

2. Theoretischer Rahmen der Fragestellung

Neben dem Stand der Forschung bilden professionssoziologische Theorien der Sozialen Arbeit und die Organisationssoziologie Niklas Luhmanns den zentralen Ausgangspunkt für die Bildung von Hypothesen über die Ausgestaltung von Entscheidungsprozessen und -kriterien in Jugendämtern. In drei Schritten soll für den deduktiven Teil der Untersuchung geklärt werden, in welchem Verhältnis bürokratische Muster und die Profession Soziale Arbeit entsprechend gängiger theoretischer Modelle stehen.

Zunächst wird zu diesem Zweck auf die Notwendigkeit der Konkretisierung des § 27 SGB VIII durch organisationale Handlungsregeln eingegangen. Anschließend wird der Zusammenhang von Sozialer Arbeit und Profession als Grundlage für die Betrachtung sozialarbeiterischen Handelns in öffentlichen Verwaltungen geklärt.

2.1 Minimierung von Entscheidungskontingenz

§ 27 SGB VIII besagt:

„(1) Ein Personensorgeberechtigter hat bei der Erziehung eines Kindes oder eines Jugendlichen Anspruch auf Hilfe (Hilfe zur Erziehung), wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.

(2) Hilfe zur Erziehung wird insbesondere nach Maßgabe der §§ 28 bis 35 gewährt. Art und Umfang der Hilfe richten sich nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall; dabei soll das engere soziale Umfeld des Kindes oder des Jugendlichen einbezogen werden. [...]“

Die zentralen Kriterien der aufgeführten Rechtsnorm weisen zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe auf, die allein aus dem Gesetzeslaut des SGB VIII nicht exakt zu bestimmen sind. Welche Maßstäbe bestimmen eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen entsprechende Erziehung? Welche Schwelle muss überschritten sein, um einen erzieherischen Bedarf festzustellen? Was sind Kriterien für eine geeignete und zugleich notwendige Hilfe zur Erziehung? All diese Fragen, die sich an die Tatbestandsvoraussetzungen und die damit verbundenen

Rechtsfolgen richten, sind nicht durch einen abschließenden Kriterienkatalog rechtlich zu beantworten.

Zur Frage, wie eine geeignete und notwendige Hilfe durch das Jugendamt zu bestimmen ist, führt der Gesetzgeber in § 36 SGB VIII weiter aus:

„(2) Die Entscheidung über die im Einzelfall angezeigte Hilfeart soll, wenn Hilfe voraussichtlich für längere Zeit zu leisten ist, im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte getroffen werden. Als Grundlage für die Ausgestaltung der Hilfe sollen sie zusammen mit dem Personensorgeberechtigten und dem Kind oder dem Jugendlichen einen Hilfeplan aufstellen, der Feststellungen über den Bedarf, die zu gewährende Art der Hilfe sowie die notwendigen Leistungen enthält; sie sollen regelmäßig prüfen, ob die gewählte Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist. Werden bei der Durchführung der Hilfe andere Personen, Dienste oder Einrichtungen tätig, so sind sie oder deren Mitarbeiter an der Aufstellung des Hilfeplans und seiner Überprüfung zu beteiligen. [...]“

Auch für diese Regelung bleibt unbestimmt, ab welcher Dauer von einer länger zu leistenden Hilfe auszugehen ist. Wie und in welcher Form kann die Entscheidung im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte im jeweiligen Jugendamt institutionalisiert werden?

Durch das Selbstverwaltungsrecht der Kommune verfügt diese über eine sogenannte Organisationshoheit. Das heißt unter anderem, dass Arbeitsabläufe zur Erfüllung der gesetzlich aufgetragenen Aufgaben von der jeweiligen Kommune in eigener Verantwortung gestaltet werden können, sofern bestehende Gesetze beachtet werden (Bogumil/Jann 2009: 158).

Die vorangegangene Darstellung macht deutlich, dass es dem Jugendamt aus rechtlicher Sicht möglich ist, die Entscheidungsprozesse über Hilfen zur Erziehung formal zu regeln und die gesetzlichen Grundlagen zu konkretisieren. Allein die rechtliche Legitimation einer Einführung von geregelten Abläufen führt aus soziologischer Sicht jedoch noch nicht zu einer automatischen Umsetzung der vorhandenen Möglichkeiten. Um die Frage zu klären, warum und wie sich Jugendämter dennoch weitere formelle und informelle Regelungen auferlegen, um ihr Entscheiden zu strukturieren, wird auf die Organisationssoziologie Luhmanns (2011) zurückgegriffen.

Luhmann (2011) versteht Organisationen als soziale Systeme, die sich durch fortlaufende Kommunikation in Form von Entscheidungen reproduzieren. Dabei grenzen sie sich von ihrer Umwelt ab, an die sie jedoch strukturell gekoppelt sind. Im Falle der kommunalen Jugendamtsverwaltung bedeutet dies, dass jede Entscheidung, die im System getroffen wird, zum Fortbestand der Organisation beiträgt. Eine enge strukturelle Kopplung erfährt das Jugendamt an das gesellschaftliche Teilsystem der Politik, da diese in Form von Gesetzen kollektiv verbindliche Entscheidungen trifft und das Jugendamt für die Aufgabenwahrnehmung im Rahmen des SGB VIII als zuständige Behörde bestimmt. Die bedeutende Möglichkeit des politischen Systems zur Irritation des Jugendamtes

und seiner Entscheidungen ist darauf zurückzuführen, dass das politische System über die prinzipielle Existenz oder Nicht-Existenz des Amtes entscheidet. Außerdem werden die Entscheidungen des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe durch Organisationen im gesellschaftlichen Teilsystem der Rechtsprechung auf ihre Gesetzeskonformität überprüft, welche zusätzliche Sanktionen auferlegen können.

Die Entscheidungen der Organisation „Jugendamt“ werden nicht willkürlich, im luftleeren Raum getroffen. Nach einer von außen nicht genau bestimmbareren Eigenlogik knüpft das System sinnhaft an vorangegangene Entscheidungen an. Der im System „Jugendamt“ gebildete Sinnzusammenhang sorgt dafür, dass die unbegrenzte Vielzahl möglicher Entscheidungsalternativen eingeschränkt und dadurch die Entscheidungsfähigkeit des Systems hergestellt wird und erhalten bleibt.

Um Entscheidungskontingenzen für die Organisation handhabbar zu machen, entwickelt das System sogenannte entscheidbare und unentscheidbare Entscheidungsprämissen. Künftige Entscheidungen knüpfen dabei regelmäßig an die bestehenden Entscheidungsprämissen an, auch wenn sie nicht im Sinne einer strikten Kopplung den Prämissen folgen (Luhmann 2011: 222ff.).

Im Falle der Entscheidungsfindung über Hilfen zur Erziehung gemäß § 27 SGB VIII können die bestehenden rechtlichen Regelungen im Rahmen struktureller Kopplung Einfluss auf das Entscheiden der Jugendämter nehmen. Da die zu treffenden Entscheidungen weiterhin große Unsicherheiten bereithalten, besteht auf Seiten des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe das Interesse, diese einzuschränken und somit den Fortbestand der Organisation zu sichern. Hierzu kann das Jugendamt Entscheidungsprämissen formen, die die künftige Kommunikation des Systems strukturieren. Dabei sind insbesondere grundlegende Entscheidungen über Entscheidungskriterien und -prozesse (Programme, Kommunikationswege) und Entscheidungsträger (Personal) zu treffen. Neben der Setzung von entscheidbaren Entscheidungsprämissen entstehen in der Evolution des Jugendamtes unentscheidbare Entscheidungsprämissen, die sogenannte Organisationskultur. Diese lässt sich jedoch auch durch offen geführte Interviews nur bedingt erfassen. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, neben der Offenheit für Aspekte der Organisationskultur, vor allem die entscheidbaren Entscheidungsprämissen zu erforschen.

Schrappner u.a. (1987: 85) fassen die vorgestellten, theoriegeleiteten Überlegungen in folgender pragmatischer Überlegung zusammen:

„Vorgefertigte Orientierungen und Arbeitsabläufe helfen, die Konflikte und Widersprüche nicht jeden Tag aufs Neue bearbeiten zu müssen, die Orientierung trotz lauter „Einzel“fällen zu behalten, die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit zu sichern und die Übersicht über die vielen einzelnen Erfahrungen und das angeeignete Wissen zu wahren.“

2.2 Soziale Arbeit als Profession

Die berufliche Qualifikation des Jugendamtspersonals umfasst insbesondere zwei Kernbereiche: verwalterische Ausbildungen und Kompetenzprofile aus dem Bereich Sozialer Arbeit. Während sich die verschiedenen Verwaltungsausbildungen beim Personal der öffentlichen Verwaltung in allen Tätigkeitsgebieten wiederfinden, ist der Einsatz sozialpädagogischen Personals auf kommunaler Ebene charakteristisch im Bereich der Sozialverwaltung. Die angestellten pädagogischen Fachkräfte sind regelmäßig an Jugendamtsentscheidungen beteiligt und damit auch an Entscheidungen über Hilfen zur Erziehung, welche zu den Kernaufgaben der Jugendamtsverwaltung zählen (Greese 2001: 7f.). In diesem Aufgabengebiet stehen Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD) (Kompetenz Soziale Arbeit) und Wirtschaftliche Jugendhilfe (WJH) (Kompetenz Verwaltung) als Vertreter beider Berufsgruppen zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zur Verfügung (Dahme u.a. 2008: 56).

Aus diesem Grund stellt sich die Frage der Integration sozialpädagogischer Wissensbestände in bürokratische Strukturen der öffentlichen Verwaltung. Es ist vorerst ungeklärt, wie die unterschiedlichen Handlungslogiken der benannten Berufsgruppen im Prozess der Bearbeitung von Fällen der Hilfe zur Erziehung zusammenwirken. Eine entscheidende Rolle bei der Beantwortung dieser Frage spielt die Einordnung der Sozialen Arbeit¹ als Profession.

Soziale Arbeit nimmt im sozialen Sicherungssystem Deutschlands eine arbeitsfeldverbindende Aufgabe wahr, mit dem Ziel der Förderung sozialer Integration und Teilhabe. Die Hilfe zur Selbsthilfe ist ein handlungsleitendes Prinzip und grenzt die Soziale Arbeit von der Aufgabe der schlichten Anpassung an bestehende gesellschaftliche Verhältnisse oder einer sozialen Beruhigung der Bevölkerung ab. Soziale Arbeit bewegt sich vor allem in Tätigkeiten der Beratung, Bildung, Erziehung, Hilfe und Pflege (Kreft/Mielenz 2005a: 767f.).

Nach Schütze (1992: 142ff.) ist die Soziale Arbeit eine Profession, auch wenn sie im Gegensatz zu anderen, traditionellen Professionsberufen über kein eigenkontrolliertes, klar abgrenzbares wissenschaftliches Theorieparadigma verfügt. Die Soziale Arbeit bedient sich der Wissensbestände unterschiedlicher Disziplinen, dennoch erfüllt sie die zentralen Kriterien einer Profession im Sinne der interaktionistischen Professionssoziologie in der Tradition der Chicago School. Unter dieser Perspektive soll die Soziale Arbeit im Folgenden betrachtet werden.

¹ Der Begriff Soziale Arbeit an sich kann dabei als Oberbegriff von Sozialarbeit und Sozialpädagogik angesehen werden. Die unterschiedlichen Begriffe werden im Folgenden synonym verwendet.

Professionen unterscheiden sich in mehreren Dimensionen von sonstigen Berufen. Einen ersten Einstieg in die Begriffsbestimmung ermöglicht folgendes Zitat von Schütze (1992: 135):

„Eine Profession ist ein – von der alltäglichen Laienwelt, aber auch von anderen Expertensinnwelten – relativ abgegrenzter Orientierungs- und Handlungsbereich, in welchem sowohl wissenschaftlich als auch praktisch ausgebildete Berufsexperten gesellschaftlich lizenzierte Dienstleistungen für ihnen per gesellschaftlichem Mandat anbefohlene Klienten bzw. Abnehmer vollbringen.“

Die Erteilung des Mandats schließt eine autoritäre Bestimmung der Bedarfe von Klienten und der entsprechenden Hilfeangebote mit ein (Pfadenhauer/Sander 2010: 369). Die damit einhergehenden Dienstleistungen sind dabei am (zumindest vermeintlichen) Klientenwohl orientiert (Schütze 1992: 135).

Im Unterschied zu sonstigen Berufen, die gleichermaßen die Lizenz für sich beanspruchen, bestimmte Aktivitäten exklusiv auszuführen, umfasst das Mandat von Professionen eine legale, intellektuelle und moralische Komponente. Sie definieren für die Gesellschaft in Lebensbereichen ihrer Zuständigkeit, was richtig und was falsch für die Einzelnen und das Kollektiv ist. Sie legen die grundlegenden Bedingungen fest, aufgrund derer Individuen Aspekte ihres Lebens einordnen und beleuchten (Hughes 1964: 78f.). Für die Soziale Arbeit in Jugendämtern kann diese Eigenschaft beispielhaft am Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung (§ 8a SGB VIII) nachvollzogen werden. So erhalten die sozialpädagogischen „Fachkräfte“ (Dipl.-Sozialarbeiter/-pädagoginnen, Dipl.-Pädagoginnen sowie die entsprechenden Bachelor- und Masterabschlüsse; Psychologinnen, psychologische Psychotherapeuten) des Jugendamts das rechtlich garantierte und gleichermaßen auferlegte Mandat, das Gefährdungsrisiko im Falle einer möglichen Kindeswohlgefährdung im Zusammenwirken einzuschätzen (Meysen 2009: 604). Demnach sieht der Gesetzgeber die sozialpädagogische Qualifikation als besonders geeignet an, um zu beurteilen, welche Umstände eine Kindeswohlgefährdung markieren. Durch die rechtliche Institutionalisierung des professionellen Mandats Sozialer Arbeit in diesem Bereich wirken die Bewertungskriterien der Profession, was dem Kindeswohl dienlich oder schädlich ist, in das Leben von (betroffenen) Familien ein und finden auch in gerichtlichen Entscheidungen ihren durchgreifenden Niederschlag. Das gesellschaftliche Mandat der Sozialen Arbeit für das Wohl von Kindern, als spezifischer Klientengruppe, wird aus diesem Beispiel ersichtlich.

Die Profession bezieht sich in einem relativ abgegrenzten Orientierungs- und Handlungsbereich auf höhersymbolische Sinnstrukturen. Allgemeine kognitive Schemata dienen zur Analyse und Bearbeitung von Einzelfällen und ermöglichen es den Professionellen, Situationen in ihren allgemeinen Dynamiken zu erfassen und zugleich tiefgründiger zu interpretieren (Schütze 1992: 135f.). Hier-

für werden den sozialpädagogischen Fachkräften im Studium Grundlagen aus unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen wie der Pädagogik, Soziologie, Psychologie, Philosophie und Jurisprudenz vermittelt.

In engem Zusammenhang mit diesem Expertentum steht die Verwendung spezifischer Begriffe und Formulierungen, die es den Professionellen erlauben, in relativierender Weise über den vorliegenden Einzelfall zu reflektieren. Gegenüber dem Klienten kann dieser Sprachgebrauch, der im Kollegenkreis Anwendung findet, befremdend oder sogar verletzend sein (ebd.: 140f.).

Ein weiteres zentrales Merkmal der Profession ist der bestehende Vertrauenskontrakt zwischen Klient und Experte, der darauf gründet, dass sich das professionelle Handeln des Experten am Wohl des Klienten ausrichtet (ebd.: 136). Im erläuterten Beispiel des Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdung ist die Orientierung am Kindeswohl und der Einbezug der Erziehungsberechtigten sowie des Kindes oder Jugendlichen sogar rechtlich normiert. Dabei wird das Klientenwohl nicht immer im diskursiven Austausch ermittelt, sondern häufig einseitig vom Professionellen bestimmt, der „(fälschlich) annimmt, er könne letztlich auch allein bestimmen, was das Wohl des Klienten sei“ (ebd.). Im Falle einer möglichen Kindeswohlgefährdung ist dies umso wahrscheinlicher, als die Eltern oder das Kind sich in der Regel nicht im Vertrauen an das Jugendamt gewandt haben, sondern möglicherweise Eingriffe in ihr Familienleben befürchten müssen.

In der Bearbeitung eines Einzelfalls verwendet die professionell tätige Person wissenschaftlich begründete Analyse- und Handlungsverfahren, die den Klienten in ihrer umfänglichen Bedeutung nicht zugänglich sind und in deren Lebenswelt eingreifen (ebd.). So führt eine ausführliche Anamnese der Familiengeschichte im Rahmen eines Gesprächs mit dem ASD möglicherweise dazu, dass der Klient – im Vertrauen darauf, dass diese Informationen zu seinem eigenen Wohle erfragt werden – über Geheimnisse oder zurückliegende Schicksalsschläge berichtet. Dem Klienten ist dabei nicht klar, welche Informationen auf welche Weise das Diagnoseverfahren und die zu erwartenden Hilfeleistungen beeinflussen.

Berufsexperten der Profession Soziale Arbeit erfüllen außerdem die Aufgabe, Problemzusammenhänge im Alltag der Klienten über deren Perspektive hinaus einzuordnen, deren Sichtweise zu ergänzen und dadurch zu einer umfassenderen Problembetrachtung zu gelangen (ebd.: 137). Dies kann sowohl durch den Einbezug des sozialen Umfelds in die Anamnese und Diagnose eines Falls als auch durch den Einfluss höherer Wissensbestände geschehen.

Eine weitere Dimension, die zur Abgrenzung von Professionen gegenüber anderen Berufsgruppen beiträgt, ist die der Entstehung von Paradoxien. Mit dieser Thematik beschäftigt sich Schütze (1992) in seinem Artikel ausführlich.

Er nennt zahlreiche Beispiele aus dem Alltag der Sozialen Arbeit zur empirischen Unterfütterung dieses Aspekts. Da dieses Kennzeichen von Professionen für die vorliegende Arbeit nur eines von vielen darstellt, wird an dieser Stelle lediglich auf die allgemeine Einordnung von Paradoxien im sozialarbeiterischen Handeln eingegangen.

Paradoxien ergeben sich, wenn Professionelle durch die Anwendung von wissenschaftlich fundierten Verfahren in Situationen geraten, die dem eigentlichen Ziel ihres Handelns zuwiderlaufen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn der Unterstützungsbedarf von Klienten nur dadurch abgedeckt werden kann, dass der Sozialarbeiter stellvertretend, als Modell dienend Aufgaben für diese übernimmt. Diese Hilfestellungen stehen im Gegensatz zum Ziel der Hilfe zur Selbsthilfe und können unter Umständen die Abhängigkeit und Unselbstständigkeit der Betroffenen erhöhen. Paradoxien dieser Art werden von den Experten häufig verleugnet und verdeckt (ebd.: 137f.).

Die Soziale Arbeit verfügt aufgrund ihres Bewusstseins über die Zersplitterung ihrer wissenschaftlichen Fundierung und über die Komplexität ihres Gegenstands im Vergleich zu vielen anderen Professionen über eine besonders kritische Haltung und hohe Sensibilität bezüglich der Paradoxien des professionellen Handelns. Aus diesem Grund ist sie eine der führenden Professionen in der Entwicklung neuer Verfahren zur Selbstvergewisserung und -reflektion. Hierzu zählen Maßnahmen der Fall- oder Einzelsupervision und der Fallbesprechung im Kollegenkreis (Schütze 1992: 163). Somit könnte die im ersten Kapitel festgestellte Verbreitung von Gruppenarbeit in Jugendämtern daher rühren, dass sich die Profession Sozialer Arbeit in Jugendämtern ausbreitet und ihre Handlungslogiken in bestehende Verwaltungsstrukturen einbringt.

Nachdem geklärt ist, dass es sich bei der Sozialen Arbeit um eine Profession handelt, stellt sich nun die Frage, wie sich Professionen in Organisationen und gegenüber anderen Berufsgruppen verhalten. Hierzu gibt Hughes erste Hinweise in seiner professionssoziologischen Theorie.

Im traditionellen Verständnis arbeiten Professionelle im Auftrag ihrer Klienten und nicht als Angestellte in Organisationen. Auf diese Art und Weise sind sie in der Lage selbstkontrolliert zu handeln. Mittlerweile ist es jedoch zu einem verbreiteten Merkmal moderner Profession geworden, in Organisationen zu arbeiten, obwohl die professionelle Ideologie die allein wechselseitige Beziehung zwischen Experten und Klienten bevorzugt. Durch die Anstellung in Organisationen können Professionelle die Suche nach und die Abhängigkeit von Klienten minimieren und so ihre Arbeitsgrundlage sichern (Hughes 2009: 381ff.).

Durch die Einbettung professioneller Arbeit in organisationale Strukturen entstehen neue Probleme, mit denen die Akteure konfrontiert sind. Durch das neue Arrangement, welches zwischen Professionellem, Klienten und dem Ar-

beitgeber entsteht, muss der Experte zwischen Verpflichtungen gegenüber der ratsuchenden Person und gegenüber der übergeordneten Organisation unterscheiden. So kann die Entscheidung zur Erfüllung der einen Pflicht zulasten der Verpflichtung gegenüber der anderen Seite führen. Außerdem muss sich der Professionelle innerhalb der Organisation mit anderen Berufen und Professionen positionieren – entscheiden, welche Personen in welchem Maße als Kollegen gelten können (ebd.). Des Weiteren stellt sich bei Professionen mehr als bei sonstigen Berufen das Problem der Autorität:

„[What] orders does one accept from an employer, especially one who is not a member of one's own profession and whose interests may not always be those of the professional and his clients? The other side of this coin is that the employer, even in business, finds himself dealing with an increasing number of professional (staff) people, who will not be ordered about as freely as line people“ (ebd.: 183).

Hughes (2009: 383) zufolge entstehen aus diesen Handlungsproblemen neue Organisationsmuster. Es liegt also im Falle von Jugendämtern nahe, dass durch die Integration von sozialpädagogischen Fachkräften in die Personalstruktur des öffentlichen Dienstes idealtypische Bürokratiemuster verändert werden.

Hughes (1964: 133) geht noch weiter, indem er sagt:

„[There] is likely to be a struggle of the new profession with the other occupations involved (if there are any), and with the laymen who have some voice in the institution—a struggle for definition of the part of each in the functioning of the institution.“

Seinem Gedanken folgend wäre davon auszugehen, dass zwischen dem Fachpersonal der Verwaltung und den sozialarbeiterischen Angestellten im Jugendamt ein Widerstreit entsteht, bei dem die Frage im Mittelpunkt steht, welche Akteursgruppe in der berechtigten Lage ist, die Rahmenbedingungen der Organisation zu gestalten und zu lenken.

Professionen tendieren dazu, sich mehr Unabhängigkeit, Anerkennung und Distinktion gegenüber Personen außerhalb ihres Kreises zu verschaffen. Außerdem streben sie nach Autonomie in der Bestimmung, wer zum Kollegenkreis zählt und wer als besonders erfolgreich gilt (Hughes 2009: 379). Dies ist verknüpft mit der Überzeugung, als Profession die Kompetenz und das Recht zu besitzen, die gesellschaftlichen Leitlinien und Institutionen im eigenen Tätigkeitsfeld kollektiv verbindlich zu definieren (ebd.: 376). Ob und wie sich diese Eigenheiten der Profession Sozialer Arbeit bei Entscheidungen über Hilfen zur Erziehung bemerkbar machen, ist zu prüfen.

2.3 Soziale Arbeit in Bürokratien

Die interaktionistische Professionssoziologie liefert Anhaltspunkte dafür, wie Professionen und so auch die Soziale Arbeit in Organisationen wirken. Eine zusätzliche Perspektive bieten Dahme u.a. (2008) im Hinblick auf die spezifische Auswirkung Sozialer Arbeit in den bürokratischen Strukturen öffentlicher Verwaltungen.

Als Bürokratie soll im Folgenden im idealtypischen Sinne nach Max Weber eine Form der legitimen Herrschaftsausübung bezeichnet werden, die sich durch folgende Merkmale auszeichnet: eine Trennung von Politik und Verwaltung, wobei die Verwaltung politisch vorgegebene Ziele und Gesetze in Handeln gegenüber betroffenen Bürgern übersetzt – sowie fachlich geschultes, dem Laufbahnprinzip folgendes Personal, das in klare Amtshierarchien und Weisungsbefugnisse eingebunden ist und ohne Ansehen der Person (*sine ira et studio*) nach festgelegten abstrakten Regeln arbeitet und durch die Aktenmäßigkeit seiner Entscheidungen überprüfbar ist (Weber 2001: 1785).

Im Unterschied zu Verwaltungsberufen, die speziell für die Ausführung der in der Definition beschriebenen Aufgaben ausgebildet sind, ist die Tätigkeit in öffentlichen Verwaltungen lediglich eines von vielen Tätigkeitsfeldern der Sozialen Arbeit. Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass die Erfüllung der Aufgaben öffentlicher Verwaltung von beiden Berufsgruppen unterschiedlich angegangen und betrachtet wird. Dahme u.a. (2008: 50, 56) behaupten sogar, dass sich aufgrund der regelmäßigen Gegensätze professionellen Handelns und bürokratischer Strukturen Konflikte zwischen Verwaltungsfachleuten und Professionellen ergeben. Dieses Phänomen gewinnt an Bedeutung durch die zunehmende Integration von Professionen in der Kommunalverwaltung im Rahmen der dortigen Aufgabenexpansion.

Um neben dem reinen Gesetzesvollzug die Aufgaben einer gestaltenden, bürgerschaftlichen Selbstverwaltung wahrnehmen zu können, wird neben konditionalprogrammierten Entscheidungen (wenn-dann-Rationalität), die der idealtypischen Struktur der Bürokratie entsprechen, der Bereich der zweckprogrammierten Entscheidungen (um zu-Rationalität) ausgeweitet (ebd.: 54ff.). „Die Sozialverwaltung ist (analytisch betrachtet) durch eine Organisationsstruktur gekennzeichnet, in der sich konditional- und zweckprogrammiertes Handeln (Bürokratie und Professionalismus) mischen und ergänzen“ (Dahme u.a. 2008: 56).

Die Programme Sozialer Arbeit im Jugendamt verfolgen den Zweck, mittels der Installation von ausgewählten Hilfemaßnahmen die im Einzelfall bestehenden Ziele zur Verbesserung der Lebenssituation der Klienten zu erreichen.

Die Konditionalprogrammierung der Bürokratie zeigt sich hingegen beispielsweise im Bereich der Gewährung von Leistungen durch Verwaltungsakt (ebd.).

Im Falle des § 27 (1) SGB VIII kommen beide Programme zur Anwendung. Einerseits wird auf Basis der Einschätzung, dass „eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist“ und Maßnahmen im Sinne der Hilfen zur Erziehung generell „geeignet und notwendig“ sind, die geeignete und notwendige Hilfe ermittelt. Die Hilfe wird dabei zum Zweck der Deckung des erzieherischen Bedarfs gewählt (Zweckprogrammierung). Andererseits besteht ein rechtlicher Anspruch der Personensorgeberechtigten auf eine Form der Hilfe zur Erziehung, wenn a) der erzieherische Bedarf festgestellt wurde und b) die entsprechende Hilfeform geeignet und notwendig ist (Konditionalprogrammierung). In diesem Sinne sind professionelle und bürokratische Entscheidungen bereits in der rechtlichen Vorlage aneinander gekoppelt.

In Anlehnung an Hughes (1964) wäre die Lizenz des speziell für die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung ausgebildeten Verwaltungspersonals darin zu sehen, „im Rahmen von Verfahrensregeln auf Routine und Voraussagbarkeit basierende Entscheidungen [zu treffen] sowie im Rahmen von hierarchischen Strukturen Dienstvorgesetzte verantwortlich in Entscheidungsfindungen [einzubeziehen]“ (Dahme u.a. 2008: 57). In diesen Merkmalen unterscheidet sich die Handlungslogik der Profession Sozialer Arbeit, welche nicht strikt an konditionalprogrammierten Verfahrensregeln orientiert einzelfallbezogene Entscheidungen trifft, die zudem nur von anderen Experten ihrer Profession kritisiert oder korrigiert werden können. Das bürokratische Merkmal standardisierter Entscheidungen wird durch die Kennzeichen professioneller Arbeit unterbrochen. Während Verwaltungshandeln im idealtypischen Sinne der Neutralität verpflichtet ist und daher eine gewisse Distanz zu den betroffenen Bürgern einhält, ist die Beziehung zwischen Experten und Klienten die Basis professioneller Sozialarbeit. Durch den Einbezug professioneller Verfahrensweisen soll es der Verwaltung ermöglicht werden, sozialen Problemen in ihrer interindividuellen Unterschiedlichkeit angemessen zu begegnen (ebd.: 57f.).

Zu welchen organisationalen Strukturen das beschriebene Spannungsverhältnis zwischen den Berufsgruppen, ihren Lizenzen und Handlungsweisen im Jugendamt führt, ist empirisch jedoch noch nicht ausreichend geklärt und soll durch ein hypothesentestendes Verfahren in Angriff genommen werden.

Jugendämter im Spannungsfeld von Bürokratie und
Profession

Eine empirische Untersuchung der
Entscheidungsfindung bei Hilfen zur Erziehung
Dukek, C.

2016, XV, 148 S. 18 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-13672-7