederum die Aufgaben der kantonalen IV-Stelle, wobei im Zusammenhang mit der Früherfassung folgende Aspekte im Vordergrund stehen: Früherfassung, Bestimmung und Überwachung sowie Durchführung der Massnahmen der Frühintervention,

Abklärung der versicherungsmässigen Voraussetzungen, Abklärung der Eingliederungsfähigkeit der versicherten Person, Berufsberatung und Arbeitsvermittlung. Über die Instrumente, die der IV zur Erfüllung dieser Aufgaben zur Verfügung stehen, haben wir schon im Kapitel 2 gesprochen. Sinn und Zweck dieser Instrumente – dem Grundsatz der «Eingliederung vor Rente» folgend – ist es, so früh als möglich Personen zu kontaktieren, die aus gesundheitlichen Gründen in ihrer Arbeitsfähigkeit eingeschränkt sind, ihre Situation abzuklären und zu entscheiden, ob eine Intervention der IV notwendig ist (BBI 2005 4502).

### **Innere Kohärenz**

Die Früherfassung von Personen, die sich bei der IV angemeldet haben, geschieht in den Regelstrukturen der IV-Stelle. Ihre Kompetenzen sind im Gesetz geregelt. Damit wird der zentralen Forderung an die innere Kohärenz, nämlich ein angemessener Steuerungsmechanismus, Rechnung getragen. Wenn eine Person mit anderen Problematiken als denjenigen gesundheitlicher Natur tangiert wird, werden die dazu notwendigen Ressourcen von anderen Ämtern zur Verfügung gestellt. Es besteht also nicht die Gefahr von Doppelspurigkeiten oder Reibungen mit anderen Behörden. Gemäss Auskunft der Verantwortlichen der IV-Stelle besteht kein Flussdiagramm, welches den Prozess der Früherfassung und Frühintervention schriftlich regelt, die einzelnen Massnahmen sind jedoch untereinander abgestimmt. Entscheidungen vor allem finanzieller Natur, die eine Person betreffen, sind im jeweiligen Dossier dokumentiert. Der Ressourceneinsatz im Hinblick auf den zu erreichenden Output ist angemessen, da sich der ganze Prozess in den Regelstrukturen der IV-Stelle abspielt. Ein wichtiger Aspekt der inneren Kohärenz einer Policy ist schliesslich die Qualität der Zielsetzungen; hier geht es um die Frage, ob die Ziele genug ambitioniert sind. Auch dieser Aspekt wird berücksichtigt, da die Ziele im IVG festgelegt sind. Die innere Kohärenz der Massnahmen zur Früherfassung und Frühintervention ist somit gegeben.

### **Äussere Kohärenz**

Bei der Evaluation eines Politikkonzeptes ist auch das Kriterium der äusseren Kohärenz von Bedeutung. Damit ist die Koordination der Policy mit den Massnahmen anderer Politikbereiche gemeint. Gemäss Informationen der Verantwortlichen der IV-Stelle stehen im Zusammenhang mit der Früherfassung und Frühintervention drei kantonale Ämter im Vordergrund: Das Amt für Volksschule und Kindergarten, das AWA und das Migrationsamt. Mit dem AVK ist es z.B. Praxis geworden, Vereinbarungen zu treffen, nicht thematischer Natur, sondern was die Fallführung und die Kostenübernahme betrifft. Die Entscheidungen werden im Dossier der betreffenden Person dokumentiert; es existieren keine vorgefertigten Formulare, Flussdiagramme oder Absichtserklärungen und es gibt keine gemeinsame Datenbank. Das RAV ist der zweite, wichtige Partner der IV-Stelle. Eine spezielle Sektion des AWA, das sogenannte RAV Plus, beschäftigt sich insbesondere mit Stellensuchenden mit gesundheitlichen Einschränkungen.

Ein wichtiges Kriterium, um die äussere Kohärenz einer Policy zu beurteilen, ist das Vorhandensein von Widersprüchen oder kritischen Schnittstellen mit anderen Politikbereichen. Dank des regen Austausches auf Stufe der Amtsleitungen sind gemäss Informationen der Verantwortlichen der IV-Stelle keine Widersprüche mit anderen Politikbereichen oder Friktionen mit anderen kantonalen Ämtern festzustellen.

## 6.5.2 Umsetzungsorganisation

Die Umsetzungsorganisation der IIZ im Bereich frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen besteht in erster Linie aus den Regelstrukturen der IV-Stelle und aus einem IIZ-Sekretariat, das im ASO angesiedelt ist. Das Sekretariat entspricht einer 100 % - Stelle und hat hauptsächlich Koordinationsaufgaben; Entscheidungsbefugnisse hat es keine, sie sind den einzelnen kantonalen Ämtern vorenthalten. Auf Stufe Amtsleitungen werden vier Treffen im Jahr organisiert; die Zusammensetzung ist je nach Thema unterschiedlich. Es werden auch Treffen auf operativer Ebene organisiert, damit die getroffenen Entscheidungen möglichst reibungslos implementiert werden.

Beim Kriterium der Eignung der Umsetzungsorganisation ist es in erster Linie erforderlich, dass alle vorgesehenen Akteur\*innen in dieser vertreten sind. Nach Angaben der Verantwortlichen der IV-Stelle sind alle massgebenden kantonalen Ämter involviert, wie es auch im Beschluss des Regierungsrates (2008) vorgesehen ist. Der zweite Aspekt der Eignung ist die Frage nach dem Vorhandensein von Ressourcen. Im Fall der Früherfassung und Frühintervention sind die Ressourcen in den Regelstrukturen der Ämter budgetiert, auch die Frage nach den Ressourcen für das IIZ-Sekretariat ist geklärt. Der dritte Aspekt der Eignung sind die Qualifikationen der involvierten Akteur\*innen. Dieser Aspekt hat im Fall der IIZ-Strukturen im Kanton Solothurn nie Anlass zu Diskussionen gegeben; die involvierten Mitarbeitenden können eine für die vorgesehenen Aufgaben adäquate Ausbildung vorweisen, sei es als Sozialarbeiter\*in, Jurist\*in oder administrative\*r Mitarbeiter\*in. Der letzte Aspekt der Eignung einer Umsetzungsorganisation, der zu berücksichtigen ist, ist die Einbettung der verantwortlichen Akteur\*innen in die betreffende Policy, um die gewünschte Wirkung zu erreichen. Auch dieser Aspekt der Eignung ist gegeben, da die Leitungen der massgeblichen kantonalen Ämter in den IIZ-Strukturen vertreten sind.

Neben diesen vier Aspekten, die man als «verwaltungsintern» bezeichnen könnte, existieren zwei weitere Elemente, welche die Eignung einer Umsetzungsorganisation massgeblich beeinflussen können, der föderale Aufbau des Staates und die verwaltungsexternen Akteur\*innen. Was die staatliche Mehrebenenstruktur anbelangt, sind neben dem Kanton mit den kantonalen IIZ-Strukturen auch der Bund mit seiner Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Sozialversicherungen und der nationalen IIZ sowie die Gemeinden mit den Sozialdiensten wichtige Akteur\*innen. Über die gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene, die für die Arbeit der IIZ massgeblich sind, haben wir bereits berichtet.

Aus Sicht der Verantwortlichen der IV-Stelle ist die nationale IIZ im Kanton nicht spürbar. Mit der neuen Leitung und dem neuen Internet-Auftritt der nationalen IIZ sei der Informationsfluss viel besser geworden, man könne vermehrt Themen proaktiv behandeln. Zu den Anlässen der nationalen IIZ werde «jemand» geschickt. Die Teilnahme an Studien, die von der nationalen IIZ initiiert werden, sei interessant und nützlich insbesondere, wenn über allgemein gültige Definitionen von Begriffen wie der Arbeitsmarktfähigkeit diskutiert wird. Die Tatsache, dass eine Struktur auf nationaler Ebene existiert, wird als positiv bewertet; man könne bei neuen Projekten auf sie zurückgreifen. Die Verantwortlichen der IV-Stelle formulieren keine Verbesserungs-

vorschläge oder besondere Wünsche betreffend Tätigkeit der nationalen IIZ; eine bessere Koordination seitens der nationalen IIZ, die Formulierung von Best Practice oder die Schaffung von finanziellen Anreizen für die Kantone werden nicht als Priorität angesehen. Die IIZ auf nationaler und kantonaler Ebene seien parallele Gefässe, dieser Umstand trage nicht zur Übersichtlichkeit bei. Vieles laufe sowieso auf dem ordentlichen Weg in den Kantonen, so das Fazit.

Wie bereits erwähnt, sind auch die Gemeinden ein wichtiges Element der Umsetzungsorganisation der Früherfassung und Frühintervention. Als verantwortliche institutionelle Ebene für die Sozialdienste wird die Rolle der Gemeinden in den IIZ-Strukturen in den entsprechenden Beschlüssen des Regierungsrates festgehalten (RR SO, 2008). Weder die untersuchten Dokumente noch die durchgeführten Interviews geben Anlass zu Beanstandungen in Bezug auf die Rolle der Sozialregionen in der Früherfassung und Frühintervention.

Der letzte Aspekt der Eignung sind die verwaltungsexternen Akteur\*innen. Gemäss den Aussagen der Verantwortlichen der IV-Stelle hat sich dank der 5. IV-Revision eine Kultur der Kooperation mit zahlreichen verwaltungsexternen Akteur\*innen etabliert, mit den Arbeitgebenden, den Schulen, der Ärzteschaft, aber vor allem den Taggeldversicherungen. Die IV-Stelle organisiert regelmässig Informationsveranstaltungen mit einigen dieser verwaltungsexternen Akteur\*innen, um die eigene Tätigkeit zu erklären und für ihre Ziele zu sensibilisieren.

Es kann vorkommen, dass die Kooperation mit den Krankentaggeldversicherungen bei der Implementierung der Policy zur Früherfassung und Frühintervention so weit gehen kann, dass ein Coach der Versicherung die Fallführung eines Dossiers übernimmt, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Das passiert, wenn der Coach die versicherte Person bereits gut kennt. Die versicherte Person muss jedoch sein Einverständnis geben. Die Fallführung wird in diesem Fall «formell» von der Krankentaggeldversicherung übernommen; diese ist aber nicht weisungsbe-rechtigt gegenüber den kantonalen Behörden. Gemäss Angaben der Verantwortlichen der IV-Stelle wird diese Art von Kooperation als positiv bewertet.

Ein weiteres Kriterium zur Bewertung einer Umsetzungsorganisation ist deren Nachhaltigkeit. Der Grad der Institutionalisierung und die Art der Finanzierungsquellen stehen in diesem Zusammenhang im Vordergrund. Die IIZ-Strukturen im Kanton Solothurn weisen eine hohe Institutionalisierung auf, da diese auf einem Regierungsratsbeschluss beruhen. Obwohl die schriftliche Formalisierung (z. B. Flussdiagramme, interne Reglemente) nicht besonders hoch ist, besteht die IIZ im Bereich der Früherkennung gesundheitlicher Problemstellungen seit mehr als 10 Jahren und ist in mehreren kantonalen Ämtern gut verankert. Die Finanzierung der IIZ ist langfristig gesichert. Die IIZ im Bereich der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen wird vor allem in den Regelstrukturen im Rahmen der Vollzugsaufgaben des Kantons wahrgenommen. Die Kosten des IIZ-Sekretariats sind überschaubar.

### 6.5.3 Output

Bei der Bewertung des Outputs, d. h. der erbrachten (organisatorischen und inhaltlichen) Leistungen der Umsetzungsorganisation, sind zwei Aspekte von Bedeutung, die Angemessenheit und die Effizienz. Bei der Angemessenheit des Outputs geht es um die Qualität der Leistungen, also um die Gegenüberstellung des Geplanten und des Geleisteten (Sager et. al, 2021, S. 105).

Das Geplante, das Ziel der Früherkennung und Frühintervention, ist durch die Maxime «Eingliederung vor Rente» der 5. IV-Revision definiert und darum klar vorgegeben. Nach Angaben der Verantwortlichen der IV-Stelle ist der Output der IIZ-Strukturen als angemessen zu bewerten. Falls Probleme auftauchen, werden sie in den entsprechenden Gremien besprochen, und es wird nach Lösungen gesucht. Die Arbeit der IIZ wird denn auch kaum thematisiert, weder im kantonalen Parlament noch in den lokalen Medien. Auch die politischen Vorgesetzten, der Regierungsrat, scheint mit der Arbeit der IIZ-Strukturen zufrieden zu sein. Gemäss einem Beschluss wird die Arbeit der IIZ in fünf Jahren überprüft, weitere Massnahmen seitens des Regierungsrates sind in diesem Zusammenhang nicht geplant (RR SO, 2020, S. 8). Schliesslich scheint auch die Arbeit mit den Gemeinden, die auf eine starke Lobby im kantonalen Parlament zählen können, sowie mit den verwaltungsexternen Akteur\*innen, darunter starke Player wie die Versicherungsbranche und die Ärzteschaft, reibungslos zu verlaufen. Nach der Meinung der Verantwortlichen der IV-Stelle besteht kein Handlungsbedarf bezüglich der IIZ-Strukturen im Kanton Solothurn, weder was die gesetzlichen Grundlagen noch die Ressourcen betrifft.

Ein weiterer Aspekt zur Bewertung des Outputs ist deren Effizienz. Hier werden die erbrachten Leistungen den dazu verwendeten Ressourcen gegenübergestellt. Die eigentliche Arbeit der IIZ wird in den Regelstrukturen der involvierten Ämter erbracht, es wäre also nicht gerechtfertigt, grosse Effizienzsteigerungen zu erwarten. Denn für diese Ämter bedeutet die IIZ Zusatzarbeit bzw. eine zusätzliche Aufgabe; man kann also davon ausgehen, dass die geleistete Arbeit effizient durchgeführt wird. Auch die Vollzeitstelle mit administrativem Charakter für das IIZ-Sekretariat scheint gerechtfertigt zu sein, wenn man an die Koordinationsarbeit mit den zahlreichen involvierten Ämtern bedenkt. In jedem Fall wären die Einsparungsmöglichkeiten in diesem Bereich sehr begrenzt. Die IIZ ist also gemäss den Verantwortlichen der IV-Stelle schlank aufgebaut.

#### **6.5.4 Outcome**

Es kann festgestellt werden, dass im untersuchten Wirkungsmodell weder ein Konzept- noch ein Umsetzungsversagen vorliegt. Es gibt weder Anzeichen dafür, dass die vorgesehenen Leistungen nicht wie geplant erbracht wurden noch dafür, dass die erbrachten Leistungen keine Verhaltensänderungen bei den Adressat\*innen hervorbringen. Die empirische Evidenz des Politikkonzeptes der IIZ-Strukturen im Bereich der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen ist also gegeben.

Gemäss den Aussagen der Verantwortlichen der IV-Stelle zeigt die Arbeit der IIZ bei den Adressat\*innen eine Wirkung; man könne diese Wirkung nur «zeigen», jedoch nicht «messen». Ob es eine grosse Diskrepanz zwischen den angestrebten und den effektiv erreichten Verhaltensänderungen bei den Adressat\*innen gibt, ist nicht abschliessend feststellbar, jedoch aus Plausibilitätsgründen eher unwahrscheinlich. Würde eine solche bestehen, hätte die Politik nach so vielen Jahren des Bestehens der IIZ bereits reagiert und Gegenmassnahmen beschlossen.



### 6.5.5 Hypothesenüberprüfung

In diesem Kapitel werden die Hypothesen diskutiert, die für das Wirkungsmodell im Kapitel 4 formuliert wurden.

Die erste Hypothese, wonach eine hohe politische Legitimation die Wirkung der IIZ begünstigt, wird vom Wirkungsmodell bestätigt. Die IIZ-Strukturen im Bereich der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen im Kanton Solothurn entsprechen klar dem Willen der politischen Vorgesetzten, nämlich des Regierungsrates. In einem RRB im Jahr 2012 hat der Regierungsrat den Steuerungsmechanismus der IIZ-Strukturen definiert und die Rolle und Kompetenzen jedes Gremiums umschrieben. Das Koordinationsgremium hat explizit die Aufgabe, Systemschnittstellen zwischen den verschiedenen Ämtern zu optimieren. Das trägt stark zur Klärung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten unter den Ämtern bei. Auch grosse Streitigkeiten über die Ressourcen sind eher unwahrscheinlich, denn die IIZ-Strukturen sind schlank gehalten.

Die zweite Hypothese wird vom Wirkungsmodell im Bereich frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen aus den folgenden Gründen eher bestätigt: Der RRB im Jahr 2012 definiert den Steuerungsmechanismus auf strategischer und operativer Ebene. Die politischen Vorgesetzten nehmen ihre Verantwortung wahr, indem sie Einsitz in den IIZ-Leitungsausschuss nehmen. Auf der operativen Ebene sind die Kompetenzen und Aufgaben zwischen dem kantonalen IIZ-Koordinationsgremium und den anderen IIZ-Gefässen klar geregelt. Aus den Interviews konnte man eruieren, dass die Entscheidungen, die in diesen operativen Gremien gefällt werden, klare Anweisungen für die Tätigkeit der IIZ darstellen. Das Vorhandensein eines IIZ-Sekretariates sorgt schliesslich für eine reibungslose Implementierung der Entscheidungen. Die Trennung zwischen strategisch und operativ scheint auch zu funktionieren, denn in den Gesprächen war nie von politischer Einmischung die Rede. Koordinierende Akteur\*innen der IIZ im Bereich der gesundheitlichen Früherkennung befinden sich in den Regelstrukturen der IV, welche auch den Prozess sicherstellen. Ein Schwachpunkt der IIZ-Strukturen im Kanton Solothurn in dieser Policy ist jedoch die Abwesenheiten von definierten Fallkriterien.

## **7 Vergleichende Analyse der Wirkung der IIZ in den Kantonen Luzern und Solothurn**

Die Inhalte für den Kantonsvergleich stammen aus den Resultaten der Evaluationen anhand der linearen Wirkungsmodelle. Beim Vergleich geht es um die erzielte Wirkung der IIZ in den Policy-Feldern.

### **7.1 Kantonsvergleich im Policy-Feld Arbeitsmarktintegration**

Die untersuchten Behördenarrangements der IIZ im Policy-Feld Arbeitsmarktintegration unterscheiden sich in den beiden untersuchten Kantonen erheblich. Es existiert nicht in beiden Kantonen explizit ein Politikkonzept für die Umsetzung von Art. 59d AVIG im Rahmen der IIZ. Im Kanton Luzern wird die Leistung, die dieser Artikel legitimiert – nämlich AMM der ALV zugunsten von Personen ohne Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung –, in erster Linie für Jugendliche und in Einzelfällen für Personen eingesetzt, die gute Eingliederungschancen haben. Im Kanton Solothurn werden AMM im Sinne von Art. 59d AVIG gewährt, als eine von verschiedenen Massnahmen, sofern eine Person die erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen mitbringt. Im Kanton Luzern wird die Massnahme in der Zusammenarbeit zwischen den RAV und der Sozialhilfe oder der IV verfügt, was dadurch erleichtert wird, dass die Sozialhilfe in den vergangenen Jahren einen Professionalisierungsprozess durchlaufen hat und die IV sich mit dem wira unter einem Dach (WAS Luzern) befindet. Im Kanton Solothurn wurde die IIZ im Bereich Arbeitsmarktintegration in den vergangenen Jahren über die in der Fallstudie beschriebene CM-Stelle abgewickelt. Für die Gewährung von AMM nach Art. 59d AVIG – auch ausserhalb der CM-Stelle – gab es aber keinen standardisierten Prozess. Zwischen den beiden Kantonen gibt es somit hinsichtlich der Umsetzungsorganisation und des Outputs Unterschiede. Die beiden Kantone setzen die Massnahme so um, wie es am passendsten ist im kantonalen Kontext. Der Output der Massnahme entspricht in beiden Kantonen der Leistung, die der Gesetzgeber vorgesehen hat, nämlich der Gewährung von AMM für Personen ohne Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung. In den IIZ-Strukturen beider Kantone gibt es im Bereich der Arbeitsmarktintegration weitere Massnahmen, die angewendet werden können. In beiden Kantonen erzielt die IIZ im Bereich Arbeitsmarktintegration einen guten Outcome. Im Kanton Solothurn, konnte mit der CM-Stelle in der Zeit ihres Bestehens eine beachtliche Anzahl Personen in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden, während im Kanton Luzern Personen mit Mehrfachproblematiken im Rahmen der IIZ-Koordinationsstelle oder von Optima von den verschiedenen existierenden Massnahmen – darunter gemäss Art. 59d AVIG finanzierte Massnahmen – profitieren können.

### **7.2 Kantonsvergleich im Policy-Feld Ausbildungsintegration**

Der Vergleich der Wirkungen im Policy-Feld Ausbildungsintegration zeigt, dass in beiden Kantonen die beabsichtigte Wirkung, nämlich die Aufnahme von Jugendlichen mit Mehrfachproblematiken in eine nachobligatorische Ausbildung und damit indirekt die Erhöhung beziehungsweise Stabilisierung der Abschlussquote auf dieser Stufe, erzielt wird. Gemäss den Aussagen

der Verantwortlichen in beiden Kantonen ist das untersuchte politische Arrangement des Case Management Berufsbildung (CMBB im Kanton Solothurn, CMB im Kanton Luzern) eine wirkungsvolle Massnahme, um gefährdete Jugendliche beim Absolvieren einer nachobligatorischen Ausbildung zu unterstützen.

Unterschiede zwischen den Kantonen gibt es im Bereich der Politikkonzepte und der Umsetzungsorganisationen. Beide Kantone berichten, dass der Bund, mit der Forderung ein CMBB einzurichten, quasi offene Türen einrannte, waren doch in beiden Kantonen diesbezüglich schon Initiativen im Gang. Es erstaunt also auch nicht, dass sich die Politikkonzepte der Kantone Luzern und Solothurn unterscheiden. So stellt der Kanton Solothurn sein CMBB in den Kontext der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und der Erhöhung der Abschlussquote auf der Sekundarstufe II (RR SO, 2007 und ABMH, 2010), während der Kanton Luzern neben der Erhöhung der Abschlussquote Sekundarstufe II den Anteil der Jugendlichen in den Brückenangeboten ins Visier des CMB nimmt. In beiden Kantonen ist das CMBB bzw. CMB in die kantonalen IIZ-Strukturen eingebunden. Wie in den Fallstudien berichtet, unterscheiden sich diese Strukturen.

Der Vergleich der Umsetzungsorganisationen und der inhaltlichen Leistungen (Output) in den beiden Kantonen zeigt, dass die Durchführung der politischen Massnahme in beiden Kantonen im Bereich Berufs- Studien- und Laufbahnberatung angesiedelt ist, was den nationalen Erfahrungsaustausch, beispielsweise in der Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK), erleichtern dürfte. Analysiert man die Ausgestaltung und Umsetzung der Leistungen im Detail, zeigen sich deutlich die bereits erwähnten Formen «autonomer Programmgestaltung und milieugerechter Umsetzung» (Sager und Rüefli, 2005, S. 102), die plausibel sind und die Wirkung der politischen Massnahme nicht beeinträchtigen. Im Gegenteil, die kantonspezifische Umsetzung dürfte ein wichtiger Faktor für den Erfolg der Massnahme sein. In beiden Kantonen erzielen die Massnahmen eine gute Wirkung und werden auf eine effiziente Art und Weise erbracht, denn sie basieren einerseits auf politisch legitimierten Vorgaben und andererseits auf klar definierten Strukturen, Ansprechpersonen, Prozessen und Fallkriterien.

### **7.3 Kantonsvergleich im Policy-Feld frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen**

Im Policy-Feld frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen gibt es bezogen auf die Politikkonzepte kaum Unterschiede. Beide Kantone basieren ihre Arbeit auf einschlägige Regierungsratsbeschlüsse, wenden vor allem das IVG an und arbeiten die Dossiers, bei denen mehrere Durchführungsstellen involviert sind, mehrheitlich in den Regelstrukturen ab. In den kantonalen IIZ-Strukturen ist im Kanton Solothurn das Amt für Migration eingebunden, während im Kanton Luzern die Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen zukünftig noch stärker eingebunden werden soll. Bezüglich der Umsetzungsorganisation gibt es Unterschiede, die den spezifischen kantonalen Behördenarrangements der gesamten IIZ zuzuschreiben sind. Im Kanton Luzern gibt es die Nähe der IIZ-Koordinationsstelle mit WAS IV Luzern, was die Zusammenarbeit zwischen diesen Stellen erleichtert. Zudem verfügt der Kanton Luzern über defi-

nierte Fallkriterien für die Übergabe eines Dossiers an die IIZ – sei es an die IIZ-Koordinationsstelle oder an Optima. Im Kanton Solothurn sind für die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Partnern in der Bearbeitung von Dossiers von Personen mit Mehrfachproblematiken keine verbindlich definierten Fallkriterien vorhanden. Die Zusammenarbeit ergibt sich situativ und unterliegt keinen spezifischen Formalisierungen. In beiden Kantonen erfolgt die IIZ im Bereich der Früherkennung gesundheitlicher Problemstellungen auf effiziente Art und Weise, da zumeist in den Regelstrukturen gearbeitet wird.

Im Hinblick auf die Wirkung der IIZ im Bereich Früherkennung gesundheitlicher Problemstellungen weisen die Verantwortlichen in beiden Kantonen auf die Schwierigkeiten hin, diesen Outcome konkret zu messen. Es gibt aber in beiden Kantonen keine Hinweise darauf (beispielsweise in Form von politischen Vorstössen), dass die IIZ in diesem Bereich gänzlich wirkungslos wäre. Hingegen formulieren die interviewten Personen beider Kantone Verbesserungswünsche an die nationale IIZ, um die Umsetzung der IIZ in diesem Policy-Feld in den Kantonen wirkungsvoller zu machen. Die formulierten Anliegen unterscheiden sich. Die Zuständigen im Kanton Luzern meinen, die nationale IIZ sollte Beispiele von Best Practice sammeln und verbreiten sowie mithelfen die Vielzahl der kantonalen Implementierungsformen zu reduzieren, damit verwaltungsexterne Akteur\*innen, beispielsweise die Wirtschaft, einfacher mit den Kantonen zusammenarbeiten könnten. Im Kanton Solothurn hingegen ist man der Meinung, die nationale IIZ sei nützlich, für neu auftauchende Themen und ein Gefäss, um erste Koordinationsaufgaben vorzunehmen.

#### **7.4 Fazit der vergleichenden Analyse der Wirkung der IIZ in den untersuchten Kantonen**

Der Vergleich der Fallstudien der beiden Kantone im Hinblick auf die Wirkung der IIZ in den drei analysierten Policy-Feldern zeigt auf, dass es zwischen den Kantonen zwar durchaus Unterschiede gibt, diese aber in erster Linie auf die Vollzugsautonomie der Kantone beim Umsetzen von Bundesrecht zurückzuführen sind. Die Wirkung der IIZ in den untersuchten Kantonen wird sehr ähnlich beurteilt. Das erfolgreiche Behördenarrangement basiert auf folgenden Elementen:

- In beiden Kantonen gibt es übergeordnete IIZ-Strukturen (IIZ-Führungsgruppe und IIZ-Koordinationsgremium).
- Die Aufgaben der IIZ sind politisch legitimiert, und es existieren unterschiedlich stark strukturierte Prozesse.
- Die Finanzierung der IIZ ist gesichert – auch in den einzelnen Policy-Feldern.

Bezüglich der Wirkung besteht insbesondere in den Policy-Feldern Arbeitsmarktintegration und frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen die Herausforderung, die Arbeitgebenden sowie die für die Sozialhilfe zuständigen Behörden aktiv einzubeziehen. Tatsächlich existieren bezüglich der IIZ eher Unterschiede zwischen den Policy-Feldern als zwischen den Kantonen.

## 8 Politikstile in den Kantonen und Policy-Feldern

In diesem Kapitel werden die Implementierung der Policy-Felder Arbeitsmarktintegration, Ausbildungsintegration und frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen in den Kantonen Luzern und Solothurn hinsichtlich der folgenden drei Politikstil-Eigenschaften untersucht:

- Die Kompetenzordnungen, aufgrund deren die Policies vollzogen werden;
- der Typ des Wohlfahrtsstaatsregimes, in welchem die Policies umgesetzt werden;
- die Prozessmuster, welche den drei Policy-Feldern entsprechen.

Nach der Analyse des jeweiligen Policy-Feldes werden die im Kapitel 4 formulierten Hypothesen überprüft. Ziel der Analyse ist es, den Politikstil jedes Policy-Feldes bestimmen zu können, indem Aussagen gemacht werden über dessen Einbettung innerhalb der öffentlichen Institutionen und den typischen Ablauf von Interaktionsprozessen bei dessen Implementierung.

### 8.1 Analyse und Überprüfung der Hypothesen nach Policy-Feld

#### 8.1.1 Analyse des Politikstils im Policy-Feld Arbeitsmarktintegration

Die Behörden auf allen institutionellen Ebenen treffen politisch-administrative Entscheidungen, um ihre Strategie der Arbeitsmarktintegration in die Tat umzusetzen.

##### **Kantonale Eigenschaften**

Im Kanton Luzern sind die IV-Stelle und das RAV unter dem Dach von WAS dem gleichen kantonalen Departement zugeordnet. Diese administrative Nähe reduziert die Komplexität auch nach aussen d.h. gegenüber der Sozialhilfe, die auf der Ebene der Gemeinden angesiedelt ist, sowie auch gegenüber den Klient\*innen. Ein Behördenarrangement manifestiert sich beispielsweise in der Implementierung von Aktionsplänen (Sager & Rüefli, 2005, S. 108): Der Kanton Luzern realisiert im Pilotprojekt Optima für Klient\*innen mit hohem Potenzial die sogenannte klient\*innenorientierte Fallführung. Als Aktionsplan im Kanton Luzern können auch alle Massnahmen angesehen werden, die auf eine Vereinfachung der Kommunikation (z. B. mittels digitalen Plattformen, Portalen) mit den internen und externen Akteur\*innen abzielen und die mit der organisatorischen Eingliederung der Ausgleichskasse, der IV und der Arbeitslosenkasse unter dem Dach der öffentlichen Anstalt WAS realisiert wurde. Hier ist auch die IIZ-Koordinationsstelle angegliedert. Die IIZ-Koordinationsstelle publiziert einen Jahresbericht über die Aktivitäten des zurückliegenden Jahres zuhanden des politisch verantwortlichen Regierungsrats und des Grossen Rats.

Bei der Arbeitsmarktintegration hatte sich der Kanton Solothurn im Jahr 2007 für eine andere administrative Lösung entschieden, nämlich für die Gründung des Vereins «Case-Management-Stelle des Kantons Solothurn». Zielgruppe der Dienstleistungen dieses Vereins waren alle im Kanton wohnhaften Erwerbslosen, welche durch die Sozialdienste, das RAV und/oder die IV unterstützt wurden. Die CM-Stelle sollte eine institutionenübergreifende Betreuung der Ziel-

gruppe garantieren, unabhängig davon, von welcher Institution die betroffene Person Leistungen bezog. Die CM-Stelle hatte gegenüber ihren Klient\*innen keinerlei Weisungs- oder Sanktionsbefugnis; die Verfügungsberechtigung bezüglich Massnahmen und Finanzen verblieb bei den involvierten Behörden. Mit der Zeit wurde jedoch klar, dass mit der CM-Stelle Synergien zu wenig ausgeschöpft wurden und Handlungsbedarf bei den Schnittstellen bestand (eine geplante Anlaufstelle wurde z.B. nie realisiert). Zudem wurde Handlungsbedarf bei der Bestellung von Programmen und beim Auftritt gegenüber Arbeitgebenden festgestellt.

### **Politikfeldspezifische Eigenschaften**

Die Sozialpartner und die Wirtschaft spielen sowohl im Kanton Luzern wie auch im Kanton Solothurn eine Rolle im Bereich der Arbeitsmarktintegration. Gemäss Art. 85d AVIG sind die Kantone verpflichtet, tripartite Kommissionen einzusetzen. Diese müssen zu gleichen Teilen aus Vertretungen der Arbeitgeber\*innen, der Arbeitnehmer\*innen und der kantonalen Arbeitsmarktbehörde zusammengesetzt sein. Im Kanton Luzern berät die tripartite Kommission RAV die RAV und nimmt auch Stellung zu den AMM. Die Kommission für Arbeitsintegrationsmassnahmen für Sozialhilfeempfangende (KAIM) steuert, führt und überwacht den Einsatz aller kantonalen Mittel zur Unterstützung der Arbeitsintegration für Sozialhilfeempfangende auf strategischer und operativer Ebene aus einer Hand. In der KAIM sind der Kanton, die Gemeinden und die Arbeitgebenden- sowie Arbeitnehmendenseite vertreten. Im Auftrag der KAIM ist eine Abteilung bei WAS wira ebenfalls zuständig für die Bewirtschaftung und das Qualitäts- und Finanzcontrolling der Arbeitsintegrationsmassnahmen für Sozialhilfeempfangende.

Im Kanton Solothurn nimmt die Wirtschaft – gemäss Regierungsratsbeschluss vom 15. September 2020 betreffend Revision der IIZ-Struktur – seit 2020 zusammen mit der Gesamtregierung Einsitz in die IIZ-Leitung (RR SO, 2020a). Im IIZ-Koordinationsgremium sind die Handelskammer und der Gewerbeverband vertreten. Die Kommission der kantonalen Arbeitsmarktpolitik (KAP) setzt sich tripartit aus Vertretungen der Arbeitgebenden- und Arbeitnehmendenorganisationen sowie der öffentlichen Hand zusammen. Sie wird vom Regierungsrat gewählt. Zu ihren Aufgaben gehört, unter anderem die Beobachtung des Konjunkturverlaufs, sowie die Erarbeitung von Massnahmen zur Stärkung der Wirtschaft.

Und schliesslich sind die Arbeitgebenden wesentliche Partner als «aufnehmende Struktur», indem sie Klient\*innen Anstellungsmöglichkeiten im ersten Arbeitsmarkt bieten (z.B. Praktika, Lehrstellen u.a.). Gemäss den Aussagen der Verantwortlichen Arbeitsmarkt ist bei WAS wira vor allem das RAV Plus zuständig für die Pflege der Kontakte mit den Arbeitgebenden.

Wie alle politischen Programme kennt auch die Arbeitsmarktintegration Nutzniessende und verursacht gleichzeitig Kosten. Die Massnahmen im Zuständigkeitsbereich der Arbeitsmarktbehörden werden durch obligatorische Abgaben auf das Einkommen (Abgabenzwang) finanziert. Gleichzeitig ist die Gewährung ihrer Leistungen sozial selektiv, d. h. die Leistungen sind an Bedingungen geknüpft, sie sind nicht unendlich teilbar.

### 8.1.2 Überprüfung der Hypothesen im Policy-Feld Arbeitsmarktintegration

Aufgrund der kurzen obenstehenden Analyse der Elemente des Politikstils im Bereich der Arbeitsmarktintegration werden in diesem Kapitel die entsprechenden Hypothesen, die im Kapitel 4 formuliert wurden, diskutiert.

Die Analyse zeigt, dass die organisationale Nähe der involvierten kantonalen Behörden die Zusammenarbeit und das Finden von gemeinsamen Lösungen erleichtert. Im Kanton Luzern sind die RAV und die IV-Stelle in der gleichen Organisationseinheit eingegliedert; dieses Behördenarrangement hat bereits eine Reihe von Aktionsplänen hervorgerufen, die man auch als organisatorische Leistungen ansehen kann (Sager et al., 2021, S. 105). So wurde das Projekt Optima für die Klient\*innen mit Potenzial realisiert und die Komplexität der Implementierung nach aussen und nach innen reduziert. Mit Massnahmen im Bereich der Kommunikation (z. B. digitalen Plattformen, Portale) soll die Grundlage gelegt werden, um den Kontakt der Klient\*innen und der Arbeitgebenden mit den Behörden zu vereinfachen. Schliesslich wird ein Jahresbericht publiziert, der ein wichtiges Instrument zur Rechenschaftsablegung und Steuerung ist. Der Kanton Solothurn ist hingegen zum Schluss gelangt, dass der Verein «Case-Management-Stelle des Kantons Solothurn» als separate Organisation nicht optimal ist, um den bestehenden Herausforderungen zu begegnen. Der Kanton will in Zukunft bei der IIZ stattdessen auf Prozessdefinitionen bei den Schnittstellen der beteiligten Institutionen setzen und so Doppelspurigkeiten vermeiden. Dies spricht dafür, dass die Hypothese bestätigt werden kann, wonach die organisationale Nähe der in der IIZ involvierten Behörden ihre Wirkung begünstigt.

Das Policy-Feld der Arbeitsmarktintegration weist Merkmale auf, die nicht vollumfänglich dem liberalen Wohlfahrtsstaatsregime entsprechen, denn die zwei untersuchten Kantone betreiben mit der Arbeitsintegration – mit Hilfe der AMM – eine aktive Arbeitsmarktpolitik. Mit der Einbindung der Sozialpartner\*innen in die Implementierung der Policy sind im Bereich der Arbeitsmarktintegration korporatistische Elemente festzustellen. Im Kanton Luzern sind zwei tripartite Kommissionen (Kommission RAV, KAIM) eingebunden. Im Kanton Solothurn sind die Handelskammer und der Gewerbeverband im IIZ-Koordinationsgremium vertreten. Die Ausgestaltung der IIZ in den Kantonen Luzern und Solothurn entspricht demnach dem liberal-korporatistischen Wohlfahrtsstaatsregime in grossen Teilen, wobei die korporatistischen Elemente ausgeprägter sind als die liberalen. Die vorliegende Analyse des Politikstils hat die Hypothese daher eher bestätigt, wonach die Ausgestaltung der IIZ ihre Wirkung begünstigt, wenn sie dem liberal-korporatistischen Wohlfahrtsstaatsregime entspricht.

Das Policy-Feld der Arbeitsmarktintegration weist eindeutige Merkmale einer redistributiven Policy auf, was ein Hinweis dafür sein kann, dass die Hypothese nicht bestätigt werden darf, wonach die IIZ einen besseren Output und Outcome erzielt, wenn das Policy-Feld eher dem distributiven Policy-Typ entspricht. Die Massnahmen der IIZ in diesem Bereich sind weitgehend mit Mittel aus Beiträgen an die ALV und IV sowie aus den allgemeinen Mitteln der Sozialhilfe finanziert. Es handelt sich also um einen Abgabenzwang (Lohn und Steuern). Auf der anderen Seite sind die Leistungen nicht unendlich teilbar, wie es bei einer distributiven Policy der Fall wäre. Die Gewährung der Leistungen ist an Bedingungen geknüpft. Es gibt in dieser Policy Gewinner\*innen (Begünstigte) und Verlierer\*innen (Beitragszahler\*innen). Gemäss der

Theorie von Lowi kann diese Situation zu einer Polarisierung führen, was in der Tat bei den Gesetzesrevisionen der Sozialversicherungen der Fall ist.

### **8.1.3 Analyse des Politikstils im Policy-Feld Ausbildungsintegration**

Will man den Politikstil im Bereich der Bildungsintegration beschreiben, liefert das Strategiepapier «Case Management Berufsbildung», welches das Bundesamt für Berufsbildung 2007 ausgearbeitet hat, wertvolle Hinweise. In diesem Dokument werden die Ziele, die Grundsätze und die Instrumente festgehalten, die die Kantone bei der Einführung des CMBB beachten sollten. Der Fokus des CMBB liegt bei denjenigen Jugendlichen, die am Ende der obligatorischen Schule, am Übergang in die Berufsbildung oder während der Ausbildungszeit Probleme haben. Von den Kantonen wurde seitens des Bundes die Ausarbeitung eines Umsetzungskonzeptes verlangt, das u.a. eine Bestandesaufnahme der schon implementierten Massnahmen für Jugendliche mit Mehrfachproblematiken, die Festlegung von Kriterien, nach denen die Jugendlichen als Risikogruppe identifiziert werden, sowie die Definition eines Pflichtenheftes für die Coaches vorsieht. Das Ziel der Implementierung des CMBB sollte eine Effizienzsteigerung durch Abstimmung der Aktivitäten aller Beteiligten sein. Das «Case Management Berufsbildung» ist dann erfolgreich, wenn die Jugendlichen einen ersten nachobligatorischen Ausbildungsweg abgeschlossen haben.

Die Analyse der kantonalen und politikfeldspezifischen Eigenschaften, welche für die Ausprägung des Politikstils aussagekräftig sind, ergibt für die Kantone Luzern und Solothurn folgendes Bild.

#### **Kantonale Eigenschaften**

Wie die Analyse in den linearen Wirkungsmodellen ergeben hat, sind sowohl im Kanton Luzern wie auch im Kanton Solothurn die Akteur\*innen im Bereich Berufsbildungsintegration organisatorisch mehrheitlich in demselben Departement untergebracht. Im Kanton Solothurn ist hier das federführende Departement das Departement für Bildung und Kultur, im Kanton Luzern sind die involvierten Dienststellen im Gesundheits- und Sozialdepartement angesiedelt. Das Behördenarrangement im Kanton Luzern ist in der Wirkungsanalyse ausführlich beschriebenen Konzept FINA dargestellt. Das behördliche Arrangement des Kantons Solothurn ist im Gesamtkonzept CMBB festgehalten.

#### **Politikfeldspezifische Eigenschaften**

Sowohl im Kanton Luzern wie auch im Kanton Solothurn sind die Sozialpartner, in erster Linie die Arbeitgeber\*innen, mehrfach in die Formulierung und in die Implementierung der Massnahmen zur Berufsbildungsintegration involviert. Im Kanton Luzern finden regelmässige Berufsbildungsgespräche mit dem Gewerbeverband statt, der mit dem Kanton auch Berufsmessen organisiert. Im Kanton Solothurn sind z. B. der kantonale Gewerbeverband und der Bauernverband bei der Ausführung der Überbrückungsangebote beteiligt, die Lehrmeister\*innen wiederum sind für die Überprüfung von Zwischenzielen verantwortlich. In beiden Kantonen wird darauf geachtet, gute und regelmässige Beziehungen mit der Wirtschaft zu unterhalten. Denn Berufsbildung ist in der Schweiz «tripartit», so die Feststellung einer interviewten Person. Ohne



die Bereitschaft der Wirtschaft, den betroffenen Jugendlichen Ausbildungs- und Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen, sind alle staatlichen Massnahmen im Bereich Berufsbildungsintegration wirkungslos. Nach einer Aufbauphase, in der die Kosten des CMBB teilweise vom Bund übernommen wurden, finanzieren beide Kantone ihre Massnahmen in dieser Policy mit ihren allgemeinen Mitteln vollumfänglich selbst. Die Teilnahme der Schüler\*innen beim CMBB ist freiwillig. Der Bund, die Kantone und die Organisationen der Arbeitswelt haben klare quantitative Vorgaben über den gewünschten Grad der Bildungsintegration formuliert: 95 Prozent der Jugendlichen sollten nämlich einen Abschluss auf Sekundarstufe II erlangen. Der Kanton Luzern strebt sogar einen Anteil von 98 Prozent an.

#### **8.1.4 Überprüfung der Hypothesen im Policy-Feld Ausbildungsintegration**

Aufgrund der kurzen obenstehenden Analyse der Elemente des Politikstils im Policy-Feld Ausbildungsintegration werden in diesem Kapitel die Hypothesen, die im Kapitel 4 formuliert wurden, diskutiert.

Die Analyse des Politikstils im Policy-Feld Ausbildungsintegration hat die Hypothese bestätigt, wonach die organisationale Nähe der involvierten kantonalen Behörden (oder allgemein der relevanten Akteur\*innen) das Finden gemeinsamer Lösungen erleichtert. Sowohl im Kanton Luzern wie auch im Kanton Solothurn basiert das Behördenarrangement auf einem Gesamtkonzept, das klare Steuerungsmechanismen und vor allem klar definierte Verantwortlichkeiten vorsieht. Die zu erreichenden Ziele sind zudem ebenfalls klar formuliert. Im Weiteren ist auch der Prozess der Fallführung klar geregelt. Die erfassten Jugendlichen durchlaufen nach der Anmeldung einen standardisierten, jedoch auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenen Prozess. Die Behördenarrangements in beiden Kantonen nutzen konsequent Synergieeffekte und vermeiden Doppelspurigkeiten. All diese Aspekte verleihen dem Behördenarrangement in der Ausbildungsintegration Effizienz und Stabilität.

Die Analyse des Politikstils im vorliegenden Policy Feld hat auch die Hypothese bestätigt, wonach eine liberal-korporatistische Ausgestaltung die Wirkung der IIZ begünstigt. Eine gute Ausbildung – im Sinne der Gewährleistung der Chancengleichheit – anzubieten, entspricht den Forderungen eines liberalen Staatsverständnisses, wie es in der Schweiz üblich ist. Das erklärt auch das grosse und mannigfaltige Engagement des Staates zugunsten dieser Policy. Die Berufsbildung ist in der Schweiz fast per Definition tripartit, die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft in der Formulierung und in der Implementierung dieser Policy ist institutionalisiert. Diese korporatistischen Elemente sind auch in der Ausbildungsintegration der zwei untersuchten Kantone deutlich zu beobachten.

Im Weiteren wurde auch die Hypothese bestätigt, wonach die IIZ einen guten Output und Outcome erzielt, wenn das betreffende Policy-Feld eher dem distributiven Policy-Typ (d. h. Finanzierung durch den Staat, ein konsensuales Prozessmuster, kein staatlicher Zwang, dafür Anreize durch staatliche Leistungen) entspricht. Die Schule wird im Allgemeinen als Paradebeispiel einer distributiven Policy genannt (Knill und Tosun, 2012). Die Ausbildungsintegration in den Kantonen Luzern und Solothurn bildet hier keine Ausnahme. Sie wird mit allgemeinen Mitteln

des Staates finanziert, ihr Prozessmuster ist konsensual, d. h. niemand bestreitet die Notwendigkeit, Ressourcen in die Bildung von gefährdeten Jugendlichen einzusetzen. Und schliesslich wird die Policy durch Anreize und nicht durch staatlichen Zwang gesteuert.

### **8.1.5 Analyse des Politikstils im Policy-Feld frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen**

Die Analyse der kantonalen und politikfeldspezifischen Eigenschaften, welche für die Ausprägung des Politikstils aussagekräftig sind, ergibt für die Kantone Luzern und Solothurn folgendes Bild.

#### **Kantonale Eigenschaften**

Das Behördenarrangement zur Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen weist in beiden untersuchten Kantonen Ähnlichkeiten auf; in der Tat werden die meisten Fälle in den Regelstrukturen der IV-Stelle behandelt. Die IIZ-Koordinationsstelle ist organisatorisch bei der IV-Stelle Luzern angegliedert. Ist ein Fall komplex, wird er der IIZ-Koordinationsstelle übergeben, in den anderen Fällen bleibt dieser in den Regelstrukturen der IV-Stelle. Der Kanton Luzern hat für die IIZ ein Flussdiagramm entwickelt, in dem die einzelnen Arbeitsschritte schriftlich festgehalten sind und in welchem die Zuständigkeiten mit anderen kantonalen Behörden geklärt ist. Für die frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen wurden im Kanton Solothurn die Abläufe nicht schriftlich festgelegt. Im Hinblick auf Entscheidungen strategischer Natur finden Treffen auf Stufe Amtsleitungen statt. Es werden auch Treffen auf operativer Ebene organisiert, um die reibungslose Implementierung zu gewährleisten. Für Stellensuchende mit gesundheitlichen Problemen wurde eine spezielle Abteilung der Regionalen Arbeitsvermittlung ins Leben gerufen, die RAV Plus. Die Bedingungen für einen angemessenen Steuerungsmechanismus sind deshalb gegeben.

In beiden Kantonen sind sämtliche Akteur\*innen vertreten, die für eine wirksame Implementierung der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen in den IIZ-Strukturen notwendig sind. Auch die Sozialhilfe, die in der Zuständigkeit der Gemeinden liegt, ist in den Mechanismen der IIZ-Strukturen gut integriert. Die IIZ ist für die Sozialhilfe eine Chance sich zu vernetzen, und die fachliche Beratung der IIZ-Koordinationsstelle wird geschätzt. Gemäss Angaben der Verantwortlichen in beiden Kantonen sind die IIZ-Strukturen angemessen finanziert.

Auch die Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen Akteur\*innen ist in beiden Kantonen positiv zu bewerten. In Luzern werden die Leistungen mit externen Anbieter\*innen regelmässig nach genau festgelegten Kriterien evaluiert und die Resultate anschliessend mit diesen diskutiert.

Im Kanton Solothurn kann es hingegen vorkommen, dass eine Taggeldversicherung die Fallführung eines Dossiers zur frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen unter gewissen Bedingungen «formell» übernimmt, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Auf keine Art und Weise sind jedoch die kantonalen Ämter an Weisungen der Taggeldversicherung gebunden.

### **Politikfeldspezifische Eigenschaften**

Gemäss den Aussagen der Verantwortlichen in beiden Kantonen hat sich vor allem mit der 5. IV-Revision eine «Kultur der Kooperation» sowohl verwaltungsintern wie auch mit verwaltungsexternen Akteur\*innen etabliert, darunter die Arbeitgebenden, die Ärzteschaft und allen voran die Taggeldversicherungen. In beiden Kantonen organisiert die IV-Stelle regelmässig Informationsveranstaltungen mit diesen verwaltungsexternen Akteur\*innen, um die eigene Tätigkeit zu erklären und für ihre Ziele zu sensibilisieren. Das Ziel der «Eingliederung vor Rente» kann nur erreicht werden, wenn man zusammenarbeitet, und die IIZ-Strukturen sind ein Mittel dafür.

Sowohl im Kanton Luzern wie auch im Kanton Solothurn sind die Arbeitgeber\*innen und die Arbeitnehmer\*innen in den IIZ-Strukturen vertreten, sie spielen jedoch bei der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen nicht eine institutionalisierte Rolle wie bei der Arbeitsmarktintegration. Die Zusammenarbeit mit den Arbeitgeber\*innen ist jedoch spätestens dann notwendig, wenn es darum geht, Instrumente der IV zu implementieren, um z. B. Anpassungen des Arbeitsplatzes vorzunehmen oder die Teilnahme an Ausbildungskursen zu ermöglichen.

Die Programme zur frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen werden weitgehend durch obligatorische Abgaben auf dem Einkommen finanziert; ihre Leistungen entsprechen nicht dem Äquivalenzprinzip; der Beitrag ist beschränkt auf 20'000 Franken pro Person. Die Gewährung der Leistungen ist an klare Bedingungen geknüpft und es besteht kein Zwang, sich für eine Identifikation anzumelden. Die Behörden gestalten diesen Prozess jedoch möglichst niederschwellig; es besteht sogar die Möglichkeit, dass der behandelnde Arzt die Anmeldung vornimmt, und es wird eine aktive Informationskampagne betrieben, um die Vorteile einer frühzeitigen Identifikation aufzuzeigen. Es wird also weitgehend mit Anreizen und nicht mit Vorschriften oder mit Zwang gearbeitet.

#### **8.1.6 Überprüfung der Hypothesen im Policy-Feld frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen**

Aufgrund der kurzen obenstehenden Analyse der Elemente des Politikstils im Bereich der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen werden in diesem Kapitel die entsprechenden Hypothesen, die in Kapitel 4 formuliert wurden, diskutiert.

Die Analyse des Behördenarrangements zur Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen in den beiden Kantonen hat bestätigt, dass die organisationale Nähe der involvierten kantonalen Behörden gute Resultate bezüglich Eignung und Nachhaltigkeit der Umsetzungsorganisation erzielt. Die Klärung gesundheitlicher Problemstellungen gehört zum Aufgabenkatalog der IV. Es ist also nachvollziehbar, dass die IIZ- Koordinationsstelle im Kanton Luzern mit IV-Mitarbeitenden besetzt und die Führung von IIZ-Fällen in den Regelstrukturen der IV-Stelle angesiedelt ist, unter anderem, weil die Instrumente zur Integration von Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen weitgehend im IVG festgelegt sind. Sind Aspekte eines Dossiers nicht vom Aufgabenkatalog der IV abgedeckt, kann man via IIZ den Einbezug von anderen kantonalen Dienststellen unbürokratisch gewährleisten. Die Elemente für eine angemessene Umsetzungsorganisation dieses Policy-Feldes sind gegeben: Die Beteiligung der vorgesehenen

Akteur\*innen an der Umsetzung, das Vorhandensein der vorgesehenen Ressourcen und die adäquate Einbettung der IIZ-Verantwortlichen im Policy-Feld sowie die reibungslose Zusammenarbeit mit den verwaltungsexternen Akteuer\*innen. Die Hypothese zu den kantonalen Eigenschaften kann darum im Fall der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen mit einer grossen Wahrscheinlichkeit bestätigt werden.

Für die Diskussion der Hypothese zum Wohlfahrtsstaatsregime sind zwei Aspekte wichtig; die Deckung der Kosten entspricht nicht dem Äquivalenzprinzip und die Sozialpartner\*innen sind im Bereich der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen nicht eingebunden. Das bedeutet, dass zwei wesentliche Merkmale des liberal-korporatistischen Wohlfahrtsstaatsregime fehlen. Die Hypothese zum Wohlfahrtsstaatsregime kann also weder eindeutig bestätigt noch verworfen werden.

Die Hypothese betreffend den distributiven Policy-Typ kann nicht abschliessend bestätigt werden, da die Leistungen in diesem Policy-Feld nicht unendlich teilbar sind (d. h. sie stehen nicht allen zur Verfügung), ihre Gewährung ist an klare Bedingungen geknüpft. Es kommt hinzu, dass ihre Finanzierung nicht durch den Staat, sondern durch obligatorische Abgaben auf dem Einkommen erfolgt.

## **8.2 Vergleichende Analyse der Wirkung der IIZ in den Policy-Feldern**

Die Inhalte für den Vergleich der Politikstile stammen aus den Analysen der kantonalen und politikfeldspezifischen Eigenheiten der Policy-Felder. Beim Vergleich geht es um die erzielte Wirkung der IIZ in den Policy-Feldern.

### **8.2.1 Vergleich der Policy-Felder bezüglich der kantonalen Eigenschaften**

Bei den kantonalen Eigenschaften geht es um das Behördenarrangement, das die Behörden für die Lösung eines gesellschaftlichen Problems in einem spezifischen Policy-Feld getroffen haben. Beide Kantone haben für die Koordination der IIZ-Strukturen eine schlanke administrative Lösung gewählt, im Kanton Luzern ist die Stelle mit einem 60 % - Pensum, im Kanton Solothurn mit einem 100 % - Pensum besetzt. Beide IIZ-Strukturen stützen sich auf einen Regierungsratsbeschluss, sie sind deshalb politisch legitimiert und ihre Finanzierung ist langfristig gesichert/angelegt.

Im Policy-Feld Arbeitsmarktintegration haben sich die untersuchten Kantone jedoch für zwei ganz unterschiedliche Behördenarrangements entschieden. Wie bereits erwähnt sind im Kanton Luzern RAV und IV dem gleichen Departement zugeordnet. Diese administrative Lösung hat im Verlauf ihres Bestehens organisatorische Leistungen (darunter das Projekt Optima) hervorgebracht, die im Verlauf dieser Untersuchung bereits beschrieben wurden. Der Output des Behördenarrangements wird in allen drei Policy-Feldern als gut beurteilt.

Der Kanton Solothurn hatte sich für die Gründung des Vereins «Case-Management-Stelle des Kantons Solothurn» entschieden, welcher jedoch 2018 wieder aufgelöst wurde, um stattdessen bei der IIZ auf Prozessdefinitionen in den Regelstrukturen der beteiligten Akteur\*innen zu setzen.

Im Policy-Feld Ausbildungsintegration haben die zwei Kantone sich hingegen für eine ähnliche administrative Lösung entschieden. Das angewendete Behördenarrangement basiert auf einem Umsetzungskonzept, das vom Bund für dieses Policy-Feld von den Kantonen verlangt wurde, baute jedoch auch auf bereits bestehende Strukturen auf. Die massgebenden Akteur\*innen sind in beiden Kantonen dem gleichen Departement zugeordnet. Der Einbezug der Wirtschaft in die Formulierung und Implementierung in der hier untersuchten Berufsbildung ist seit langem schweizweit, also auch in den untersuchten Kantonen, gewährleistet. Die Zielsetzungen, die der Bund erwartete, wurden erreicht.

Im Policy-Feld frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen weisen die zwei Kantone ähnliche administrative Lösungen auf; die meisten Fälle werden in den Regelstrukturen der IV-Stelle aufgrund der im IVG vorgesehenen Instrumente behandelt. Die IIZ-Strukturen werden als «Back-up» für komplexe Fälle beansprucht. Die IIZ im Kanton Luzern verfügt über definierte Fallkriterien, die Zusammenarbeit im Kanton Solothurn hingegen ergibt sich situativ. Die Koordination der massgebenden Akteur\*innen (mit Ausnahme des Flüchtlingswesens) erfolgt auf eine effiziente Art und Weise, die reibungslose Zusammenarbeit mit der Sozialhilfe ist gewährleistet.

### **8.2.2 Vergleich der Policy-Felder bezüglich der politikfeldspezifischen Eigenschaften**

Beim liberal-korporatistischen Wohlfahrtsstaatsregime ist der Einbezug der Verbände von zentraler Bedeutung. Im Policy-Feld Arbeitsmarktintegration sind die Kantone gemäss Art. 85d AVIG dazu verpflichtet, tripartite Kommissionen einzusetzen. Diese Kommissionen können verschiedene Aufgaben wahrnehmen; die RAV beraten, die AMM und die Unterstützung der Arbeitsintegration für Sozialhilfeempfangende beurteilen sowie den Konjunkturverlauf beobachten, um allenfalls Massnahmen zur Stärkung der Wirtschaft mitzugestalten. Die wichtigste Funktion der Wirtschaft bleibt jedoch diejenige, als «aufnehmende Struktur» im ersten Arbeitsmarkt für die Klient\*innen zu fungieren.

Im Policy-Feld Ausbildungsintegration ist das korporatistische Element noch stärker ausgeprägt als bei der Arbeitsmarktintegration. Bei der Berufsbildung geht es darum, die Jugendlichen auf die Arbeitswelt vorzubereiten, deswegen sind die Sozialpartner\*innen mehrfach in die Formulierung und in die Implementierung der Massnahmen dieses Policy-Feldes involviert.

«Eingliederung vor Rente» ist das Ziel der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen. Damit dieses Ziel erreicht wird, bedarf es der Zusammenarbeit sämtlicher massgebender Akteur\*innen. In beiden Kantonen werden dafür von der IV-Stelle regelmässig Informationsveranstaltungen organisiert. Der Einbezug der Verbände ist in diesem Policy-Feld weniger formalisiert als in den anderen zwei.

Die zweite politikfeldspezifische Eigenschaft ist die Art der Policy (redistributive, distributive, regulative oder konstituierende). Dabei sind die Prozessmuster und das Steuerungsprinzip wichtige Dimensionen.

Es gibt in jedem Policy-Feld, so wie in der Arbeitsmarktintegration, Begünstigte und Beitragszahler\*innen, welche die Kosten der Massnahmen tragen müssen (z.B. mittels Abgabenzwang). Dies ist ein Umstand, der zur Polarisierung bzw. einem konfliktreichen Prozessmuster führen

kann. Die Gewährung der Leistungen ist an Bedingungen geknüpft, das Steuerungsprinzip entspricht einer sozial selektiven Leistungsgewährung.

Das Policy-Feld Ausbildungsintegration ist durch ein konsensuales Prozessmuster charakterisiert, bei dem die Finanzierung der Massnahmen durch die allgemeinen Mittel des Staates grundsätzlich nicht in Frage gestellt wird. Die Behörden operieren in diesem Policy-Feld weitgehend durch Anreize und nicht durch staatlichen Zwang. Kein Schüler ist dazu gezwungen, eine Berufsbildung zu absolvieren oder ein Brückenangebot anzunehmen.

Bei der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen werden die Massnahmen weitgehend durch obligatorische Abgaben auf dem Einkommen finanziert. Die Gewährung der Leistungen ist an klare Bedingungen geknüpft, gleichzeitig besteht kein Zwang, sich für eine Massnahme anzumelden. Die Behörden gestalten diesen Prozess möglichst niederschwellig und betreiben eine aktive Informationspolitik.

### **8.2.3 Fazit der vergleichenden Analyse der Wirkung der IIZ**

Der Vergleich der kantonalen Eigenschaften der Policy-Felder hat ergeben, dass die Behördenarrangements in den Policy-Feldern Ausbildungsintegration und frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen in beiden Kantonen ähnlich sind, während es im Policy-Feld Arbeitsmarktintegration deutliche kantonale Unterschiede gibt. In den beiden erstgenannten Policy-Feldern wird Bundesrecht umgesetzt, bei dem der Bund Implementierungsvorgaben macht. Einerseits hat er von den Kantonen verlangt, das CMBB gemäss den Vorgaben des Bundes umzusetzen, andererseits ist auch der Vollzug des IVG, auf das sich die Umsetzung der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen hauptsächlich basiert, relativ stark geregelt und es kommt zu ähnlichen Behördenarrangements in den Kantonen.

Bezogen auf die politikfeldspezifische Eigenschaft des Wohlfahrtsstaatsregimes zeigt sich folgendes: Der Einbezug der Wirtschaft und der Verbände ist vor allem in den Policy-Feldern Arbeitsmarkt- und Ausbildungsintegration stark. Dieser Umstand begünstigt die Wirkung der IIZ. Im Policy-Feld frühzeitliche Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen spielt der Einbezug der Wirtschaft und der Verbände (noch) eine untergeordnete Rolle, was in Hinblick auf Wirkung der IIZ in diesem Bereich erschwerend ist.

Bezogen auf die politikfeldspezifische Eigenschaft der Art der Policy zeigt sich hingegen folgendes: Die Teilnahme an Leistungen der Policy-Felder Ausbildungsintegration und frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen sind freiwillig, es gibt lediglich Anreize, daran teilzunehmen (distributive Policy). Demgegenüber werden AMM oft von den Behörden verordnet und sind für die Bezüger\*innen verpflichtend (redistributive Policy). Die analysierten Policy-Felder unterscheiden sich also hinsichtlich der vorherrschenden Politikstile voneinander. Ein Umstand, der sich entsprechend unterschiedlich auf die IIZ auswirkt.

## 9 Schlussfolgerungen

Wie ist die IIZ in einem Kanton ausgestaltet? Ist die IIZ für die analysierten Policy-Felder gleichermaßen sinnvoll und gibt es diesbezüglich Unterschiede zwischen den Kantonen? So lauten die Forschungsfragen dieser Masterarbeit, auf die man aufgrund der angewendeten Methoden eine Antwort gefunden hat. Wie diese Antwort materiell aussieht, ist den vorangehenden Kapiteln zu entnehmen. Für die Schlussfolgerungen dieser Masterarbeit werden die Ausgangslage der IIZ kurz wiederholt und die Erkenntnisse zu Rate gezogen, die über ein wirksames Behördenarrangement im Bereich der IIZ gewonnen wurden. Abschliessend werden die Herausforderungen für ein wirksames Handeln der IIZ in ihrer koordinierenden Funktion im Bereich der Arbeitsmarkt-, Ausbildungs- und Sozialintegration beschrieben.

Die federführenden Bundesämter haben in den letzten Jahren die drei untersuchten Policy-Felder als Schwerpunkte der nationalen IIZ präzisiert. Übergeordnet gibt es das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt von möglichst vielen Menschen, die von Mehrfachproblematiken betroffen sind. Dazu sind in den Spezialgesetzgebungen AVIG, BBG und IVG Zielsetzungen zur IIZ formuliert. Es existieren also gesetzliche Grundlagen für den Auftrag der IIZ. Jedoch macht der Gesetzgeber keine Angaben über die Umsetzungsorganisation, die notwendigen Ressourcen oder die prozeduralen Anforderungen an die IIZ in den Kantonen. Somit obliegt die Implementierung der IIZ schliesslich den Kantonen und liegt im Bereich ihrer Vollzugsautonomie.

Im Detail betrachtet, liegen den drei Policy-Feldern unterschiedliche gesellschaftliche Probleme zu Grunde. Es muss deshalb nicht weiter erstaunen, wenn der Vergleich der kantonalen und politikfeldspezifischen Eigenschaften der drei Policy-Felder Unterschiede bezüglich der gewählten Behördenarrangements zu Tage gebracht hat. Die Ergebnisse der Politikstilanalyse relativieren des Weiteren jene der Analyse der Wirkungsmodelle. Diese Unterschiede resp. Einschränkung werden so weit wie nötig in diesem abschliessenden Kapitel berücksichtigt. Die Schlussfolgerungen zielen allerdings auch darauf ab, zusammenfassend festzuhalten, welche Elemente zu einem erfolgreichen Behördenarrangement in der IIZ gehören. Folgende Übersicht nennt die zentralen Ebenen und Elemente einer wirkungsvollen IIZ:

### **Politische Legitimation und konzeptuelle Elemente:**

- Es liegt ein Regierungsratsbeschluss vor, der den IIZ-Strukturen im Kanton die nötige politische Legitimation gibt. Der Regierungsratsbeschluss regelt die administrativen Abläufe innerhalb der IIZ, und es wird zwischen strategischen und operativen Funktionen klar unterschieden. Ansprechpersonen in den massgebenden Dienststellen sind vorgesehen. Die IIZ ist somit in den kantonalen Verwaltungsstrukturen gut verankert.
- Ein Umsetzungskonzept liegt vor und legt die Ziele der Policy fest. Als Beispiel kann man das Umsetzungskonzept erwähnen, das der Bund von den Kantonen im Bereich der Ausbildungsintegration verlangt hat. Die Kantone wurden in diesem Bereich verpflichtet, eine adäquate Umsetzungsstrategie zu formulieren. Neben dem Umsetzungskonzept besteht auch die Möglichkeit, dass der Vollzug bereits vom Gesetzgeber stark geregelt ist, wie das bei der

Umsetzung der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen im IVG der Fall ist.

#### **Akteur\*innen und organisatorische Elemente:**

- Der Kanton installiert eine IIZ-Fachstelle/Koordinationsstelle. Sie koordiniert Aktivitäten der IIZ, bringt sie im Kanton voran und ist mit der IIZ auf nationaler Ebene vernetzt.
- Die Finanzierung der IIZ-Strukturen ist langfristig gewährleistet.
- Die administrative Nähe der involvierten Dienststellen in der IIZ ist gegeben. Sie sind z.B. dem gleichen kantonalen Departement zugeordnet. Die verwaltungsinterne Komplexität wird reduziert, Schnittstellen sind verbindlich geklärt.
- Die Fallführung erfolgt grösstenteils in den Regelstrukturen einer der involvierten Dienststellen. Dort sind das entsprechende Wissen und die nötigen Entscheidungskompetenzen vorhanden. Falls ein Fall für die Regelstrukturen der Dienststelle zu komplex ist, wird er bilateral mit einer anderen Dienststelle gelöst oder man greift auf die IIZ-Strukturen zurück.
- Soweit es praktikabel und administrativ vertretbar ist, sind die Fallkriterien schriftlich festgehalten. Damit soll die Funktion der Triage und der Standortbestimmung der IIZ für alle möglichst nachvollziehbar sein. Das setzt auch ein allgemein geteiltes Verständnis der Begrifflichkeiten voraus. Dies ist beispielsweise beim Begriff der Arbeitsmarktfähigkeit das Ziel.
- Die Sozialpartner\*innen und die massgebenden Verbände sind in die Formulierung und in die Implementierung der jeweiligen Policy involviert. Ihre Vertretung in den IIZ-Strukturen ist vorgesehen und etabliert (das entspricht dem liberal-korporatistischen Wohlfahrtsstaatsregime).

#### **Leistungen und Elemente der Steuerung:**

- Die IIZ ist wirkungsvoll in Policy-Feldern, die mit Anreizen und nicht mit staatlichem Zwang operieren, z.B. die Brückenangebote für Jugendliche oder die Informationskampagnen bei der frühzeitigen Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen (das entspricht dem Ansatz einer distributiven Policy). Interessant ist festzustellen, dass im Policy-Feld Arbeitsmarktintegration, welches eher einer redistributiven Policy entspricht, die interviewten Personen die Wirkung der IIZ als angemessen beurteilen. Dies könnte allenfalls mit geringen Erwartungen bezüglich der Wirkung der IIZ in diesem eher konfliktreichen Policy-Feld zusammenhängen.
- Die Zusammenarbeit mit den verwaltungsexternen Anbietenden von Leistungen ist schriftlich festgelegt und wird regelmässig evaluiert. Die Resultate der Evaluation fliessen in die Entwicklung der Zusammenarbeit mit externen Anbietenden ein.
- Die Abläufe der IIZ sind klientenorientiert (auch bezüglich der digitalen Informationskanäle).
- Die IIZ-Koordinationsstelle verfasst einen Jahresbericht über die Aktivitäten des zurückliegenden Jahres zuhanden des politisch verantwortlichen Regierungsrats und des Grossen Rats



sowie aller Interessierten. Der Jahresbericht ist inhaltlich so strukturiert (z. B. mit quantitativen Daten), dass der Vergleich mit anderen kantonalen IIZ und eventuell die Durchführung einer externen Evaluation möglich sind.

Der Vergleich der kantonalen und der politikfeldspezifischen Eigenschaften hat diese Elemente als zentral für ein wirksames Behördenarrangement im Bereich der IIZ hervorgebracht. Bei den Interviews mit den Vertreter\*innen der IIZ in den Kantonen wurde auch die Rolle der nationalen IIZ thematisiert. Nachfolgende Herausforderungen lassen sich aus diesen Gesprächsteilen für die Rolle der nationalen IIZ ableiten.

#### **Herausforderungen für die nationale IIZ:**

- Rollenklärung zwischen Bund und Kantonen: Die Rolle des Bundes ist im Bereich der Vollzugsaufgaben der Kantone subsidiär.
- Die nationale IIZ nimmt aktiv an den Reformen/Reformprozessen der Spezialgesetzgebungen teil, die sie betreffen (beispielsweise hinsichtlich einheitlicher Vertragsbedingungen mit externen Leistungsanbieter\*innen).
- Bereitstellen von Grundlagen, auch in Bezug auf Datenaustausch und –systeme.
- Die nationale IIZ regelt die Kommunikation zwischen Bund und Kantonen und ermöglicht den nationalen Erfahrungsaustausch (Best Practices).

Abschliessend lässt sich festhalten, dass die IIZ aktuell für eine verhältnismässig kleine Zielgruppe im Bereich der sozialen Sicherheit zur Anwendung kommt. Die Fallführung erfolgt weitgehend in den Regelstrukturen der involvierten Dienststellen. Die kantonalen IIZ-Strukturen, beispielsweise die IIZ-Koordinationsstelle im Kanton Luzern, werden dann hinzugezogen, wenn es sich um komplexe Fälle handelt, bei denen mindestens zwei Amtsstellen involviert sind. Demnach ist die IIZ, welche in eigens dafür geschaffenen Strukturen umgesetzt wird, eher ein Ausnahmefall.

Es scheint sinnvoll, die Prozesse in den bestehenden Regelstrukturen auf die IIZ auszurichten, das involvierte Personal für die IIZ zu sensibilisieren und Definitionen und Fallkriterien für die IIZ zu definieren. Es ist auch wichtig, dass die IIZ sich kontinuierlich weiterentwickelt und auf strategischer resp. politischer Ebene Strukturen und Prozesse schafft, die aufeinander abgestimmt sind, und sicherstellen, dass der Auftritt gegenüber externen Akteur\*innen einheitlich ist, namentlich gegenüber Anbietenden und Arbeitgebenden. Diese Erkenntnisse stimmen uns optimistisch für eine erfolgreiche Weiterentwicklung der IIZ.

## Literaturverzeichnis

- ABMH (2010). *Kantonales Umsetzungskonzept Case Management Berufsbildung CM BB*. Solothurn: internes Dokument.
- ABMH (2021). *Case Management Berufsbildung*.  
URL: <https://so.ch/verwaltung/departement-fuer-bildung-und-kultur/amt-fuer-berufsbildung-mittel-und-hochschulen/berufs-studien-und-laufbahnberatung/case-management-berufsbildung/>, 04.09.2021.
- AHV (2021). *Früherfassung und Frühintervention, Leistungen der IV*. Merkblatt. Bern: BSV.
- AHV (2021). *Leistungen der Invalidenversicherung, Leistungen der IV*. Merkblatt. Bern: BSV.
- Bauer, A., & Kruppe, T. (2013). *Policy Styles: zur Genese des Politikstilkonzepts und dessen Einbindung in Evaluationsstudien* (No. 22/2013). IAB-Discussion Paper.
- BBT (2007). *Case Management Berufsbildung. Grundsätze und Umsetzung in den Kantonen*. Bern: BBT.
- Beglinger, B. (2020). *Interdisziplinäre Zusammenarbeit. Einblick in ein aktuelles Arbeitsmodell*.  
URL: [http://www.kofi-cosi.ch/cms/upload/Beglinger\\_interdisziplin.Zusammenarbeit\\_KoF115092020.pdf](http://www.kofi-cosi.ch/cms/upload/Beglinger_interdisziplin.Zusammenarbeit_KoF115092020.pdf), 06.09.2021.
- Bundesamt für Statistik BFS (2020). *Quote der Übergänge in die Sekundarstufe II nach Wohnkanton, Abgängerkohorte 2015*.  
URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsindikatoren/themen/bildungserfolg/abschlussquote-sekii.assetdetail.14715814.html>, 03.09.2021.
- Bundesamt für Statistik BFS (2020a). *Abschlussquote auf der Sekundarstufe II nach Wohnkanton, 2018*.  
URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsindikatoren/themen/bildungserfolg/abschlussquote-sekii.html>, 13.09.2021.
- Bieri, Oliver, et al. (2013). Formen interinstitutioneller Zusammenarbeit in der Schweiz: Bestandesaufnahme und Typologie. *Beiträge zur Sozialen Sicherheit* 11/13.
- BSV (2018). *Erläuterungen zur Verordnung des BSV vom 7. August 2018 über den Pilotversuch «Optima»*. Bern: BSV.
- Buser, Ch., Kaufmann, S., Sommaruga, S. (2015). *Case Management Berufsbildung CMB. Bericht von 2008 bis 2014, Zusammenfassung und Ergebnisse*.  
URL: <https://edudoc.ch/search?ln=de&p=CMB+Luzern&c=Archivierte+Dokumente&c=Film&c=Monographien&c=Offizielle+Dokumente&c=Parlamentarische+Dokumentation&c=Zeitschriften&c=Zeitschriftenartikel&jrec=1>, 06.09.2021.

- Cosandey, J., Taboada, D., Neunenschwander, S. (2021). *Eingliedern statt ausschliessen*. Zürich: Avenir Suisse.
- Chen, H.-T. & Rossi, P. H. (1980). The multi-goal, theory-driven approach to evaluation: A model for linking basic and applied social science. *Social Forces*, 59 (1), 106-122.
- CM-Stelle Kanton Solothurn (2017). *Jahresbericht 2017*.  
URL: <https://docplayer.org/168843875-Jahresbericht-case-management-stelle-kanton-solothurn.html>, 09.09.2021.
- DBW (2015). *Konzept Case Management Berufsbildung CMB*.  
URL: [https://beruf.lu.ch/-/media/Beruf/Dokumente/biz/begleitende\\_angebote/2015\\_07\\_23\\_Konzept\\_CMB.pdf?la=de-CH](https://beruf.lu.ch/-/media/Beruf/Dokumente/biz/begleitende_angebote/2015_07_23_Konzept_CMB.pdf?la=de-CH), 06.09.2021.
- DBW (2021a). *Konzept FINA. Fokus Integration Nahtstelle*. Luzern: DBW.
- DBW (2021b). *FINA. Fünf Partner – ein Ziel- Integration Nahtstelle I und II*. Luzern: DBW, interne Präsentation.
- Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) und Verband Luzerner Gemeinden, Bereich Gesundheit und Soziales (2021). *Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe*. Ausgabe 10 vom Januar 2021.  
URL: [https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/Sozialhilfe/Luzerner\\_Handbuch\\_Sozialhilfe/2021\\_Luzerner\\_Handbuch\\_Version\\_10\\_Anpassung\\_Pauschale\\_U\\_Haft\\_Straf\\_und\\_Massnahmenvollzug.pdf?la=de-CH](https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/Sozialhilfe/Luzerner_Handbuch_Sozialhilfe/2021_Luzerner_Handbuch_Version_10_Anpassung_Pauschale_U_Haft_Straf_und_Massnahmenvollzug.pdf?la=de-CH), 11.09.2021.
- Ecoplan (2018). *Schnittstellen bei der Arbeitsmarktintegration aus Sicht der ALV. Bedeutung, Herausforderungen und Lösungsansätze. Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO*. Bern. 20.12.2018.  
URL: [https://www.ecoplan.ch/download/spib\\_sb\\_de.pdf](https://www.ecoplan.ch/download/spib_sb_de.pdf), 22.09.2021.
- Egger, Dreher & Partner AG (2015). *Nationale Evaluation Case Management Berufsbildung. Schlussbericht*. Bern  
URL: <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/bildung/berufsbildungssteuerung-und-politik/evaluationen-studien/uebersicht-evaluationen.html#-185256610>, 12.08.2021.
- Egger, M., Egger-Mikic, D. (2016). *Evaluation der nationalen Strukturen für die Interinstitutionellen Zusammenarbeit, im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen*. Bern: BSV.
- Egger, M., Merckx, V., Wüthrich, A. (2010). *Evaluation des nationalen Projekts IIZ-MAMAC*. Bern: BSV.
- Eidgenössisches Departement des Innern EDI, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (2017). *Beschluss über die nationale Organisation der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) vom 29.03.2017*. Bern.  
URL: [http://www.iiz.ch/mm/beschluss\\_mars\\_2017\\_de.pdf](http://www.iiz.ch/mm/beschluss_mars_2017_de.pdf), 14.08.2021.

- Eidgenössisches Departement des Innern EDI, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD (2010). *Einsetzung einer nationalen IIZ-Organisation zur Weiterentwicklung der interinstitutionellen Zusammenarbeit vom 11.11.2010*.  
URL: [http://www.iiz.ch/mm/Einsetzungsbeschluss\\_IIZ\\_D.pdf](http://www.iiz.ch/mm/Einsetzungsbeschluss_IIZ_D.pdf), 22.09.2021.
- Eidgenössisches Departement des Innern EDI, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD (2011). *Nationales IIZ Steuerungsgremium, Wichtigste Grundsätze der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ)*. Bern, 13.12.2011.  
URL: [http://www.iiz.ch/mm/Grundsatz\\_IIZ\\_de.pdf](http://www.iiz.ch/mm/Grundsatz_IIZ_de.pdf), 22.09.2021.
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD (2006). *Gemeinsamer Einsatz für die Lehre*. Medienmitteilung. 13.11.2006.  
URL: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-8161.html>, 03.09.2021.
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD (2007). *Lehrstellenkonferenz 2007. Massnahmen*.  
URL: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/10258.pdf>, 03.09.2021.
- Galliker, R. (2011). *Projekt Nahtstelle: Schlussbericht*. Bern: EDK.
- Häfeli, K., Schellenberg, C. (2009). *Erfolgsfaktoren in der Berufsbildung bei gefährdeten Jugendlichen*. Bern: EDK.  
URL: <https://www.edk.ch/de/dokumentation/schriftenreihen>, 12.08.2021.
- Heinelt H. (2014). Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied?. In Bandelow N. & Schubert K. (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S.133-150). München: De Gruyter Oldenbourg.
- Hoinle M. (2002). Was ist eigentlich politischer Stil?. *Zeitschrift für Politik*, 49 (2), 198-218.
- IIZ-Koordinationsstelle Luzern IIZK (2011). *Glossar – Begriffe zu IIZ, Merkblatt Gl-3*. Luzern.  
URL: [https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/IIZ/iiz\\_glossar.pdf?la=de-CH](https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/IIZ/iiz_glossar.pdf?la=de-CH), 16.09.2021.
- IIZ-Koordinationsstelle Luzern (2019). *Jahresbericht 2019*.  
URL: [https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/IIZ/IIZ\\_Jahresbericht\\_2019.pdf?la=de-CH](https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/IIZ/IIZ_Jahresbericht_2019.pdf?la=de-CH), 16.09.2021
- IIZ-Koordinationsstelle Luzern (2020). *Jahresbericht 2020*.  
URL: [https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/IIZ/IIZ\\_Jahresbericht\\_2020.pdf?la=de-CH](https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/IIZ/IIZ_Jahresbericht_2020.pdf?la=de-CH), 16.09.2021.
- IIZ Luzern (2021a). *IIZ-Vollmacht und Teilnehmerinformation*.  
URL: [https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/IIZ/IIZ\\_Vollmacht\\_und\\_Merkblatt.pdf?la=de-CH](https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/IIZ/IIZ_Vollmacht_und_Merkblatt.pdf?la=de-CH), 03.09.2021.

- IIZ Luzern (2021b). *Ablaufschema IIZ-Prozess*.  
URL: [https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/IIZ/IIZ\\_Vollmacht\\_und\\_Merkblatt.pdf?la=de-CH](https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/IIZ/IIZ_Vollmacht_und_Merkblatt.pdf?la=de-CH), 03.09.2021.
- IIZ Luzern (2021c). *IIZ-Anmeldekriterien*.  
URL: [https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/IIZ/CHL\\_5\\_IIZ\\_Anmeldekriterien.pdf?la=de-CH](https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/IIZ/CHL_5_IIZ_Anmeldekriterien.pdf?la=de-CH), 03.09.2021.
- IIZ Luzern, 2021a. *IIZ-Vollmacht und Teilnehmerinformation*.  
URL: [https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/IIZ/IIZ\\_Vollmacht\\_und\\_Merkblatt.pdf?la=de-CH](https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/IIZ/IIZ_Vollmacht_und_Merkblatt.pdf?la=de-CH), 01.09.2021.
- IV Luzern, wira, ZiSG (2008). *Vereinbarung zur Interinstitutionellen Zusammenarbeit (Projekt IIZ-MAMAC) im Kanton Luzern*. Luzern: IV Luzern, wira, ZiSG, internes Dokument.
- Jann, W. et al. (2014). Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle. In Bandelow N. & Schubert K. (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S.97-132). München: De Gruyter Oldenbourg.
- Kanton Luzern (2018). *Kanton Luzern optimiert die Arbeitsintegration*. Medienmitteilung vom 26.10.2018.  
URL: [https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/IIZ/Optima/Medienmitteilung\\_Optima.pdf?la=de-CH](https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/IIZ/Optima/Medienmitteilung_Optima.pdf?la=de-CH), 03.09.2021.
- Kieser, U. (2017). *Gutachten zu Fragen der Zusammenarbeit gestützt auf Art. 85f AVIG*. Zürich/St. Gallen.  
URL: [http://www.iiz.ch/mm/Gutachten\\_zu\\_Fragen\\_der\\_Zusammenarbeit\\_Art\\_85f\\_AVIG\\_Kieser.pdf](http://www.iiz.ch/mm/Gutachten_zu_Fragen_der_Zusammenarbeit_Art_85f_AVIG_Kieser.pdf), 09.08.2021
- Kissling-Näf, I. & Wälti S. (1999). Der Vollzug öffentlicher Politiken. In Klöti, U. u.a. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (S. 527-551). Zürich: Verlag NZZ
- Knoepfel, P. & Bussmann, W. (1997). Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt. In Bussmann, W. Klöti, U. & Knoepfel, P. (Hrsg.), *Einführung in die Politikevaluation*. (S. 58-77). Basel und Frankfurt a M: Helbling und Lichtenhahn.
- Knill, Ch., Tosun, J. (2015). *Einführung in die Policy-Analyse*. Vol. 4136. utb.
- Konferenz Kantonalen Sozialdirektoren und -direktorinnen SODK, Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren und -direktorinnen VDK (2001). *Empfehlungen zur Förderung der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ)*.  
URL: [http://www.iiz.ch/mm/sodk\\_vdk.pdf](http://www.iiz.ch/mm/sodk_vdk.pdf), 22.09.2021
- Ladner, A. (2004). *Politisches System Schweiz, Interessenverbände – Bewegungen – Medien*. Vorlesung am Institut für Öffentliches Recht der Universität Bern. Bern.
- Landert, Ch. (2011). *Nationales Projekt Case Management Berufsbildung. Bericht zur Umsetzungsevaluation*.  
URL: <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/bildung/berufsbildungssteuerung-und-politik/evaluationen-studien/uebersicht-evaluationen.html#-185256610>, 12.08.2021.

- Ledermann, S. & Sager, F. (2009). Problem erkannt, aber nicht gebannt. Der Nutzen einer Verknüpfung von Konzept- und Umsetzungsevaluation am Beispiel der Strategie «Migration und Gesundheit». *Zeitschrift für Evaluation*, 8(1), 7-25.
- Lowi, Th. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public administration review*, 32 (4), 298 – 310.
- LUSTAT (2021). *Jahrbuch 2021*. Luzern: LUSTAT.
- Morlok M., Liechti D., Lalive R., Osikominu A., Zweimüller J. (2014). *Evaluation der Arbeitsmarktlichen Massnahmen. Wirkung auf Bewerbungsverhalten und –chancen*. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. Basel: B,S,S., Volkswirtschaftliche Beratung AG.  
URL: <https://www.bss-basel.ch/images/stories/bss-basel/downloads/BSS-Wirkung-Beraterinterventionen.pdf>, 22.08.2021.
- Morlok M., Liechti D., Moser N., Suri M. (2018). *Die Wirkung von arbeitsmarktlichen Massnahmen. Eine Analyse bisheriger Evaluationen. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung*. Basel: B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG.  
URL: [https://www.bss.swiss/files/berichte/BSS\\_Meta-Evaluation%20AMM.pdf](https://www.bss.swiss/files/berichte/BSS_Meta-Evaluation%20AMM.pdf) .  
14.09.2021
- Müller, B., & Schweri, J. (2006). *Die Entwicklung der betrieblichen Ausbildungsbereitschaft. Eine Längsschnittuntersuchung zur dualen Berufsbildung in der Schweiz*. Zollikofen: Schweizerisches Institut für Berufspädagogik.
- Nadai, E., Canonica, A., Koch, M. (2015). ... und baute daraus ein grosses Haus. *Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) zur Aktivierung von Erwerbslosen*. UVK, 2015
- Neue Zürcher Zeitung NZZ (2021). *Die Schweizer Sozialpartnerschaft ist ein Erfolgsmodell – doch sie hat ihren Preis*, 14.07.2021.  
URL: <https://www.nzz.ch/wirtschaft/schweizer-sozialpartnerschaft-erfolgsmodell-und-hemmschuh-ld.1633506?reduced=true>, 20.09.2021.
- Nationale IIZ-Fachstelle (2020). *Panorama zu den kantonalen Strukturen und zur Umsetzung der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ)*. Bern: unveröffentlichtes internes Dokument.
- Optima (2021). *Häufige Fragen*.  
URL: [https://disg.lu.ch/themen/Institutionelle\\_Zusammenarbeit/Optima/iiz\\_haeufige\\_fragen](https://disg.lu.ch/themen/Institutionelle_Zusammenarbeit/Optima/iiz_haeufige_fragen), 03.09.2021.
- Regierungsrat Kanton Solothurn (2020b). *Integrales Integrationsmodell. Genehmigt am 27.10.2020*.  
URL: [https://integration.so.ch/fileadmin/integration/Grundlagen/Konzepte\\_Programme/Gesamtbericht\\_IIM\\_web.pdf](https://integration.so.ch/fileadmin/integration/Grundlagen/Konzepte_Programme/Gesamtbericht_IIM_web.pdf) . 21.08.2021, 21.08.2021.
- Regierungsrat Luzern (2006). *Protokoll Nr. 931 der Sitzung vom 22.08.2006*, Luzern: internes Dokument.

- Richardson, J. (2013). *Policy Styles in Western Europe*. London: Routledge.
- Sager, F., Ingold K. & Balthasar A. (2018). *Policy-Analyse in der Schweiz. Besonderheiten, Theorien, Beispiele (2. Auflage)*. Zürich: NZZ Libro
- Sager, F., Hadorn, S., Balthasar, A., Mavrot, C. (2021). *Lehrbuch Politikevaluation*. Berlin: Springer.
- Sager, F., Rüefli, C. (2005). Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements. Eine konzeptionelle Erweiterung des Stufenmodells und eine praktische Anwendung. *Swiss Political Science Review*, 11 (2), 101-129.
- Schär, M. (2014). *Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe nutzen in der Zusammenarbeit ihre jeweiligen Kernkompetenzen*. Die Volkswirtschaft. Plattform für Wirtschaftspolitik (11.12.2014). Bern: SECO.  
URL: <https://dievolkswirtschaft.ch/content/uploads/2015/06/schaer.pdf>, 02.09.2021.
- Schiller, T. (1991). *Politikstil als vergleichendes Untersuchungskonzept. Politik und Politikstile im kanadischen Bundesstaat. Gesundheits-und energiepolitische Entscheidungsprozesse im Provinzenvergleich*, 33-53.
- Schmidlin, S., (2010). *Finanzierung Case Management Berufsbildung: Konsolidierungsphase 2012-2015. Kantonaler Beitragsschlüssel und Finanzierungsbedingungen*.  
URL: <https://edudoc.ch/record/87988?ln=de>, 10.09.2021.
- Schmidt, Manfred G. et al. (2007). *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Springer-Verlag.
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK (2016). *Erklärung zu den Prinzipien für eine nachhaltige Integration von spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft in der Schweiz. Beschluss Plenarversammlung*. 23.06.2016.  
URL: [https://www.edk.ch/de/dokumentation/rechtstexte-beschluesse/beschluesse?highlight=6bb348b75cc04cc198d8e7f87632cea2&expand\\_listing\\_block=996e4c28d1874d68864402d6cc9eca8d](https://www.edk.ch/de/dokumentation/rechtstexte-beschluesse/beschluesse?highlight=6bb348b75cc04cc198d8e7f87632cea2&expand_listing_block=996e4c28d1874d68864402d6cc9eca8d), 16.08.2021.
- Schubert, Klaus, and Nils C. Bandelow (2014). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: De Gruyter Oldenbourg.
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2005). *Arbeitslosigkeit in der Schweiz 2004*. Neuchâtel: BFS.
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2017). *Grundlagenberichte «Zusammenarbeit Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe». Bericht der Arbeitsgruppe «Arbeitsmarktfähigkeit» vom 23.01.2017*.  
URL: <http://www.iiz.ch/dynasite.cfm?dsmid=120741>. 16.08.2021
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2021a). *AVIG-Praxis AMM (gültig ab 01.07.2021)*.  
URL: <https://www.arbeit.swiss/secoalv/de/home/service/publikationen/kreisschreiben---avig-praxis.html>, 10.08.2021.

- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2021b). *Leistungsbereich Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung. Was ist interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ?* URL: <https://www.arbeit.swiss/secoalv/de/home/menue/stellensuchende/arbeitslos-was-tun-/interinstitutionelle-zusammenarbeit-iiz.html>, 15.08.2021.
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2021c). *Vereinbarung RAV/LAM/KAST 2021-2024*. URL: [https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/ALV/Grundlagen/Vereinbarung%20RAV,%20LAM%20und%20KAST%202015-2018.pdf.download.pdf/DE\\_Vereinbarung\\_RAV\\_LAM\\_KAST\\_2015-2018.pdf](https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/ALV/Grundlagen/Vereinbarung%20RAV,%20LAM%20und%20KAST%202015-2018.pdf.download.pdf/DE_Vereinbarung_RAV_LAM_KAST_2015-2018.pdf), 23.09.2021.
- Van Waarden, F. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European journal of political research*, 21.1-2, 29-52.
- Verband der schweizerischen Arbeitsämter VSAA, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, IV-Stellen-Konferenz IVSK (2004). *Gemeinsames Positionspapier zur Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme, Dezember 2004*. URL: [http://www.iiz.ch/mm/skos\\_vsaa\\_ivsk.pdf](http://www.iiz.ch/mm/skos_vsaa_ivsk.pdf), 22.09.2021.
- VDK & SODK (2001). *Empfehlungen der VDK und SODK zur Förderung der interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ*. URL: [http://iiz.ch/mm/sodk\\_vdk.pdf](http://iiz.ch/mm/sodk_vdk.pdf), 03.09.2021.
- Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden VSAA, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS & IV-Stellen-Konferenz IVSK (2004). *Interinstitutionelle Zusammenarbeit im Spannungsfeld von Arbeitslosigkeit, Invalidität und Sozialhilfe*. URL: [http://iiz.ch/mm/skos\\_vsaa\\_ivsk.pdf](http://iiz.ch/mm/skos_vsaa_ivsk.pdf), 03.09.2021.
- WAS Wirtschaft Arbeit Soziales Luzern (2020). *Konzept vom 23. Januar 2020, Qualitätsmanagement Arbeitsmarktliche Massnahmen AMM, Arbeitsintegrationsmassnahmen AIM*. URL: [https://wira.was-luzern.ch/fileadmin/files/PDF/Download/Merkblaetter\\_Broschueren/Arbeitsmarkt/WAS\\_AA\\_Konzept\\_Qualitaetsmanagement\\_AMM\\_2020.pdf](https://wira.was-luzern.ch/fileadmin/files/PDF/Download/Merkblaetter_Broschueren/Arbeitsmarkt/WAS_AA_Konzept_Qualitaetsmanagement_AMM_2020.pdf), 15.09.2021.



## Materialienverzeichnis

Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 28. Februar 2001; BBl 2001 2298

Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 3. September 2008; BBl 2008 7733

Bundesrat, Botschaft zu einem neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 6. September 2000; BBl 2000 5686

Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 22. Juni 2005; BBl 2005 4459

Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Weiterentwicklung der IV vom 17. Februar 2017, BBl 2017 2535

Regierungsrat Kanton Solothurn (2005). *Beschluss vom 12.12.2005 zu SO+-Massnahme Nr. 49: Prüfung der organisatorischen Zusammenfassung des Arbeitsmarkt- und Sozialversicherungsvollzuges (2005/2589). Abschlussbericht Umsetzungskonzept für Anlaufstellen und Case-Management-Stelle vom 28.10.2005* (Beilage).

URL: [https://rrb.so.ch/rrb-detail/?no\\_cache=1&tx\\_rrbpublications\\_publication%5Bpublication%5D=9985&cHash=fd2d6df9f78bd7defd0d723a96989ea](https://rrb.so.ch/rrb-detail/?no_cache=1&tx_rrbpublications_publication%5Bpublication%5D=9985&cHash=fd2d6df9f78bd7defd0d723a96989ea) .

19.08.2021

Motion Bonny 98.3105 «Arbeitslosenversicherung. Reorganisation», eingereicht am 16. März 1998

Regierungsrat Kanton Solothurn (2007). *Case Management Berufsbildung / Prävention von Jugendarbeitslosigkeit*, 3. Juli 2007. Nr. 1202.

Regierungsrat Kanton Solothurn (2007). *Beschluss vom 03.07.2007 betreffend Case Management Berufsbildung / Prävention von Jugendarbeitslosigkeit*. (2007/1202). URL:

[https://rrb.so.ch/?q=2007%2F1202&tx\\_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=dateRange%3A197001010000-210012310000&tx\\_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&tx\\_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&id=&L=0#tx-solr-results](https://rrb.so.ch/?q=2007%2F1202&tx_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=dateRange%3A197001010000-210012310000&tx_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&tx_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&id=&L=0#tx-solr-results) ,

20.08.2021.

Regierungsrat Kanton Solothurn (2012). *Beschluss vom 15.05.2012 zur Verstärkung der interinstitutionellen Zusammenarbeit durch Schaffung einer IIZ-Struktur im Kanton Solothurn*. (2012/965).

URL: [https://rrb.so.ch/?q=2012%2F965&tx\\_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=dateRange%3A197001010000-210012310000&tx\\_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&tx\\_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&id=&L=0#tx-solr-results](https://rrb.so.ch/?q=2012%2F965&tx_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=dateRange%3A197001010000-210012310000&tx_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&tx_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&id=&L=0#tx-solr-results) .

09.08.2021

Regierungsrat Kanton Solothurn (2017). *Änderung der Verordnung über die Berufsbildung (Case Management Berufsbildung CM BB)*, 26. September 2017. Nr. 1678.

Regierungsrat Kanton Solothurn (2018). *Beschluss vom 20.02.2018 zur Interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ: Zusammenarbeit Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe (2018/202)*.

URL: [https://rrb.so.ch/?q=2018%2F202&tx\\_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=dateRange%3A197001010000-210012310000&tx\\_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&tx\\_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&id=&L=0#tx-solr-results](https://rrb.so.ch/?q=2018%2F202&tx_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=dateRange%3A197001010000-210012310000&tx_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&tx_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&id=&L=0#tx-solr-results) .  
09.08.2021

Regierungsrat Kanton Solothurn (2019a). *Beschluss vom 28.05.2019 zur Interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ: Vereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen der Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe (2019/843)*.

URL: [https://rrb.so.ch/?q=2019%2F843&tx\\_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=dateRange%3A197001010000-210012310000&tx\\_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&tx\\_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&id=&L=0#tx-solr-results](https://rrb.so.ch/?q=2019%2F843&tx_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=dateRange%3A197001010000-210012310000&tx_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&tx_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&id=&L=0#tx-solr-results) .  
09.08.2021

Regierungsrat Kanton Solothurn (2019b). *Beschluss vom 17.09.2019 betreffend Integrationsagenda Schweiz. Eingabe des Umsetzungskonzeptes des Kantons Solothurn an das Staatssekretariat für Migration (2019/1424). Umsetzungskonzept von September 2019 (Beilage)*.

URL: [https://rrb.so.ch/?q=2019%2F1424&tx\\_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=dateRange%3A197001010000-210012310000&tx\\_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&tx\\_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&id=&L=0#tx-solr-results](https://rrb.so.ch/?q=2019%2F1424&tx_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=dateRange%3A197001010000-210012310000&tx_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&tx_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&id=&L=0#tx-solr-results) ,  
20.08.2021.

Regierungsrat Kanton Solothurn (2020). *Beschluss vom 15.09.2020 zur Interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ; Revision der IIZ-Struktur (2020/1317)*.

URL: [https://rrb.so.ch/?q=2020%2F1317&tx\\_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=dateRange%3A197001010000-210012310000&tx\\_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&tx\\_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&id=&L=0#tx-solr-results](https://rrb.so.ch/?q=2020%2F1317&tx_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=dateRange%3A197001010000-210012310000&tx_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&tx_solr%5Bfilter%5D%5B%5D=&id=&L=0#tx-solr-results) .  
09.08.2021

Staatssekretariat für Migration SEM, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2017). *Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2016 (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen). Erläuternder Bericht*.

URL: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/aktuell/gesetzgebung/vo-umsetzung-art121a/vn-ber-vzae-vinta-aviv-bpv-d.pdf.download.pdf/vn-ber-vzae-vinta-aviv-bpv-d.pdf>., 16.08.2021.

## Rechtsquellenverzeichnis

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)

Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (SR 831.30)

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 25. Juni 1982 (SR 837)

Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (SR 412.10)

Sozialgesetz Kanton Solothurn vom 31. Januar 2007 (BGS 831.1)

Sozialhilfegesetz Kanton Luzern vom 16. März 2015 (SRL 892)

Verordnung des BSV über den Pilotversuch «Optima» vom 7. August 2018 (SR 831.201.73)

Verordnung über die Berufsbildung des Kantons Solothurn vom 11. November 2008 (BGS 416.112)

Verordnung zum Gesetz über die Berufsbildung und die Weiterbildung vom 6. Juni 2006 (SRL 432)

## Anhang

### Anhang 1: Interviewte Expert\*innen

Beglinger Bettina	Leiterin Beratungs- und Informationszentrum für Bildung und Beruf – BIZ, Dienststelle Berufs- und Weiterbildung, Kanton Luzern
Cupa Raphael	Stellvertretender Leiter IV-Stelle, Kanton Solothurn
Delfini Renato	Leiter Berufs-, Studien und Laufbahnberatung, Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen, Kanton Solothurn
Fiechter-Jaeggi Karin	Leiterin IV-Stelle, Kanton Solothurn
Gisler Marcel	Leiter der IIZ-Koordinationsstelle, Kanton Luzern
Lewis Karin	Bereichsleiterin Arbeitsmarkt, WAS wira Luzern
Motschi Jonas	Leiter Amt für Wirtschaft und Arbeit, Kanton Solothurn
Müller Sandro	Leiter Amt für soziale Sicherheit, Kanton Solothurn
Muff Benno	Leiter Eingliederung, WAS IV Luzern
Vonlaufen Marcel	Stellvertretender Leiter IIZ-Koordinationsstelle, Kanton Luzern

## Anhang 2: Gesprächsleitfaden

Die Masterarbeit von Giuseppe Falbo, Doris Lüthi und Barbara Marti Leprat beabsichtigt die Wirksamkeit der IIZ im Bereich der beruflichen und sozialen Integration im Mehrebenensystem der Schweiz zu analysieren. Hierfür möchte man die interinstitutionellen Arrangements in ausgewählten Kantonen in den folgenden drei Schwerpunkten untersuchen, welche 2017 mit einem Beschluss von EDI, EJPD und WBF auf nationaler Ebene für die Arbeit der IIZ festgelegt wurden: Arbeitsmarktintegration, Ausbildungsintegration und frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen.

Die Forschungsfragen der Masterarbeit lauten:

- 1) Wie organisieren die untersuchten Kantone die IIZ?
- 2) Gibt es Unterschiede in der Umsetzung der IIZ zwischen den Kantonen in den drei ausgewählten Policy-Feldern?
- 3) Sind die interinstitutionellen Arrangements in den Policy-Feldern Arbeitsmarktintegration, Bildungsintegration und Früherkennung von gesundheitlichen Problemstellungen in den untersuchten Kantonen wirksam?

Gespräch mit (Name, Funktion)	
Datum	
Dauer des Gesprächs	
Einverständnis mit der Publikation des Namens auf der Liste der befragten Expertinnen und Experten	

### Block I: IIZ-Koordinationsstelle

1. Wie wird die Arbeit der IIZ im Kanton geregelt (Gesetz, Verordnung, Regierungsratsbeschluss)? Ist der Regierungsrat in einem IIZ-Gremium vertreten?
2. Wo ist die IIZ-Koordinationsstelle hierarchisch im Kanton angegliedert und über welche Ressourcen verfügt sie (z. B. genügend qualifiziertes Personal, finanzielle Ressourcen)
3. Gibt es eine Mehrjahresplanung für die IIZ mit finanzieller Zusicherung? Oder wird auf Projektbasis gearbeitet?
- Ist die IIZ-Struktur (z.B. Koordinationsstelle, Fachstelle, Geschäftsstelle) nachhaltig?
- Wird ein Jahresbericht erstellt und wenn ja, zuhanden welcher Stelle (Regierungsrat, Parlament)?

<p>4. Hat die IIZ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- definierte Strukturen auf strategischer und operativer Ebene mit einer Koordinationsstelle/Fachstelle o.ä.?</li> <li>- Ansprechpersonen bei den Vollzugsstellen?</li> <li>- definierte Prozesse und Fallkriterien, an welchen man sich orientiert?</li> </ul>
<p>5. Spielen verwaltungsexterne Akteure eine Rolle bei der Formulierung und der Ausführung der Tätigkeit der IIZ?</p>
<p>6. Sind die verschiedenen Teile der IIZ sinnvoll aufeinander abgestimmt?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sind die Ziele klar und schriftlich begründet?</li> <li>- Sind die Steuerungsmechanismen angemessen und unterstützen die Zielerreichung?</li> <li>- Sind die Ziele der IIZ so, dass die erwünschte Wirkung bei der Zielgruppe erzielt wird?</li> <li>- Sind Widersprüche oder Doppelspurigkeiten vorhanden?</li> </ul>
<p>7. Sind die Aktivitäten der IIZ in den verschiedenen Politikbereichen aufeinander abgestimmt?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gibt es Widersprüche / Friktionen zu anderen Politikbereichen?</li> </ul>
<p>8. Gibt es eine Zusammenarbeit mit den Gemeinden und wenn ja, wie wird diese organisiert?</p>

## Block II: Arbeitsmarktintegration

<p>1. Wie ist die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen im Kanton im Bereich der Massnahmen der Arbeitslosenversicherung zugunsten von nichtanspruchsberechtigten Personen (Art. 59d AVIG) organisiert im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit gem. Art. 85f AVIG? Gibt es einen definierten IIZ-Prozess?</p>
<p>2. Stützt sich die Meldung von stellenlosen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung (Art. 53 Abs. 5 AIG) auf bestehende Abläufe der IIZ-Strukturen ab?</p>

<p>3. Welches sind die Grundlagen im Kanton für die IIZ im Bereich der Arbeitsmarktintegration? Gibt es eigene politische Beschlüsse für die IIZ in den genannten Bereichen?</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Sind die verschiedenen Teile der IIZ im beschriebenen Bereich der Arbeitsmarktintegration sinnvoll aufeinander abgestimmt (Zusammenspiel der vorgesehenen Massnahmen)?</li><li>b. Sind die Ziele klar und schriftlich begründet?</li><li>c. Gibt es angemessene Steuerungsmechanismen, die die Zielerreichung unterstützen?</li><li>d. Sind diese Ziele messbar? Sind aus Ihrer Sicht Widersprüche oder Doppelspurigkeiten vorhanden?</li></ul>
<p>4. Sind die Tätigkeiten der IIZ im Bereich der Arbeitsmarktintegration (Art. 59d AVIG und Art. 53 Abs. 5 AIG) mit Massnahmen in anderen Politikbereichen abgestimmt? Gibt es Widersprüche zu / Friktionen mit anderen Politikbereichen?</p>
<p>5. Sind im Bereich der Arbeitsmarktintegration spezifische Ressourcen vorhanden für die Umsetzung der IIZ (z.B. gemeinsam mit anderen Institutionen betriebene Wiedereingliederungsstellen)?</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Wo ist diese Stelle / sind diese Stellen organisatorisch untergebracht?</li><li>b. Über welche Kompetenzen verfügt sie / verfügen sie?</li><li>c. Wie koordinieren sich die an der Umsetzung der IIZ im Bereich der Arbeitsmarktintegration beteiligten Akteure? Wer ist für welche Aufgaben zuständig?</li><li>d. Gibt es eine Schnittstelle mit der IIZ-Koordinationsstelle im Kanton?</li><li>e. Wenn ja, für welche Aufgaben? Wer ist für was zuständig?</li></ul>
<p>6. Falls für die Umsetzung der IIZ im Bereich der Arbeitsmarktintegration spezifische Prozesse / Ressourcen vorhanden sind, sind diese langfristig gesichert?</p>

<p>7. Wie bewerten Sie die Leistungen der kantonalen IIZ im Bereich der Arbeitsmarktintegration?</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Ist die Organisation der Leistungserbringung geeignet, um die gesetzten Ziele zu erreichen (Angemessenheit)?</li><li>b. Sind die Organisation der Leistungserbringung und der entsprechende Ressourceneinsatz geeignet, um die Ziele zu erreichen (Effizienz)?</li><li>c. Entsprechen die erbrachten Leistungen (Umfang und Qualität) den vorgegebenen Zielen (Angemessenheit)?</li><li>d. Ist der Ressourceneinsatz geeignet, um die für die Zielerreichung notwendigen Leistungen zu erbringen (Effizienz)?</li></ul>
<p>8. Wie würden Sie die Wirkung der kantonalen IIZ im Bereich der Arbeitsmarktintegration (Art. 59d AVIG und Art. 53 Abs. 5 AIG) auf die Zielgruppe beurteilen? Wird die beabsichtigte Wirkung realisiert?</p>
<p>9. Gibt es Verbesserungsmöglichkeiten bei der kantonalen IIZ im Bereich der Koordination der Massnahmen nach Art. 59d AVIG und der Zusammenarbeit i.R.d. Umsetzung von Art. 53 Abs. 5 AIG (z. B. gesetzliche Grundlage, Ressourcen)?</p>
<p>10. Sehen Sie Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der Arbeitsmarktintegration auf der Ebene der nationalen IIZ?</p>
<p>11. Wie hat sich der Problemdruck im Bereich Arbeitsmarktintegration und IIZ in den letzten Jahren entwickelt (z. B. Medien, Vorstösse im Parlament, andere Prioritäten im Regierungsrat, externe Evaluation...)?</p>
<p>12. Spielen verwaltungsexterne Akteure eine Rolle bei der Formulierung und der Ausführung der Ziele für die Arbeitsmarktintegration nach Art. 59d AVIG und Art. 53 Abs. 5 AIG?</p>



### Block III: Ausbildungsintegration

<p>1. Wie ist die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen im Kanton im Bereich der Berufsbildung organisiert im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit? Gibt es einen definierten IIZ-Prozess?</p>
<p>2. Welches sind die Grundlagen im Kanton für die IIZ im Bereich Berufsbildung? Gibt es eigene politische Beschlüsse für die IIZ in diesem Bereich?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Sind die verschiedenen Teile der IIZ im Bereich der Berufsbildung sinnvoll aufeinander abgestimmt?</li> <li>b. Sind die Ziele klar und schriftlich begründet?</li> <li>c. Gibt es angemessene Steuerungsmechanismen, die die Zielerreichung unterstützen?</li> <li>d. Sind diese Ziele messbar?</li> <li>e. Sind aus Ihrer Sicht Widersprüche oder Doppelspurigkeiten vorhanden?</li> </ol>
<p>3. Sind die Tätigkeiten der IIZ im Bereich Berufsbildung mit Massnahmen in anderen Politikbereichen genügend abgestimmt?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Gibt es Widersprüche /Friktionen mit anderen Politikbereichen?</li> </ol>
<p>4. Sind im Bereich Berufsbildung für die Umsetzung der IIZ spezifische Ressourcen vorhanden?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Wenn ja, wo ist diese Stelle /sind diese Stellen organisatorisch untergebracht?</li> <li>b. Über welche Kompetenzen verfügt sie / verfügen sie?</li> <li>c. Wie viele Ressourcen stehen für die Umsetzung der IIZ im Bereich Berufsbildung zur Verfügung?</li> <li>d. Wie koordinieren sich die an der Umsetzung der IIZ im Bereich Berufsbildung beteiligten Akteure? Wer ist für welche Aufgaben zuständig?</li> <li>e. Gibt es eine Schnittstelle mit der IIZ-Koordinationsstelle im Kanton?</li> <li>f. Wenn ja, für welche Aufgaben? Wer ist für was zuständig?</li> </ol>
<p>5. Falls für die Umsetzung der IIZ im Bereich Berufsbildung spezifische Ressourcen vorhanden sind, sind diese langfristig gesichert?</p>

<p>6. Wie bewerten Sie das Angebot der Leistungen der kantonalen IIZ im Bereich Berufsbildung?</p> <p>a. Ist die Organisation der Leistungserbringung angemessen, im Sinne, dass sie der Zielerreichung dient?</p> <p>b. Ist die Organisation der Leistungserbringung effizient (Ressourceneinsatz) im Hinblick auf die Zielerreichung?</p> <p>c. Entsprechen die erbrachten Leistungen (Punkto Umfang und Qualität) den vorgegebenen Zielen (z.B. den gesetzlichen Vorgaben / den formulierten Zielen)? Sind sie in diesem Sinne angemessen?</p> <p>d. Sind die Leistungen mittels einem angemessenen Ressourceneinsatz erbracht worden? Ist die IIZ im Bereich Berufsbildung effizient?</p>
<p>7. Wie würden Sie die Wirkung der kantonalen IIZ im Bereich Berufsbildung auf die Zielgruppe beurteilen? Wird die beabsichtigte Wirkung realisiert?</p>
<p>8. Wo gibt es Verbesserungsmöglichkeiten bei der kantonalen IIZ im Bereich Berufsbildung (z. B. gesetzliche Grundlage, Ressourcen)?</p>
<p>9. Sehen Sie auch Verbesserungsmöglichkeiten für die IIZ im Bereich der Berufsbildung auf nationaler Ebene?</p>
<p>10. Wie hat sich der Problemdruck in im Bereich Berufsbildung und IIZ in den letzten Jahren entwickelt (z. B. Medien, Vorstösse im Parlament, andere Prioritäten im Regierungsrat, externe Evaluation...)?</p>
<p>11. Spielen verwaltungsexterne Akteure eine Rolle bei der Formulierung und der Ausführung dieser Ziele für die Berufsbildung?</p>

#### **Block IV: Frühzeitige Identifikation gesundheitlicher Problemstellungen**

<p>1. Welches sind die Grundlagen für die IIZ im Bereich der Früherfassung im Kanton? Gibt es eigene kantonale politische Beschlüsse für die IIZ in der Früherfassung?</p> <p>a. Sind die verschiedenen Teile der IIZ im Bereich Früherfassung sinnvoll aufeinander abgestimmt?</p> <p>b. Sind die Ziele klar und schriftlich begründet?</p> <p>c. Gibt es angemessene Steuerungsmechanismen, die die Zielerreichung unterstützen?</p> <p>d. Sind diese Ziele messbar?</p> <p>e. Sind aus Ihrer Sicht Widersprüche oder Doppelspurigkeiten vorhanden?</p>
---

<p>2. Sind die Tätigkeiten der IIZ im Bereich Früherfassung mit Massnahmen in anderen Politikbereichen genügend abgestimmt?</p> <p>a. Gibt es Widersprüche /Friktionen zu anderen Politikbereichen?</p>
<p>3. Wer ist für die Umsetzung der IIZ im Bereich Früherfassung von Personen mit gesundheitlichen Problemstellungen verantwortlich?</p> <p>a. Wo ist diese Stelle /sind diese Stellen organisatorisch untergebracht?</p> <p>b. Über welche Kompetenzen verfügt sie / verfügen sie?</p> <p>c. Wie viele Ressourcen stehen für die Umsetzung der IIZ im Bereich Früherfassung zur Verfügung?</p> <p>d. Wie koordinieren sich die an der Umsetzung der IIZ im Bereich Früherfassung beteiligten Akteure? Wer ist für welche Aufgaben zuständig?</p> <p>e. Gibt es eine Schnittstelle mit der IIZ-Koordinationsstelle im Kanton?</p> <p>f. Wenn ja, für welche Aufgaben? Wer ist für was zuständig?</p>
<p>4. Sind die Strukturen für die Umsetzung der IIZ im Bereich Früherfassung langfristig gesichert?</p>
<p>5. Wie bewerten Sie das Angebot der Leistungen der kantonalen IIZ im Bereich Früherfassung? (Bezogen auf die Zielsetzungen)</p> <p>a. Ist die Organisation der Leistungserbringung angemessen, im Sinne, dass sie der Zielerreichung dient?</p> <p>b. Ist die Organisation der Leistungserbringung effizient (Ressourceneinsatz)?</p> <p>c. Entsprechen die erbrachten Leistungen (Punkto Umfang und Qualität) den vorgegebenen Zielen (z.B. den gesetzlichen Vorgaben / den formulierten Zielen)? Sind sie in diesem Sinne angemessen?</p> <p>d. Sind die Leistungen mittels einem angemessenen Ressourceneinsatz erbracht worden? Ist die IIZ im Bereich Früherfassung effizient?</p>
<p>6. Wie würden Sie die Wirkung der kantonalen IIZ im Bereich Früherfassung auf die Zielgruppe beurteilen? Wird die beabsichtigte Wirkung realisiert?</p>
<p>7. Wo gibt es Verbesserungsmöglichkeiten bei der kantonalen IIZ im Bereich Früherfassung (z. B. gesetzliche Grundlage, Ressourcen)?</p>
<p>8. Sehen Sie auch Verbesserungsmöglichkeiten für die IIZ im Bereich der Früherfassung auf nationaler Ebene?</p>
<p>9. Wie hat sich der Problemdruck in im Bereich Früherfassung und IIZ in den letzten Jahren entwickelt (z. B. Medien, Vorstösse im Parlament, andere Prioritäten im Regierungsrat, externe Evaluation...)?</p>

10. Sind die Ziele der der IIZ im Bereich Früherfassung in den gesetzlichen Grundlagen klar/stringent definiert?
11. Spielen verwaltungsexterne Akteure eine Rolle bei der Formulierung und der Ausführung dieser Policy-Ziele für die Früherfassung?

## Block V: Gesamtbilanz

1. Wie würden Sie die Tätigkeit der kantonalen IIZ bewerten?
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Ist die Organisation der Leistungserbringung im Bereich der kantonalen IIZ angemessen und erreicht die Ziele?</li> <li>b. Ist die Organisation der Leistungserbringung im Bereich der kantonalen IIZ effizient (bezüglich des Ressourceneinsatzes)?</li> <li>c. Entsprechen die erbrachten Leistungen (Umfang und Qualität) den vorgegebenen Zielen (z.B. den gesetzlichen Vorgaben)? Sind sie angemessen?</li> <li>d. Sind die Leistungen mittels einem angemessenen Ressourceneinsatz erbracht worden? Ist die IIZ effizient?</li> </ul>
2. Wie würden Sie die Wirkung der kantonalen IIZ auf die Zielgruppen beurteilen? Wird die beabsichtigte Wirkung der kantonalen IIZ realisiert?
3. Wo gibt es Verbesserungsmöglichkeiten bei der kantonalen IIZ (z. B. gesetzliche Grundlage, Ressourcen)?
4. Hat sich die nationale IIZ insgesamt bisher bewährt? Inwiefern?
5. Wo gibt es Verbesserungsmöglichkeiten bei der nationalen IIZ (z. B. gesetzliche Grundlage, Koordination, Information, Best Practice, finanzielle Anreize für Kantone)?

## Selbständigkeitserklärung

„Wir erklären hiermit, dass wir diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt haben. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, haben wir als solche kenntlich gemacht. Uns ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Bern, 30. September 2021



Giuseppe Falbo



Doris Lüthi



Barbara Marti Leprat

## Über die Autor\*innen



**Giuseppe Falbo**, geb. 1972, hat an der Universität Bern und an der Humboldt-Universität in Berlin Politikwissenschaft studiert. Nach einem Praktikum bei den Parlamentsdiensten der Eidgenössischen Räte und beim Bildungszentrum WWF in Bern beschäftigt er sich seit vielen Jahren mit Minderheitenfragen auf allen institutionellen Ebenen. In den Ferien kehrt er gerne in seine Heimatgemeinde Poschiavo zurück, wo er seine Familie hat und wo man italienisch spricht. Er wohnt in Chur, ist verheiratet und Vater von drei Kindern.



**Doris Lüthi**, geb. 1969, studierte Anglistik und Soziologie an den Universitäten Fribourg und Bern und schloss mit dem Lizentiat ab. Anschliessend arbeitete sie zunächst bei der Schweizerischen Post, später in der Radioforschung der SRG und im Bundesamt für Statistik. Seit 2007 ist sie im Bundesamt für Sozialversicherungen im Geschäftsfeld Invalidenversicherung als Qualitätsverantwortliche tätig. Heute ist sie zudem stellvertretende Leiterin des Bereichs Spezialaufgaben. Dieser Bereich ist zuständig für das interne Qualitätsmanagement, die Zielvereinbarungen mit den kantonalen IV-Stellen, das Forschungsprogramm der Invalidenversicherung sowie die Kommunikation mit den IV-Stellen. Sie wohnt mit ihrer Familie in Bern.



**Barbara Marti Leprat**, geb. 1973, studierte an der Universität Bern Rechtswissenschaften und schloss 1998 mit dem Lizentiat ab. Nach einem Gerichtspraktikum im Gerichtskreis XIII Obersimmental-Saanen zog es sie in die Suisse romande, wo sie bei einer Grossbank ein Trainee-Programm durchlief und anschliessend im Compliance-Bereich der Bank tätig war. 2003 wechselte sie in die öffentliche Verwaltung. Nach mehreren Jahren Tätigkeit als juristische Adjunktin im damaligen Bundesamt für Flüchtlinge ist sie heute als Fachreferentin tätig in der Abteilung Integration im Staatssekretariat für Migration.