

---

## 2 Fallbearbeitung als prekäre Organisationsleistung

Organisationen sind im Forschungsfeld sozialer Hilfe keineswegs ausgeblendet. Prominent tauchen sie im Gespann mit Professionen auf, wo sie als Rahmen, Gegenspieler und Ermöglicher von Professionen diskutiert werden (2.1.1). Zahlreiche Untersuchungen widmen sich darüber hinaus der Typenspezifität von Organisationen sozialer Hilfe (2.1.2) oder thematisieren Fallbearbeitung allgemeiner als Prozess, der in oder durch Organisationen stattfindet (2.1.3).

In der Auseinandersetzung mit diesen oft interdisziplinären Forschungsfeldern ist eine Besonderheit bemerkenswert: Soziale Hilfe und Fallbearbeitung werden selten mit einem *starken Organisationsverständnis* untersucht, das *Organisationen* als gleichermaßen *allgemeine, komplexe und distinkte Phänomene* begreift. Dadurch können wir zwar auf avancierte professionsorientierte Untersuchungen zur Herstellung des Falls, zur (De-)Professionalisierung in Organisationen, zu Besonderheiten und zum Wandel von Organisationen sozialer Hilfe und zu ihrer Einbettung in institutionelle Umwelten zurückgreifen. Vergleichsweise wenig wissen wir jedoch darüber, wie Organisationen als Systemtyp Fallbearbeitung strukturieren (2.1.4). Zur Klärung dieser Frage will diese Untersuchung einen Beitrag leisten.

Ein passendes Beobachtungsinstrumentarium hierfür stellt das systemtheoretische Organisationsverständnis Luhmanns (1999) bereit, mit dem sich Organisationen als formalisierte soziale Systeme bestimmen lassen (2.2). Das systemtheoretische Beobachtungsinstrumentarium dieser Untersuchung wird dabei in drei Hinsichten erweitert: Durch den expliziten Anschluss an ausgewählte Konzepte des Neoinstitutionalismus sowie durch zwei empiriebezogene konzeptionelle Erweiterungen. Letztere erlauben es, die unterschiedliche Wirkmächtigkeit ein und desselben Standards in der Fallbearbeitung präziser zu beschreiben. Daneben wird ein Vorschlag unterbreitet, wie sich das Doppelmandat von Jugendämtern organisationssoziologisch konzeptualisieren lässt.

Fallbearbeitung in Jugendämtern wird in dieser Untersuchung nicht merkmals-, sondern problemorientiert untersucht. Hierzu werden im Anschluss an die äquivalenzfunktionalistische Perspektive drei Bezugsprobleme der Fallbearbeitung identifiziert, die die organisationale Strukturierung von Fallbearbeitung prägen: Fallbearbeitung ist angewiesen auf Koproduktion, sie muss verhältnismäßig einzelfallspezifisch operieren, ohne sich auf die Wirksamkeit standardisierter Technologien verlassen zu können, und sie findet schließlich unter Bedingungen prekärer Legitimität statt, steht also im Hinblick auf Wirksamkeit und Verlässlichkeit unter kritischer gesellschaftlicher Beobachtung.

Obgleich die hier eingenommene Perspektive eine genuin organisationssoziologische ist, erscheint es hilfreich zu klären, wie sich diese Untersuchung zur Professionsfrage verhält (Exkurs). Das Kapitel 2.3 konturiert schließlich Allgemeine Soziale Dienste als Organisationen. Hier wird zum einen gezeigt, warum sich gerade Jugendämter als Untersuchungsobjekte der Strukturierung von Fallbearbeitung eignen, zum anderen informiert eine kurze Kontextualisierung über ihre Geschichte und die Zuständigkeiten und skizziert das in dieser Untersuchung nicht unbedeutende Reformprojekt Kinderschutz.

Aufbauend auf dem theoretischen Beobachtungsinstrumentarium sowie den drei Bezugsproblematiken stellt das Kapitel 2.5 eine Arbeitsdefinition organisierter Fallbearbeitung sowie die Operationalisierung der Fragestellung vor.

---

## **2.1 Who runs the case? – Fallbearbeitung als Forschungsfeld**

Wie beobachtet die Forschung im Feld sozialer Hilfe und Fallbearbeitung Organisationen? Welche Zugänge zu Organisationen sind prägend und machen verständlich, weshalb die Untersuchung von Fallbearbeitung als prekäre Organisationsleistung verhältnismäßig wenig Aufmerksamkeit erfahren hat?

Weil das hier interessierende sozialwissenschaftliche Forschungsfeld interdisziplinär strukturiert ist, erscheint es wenig sinnvoll, sich zur Beantwortung dieser Frage allein auf einen organisationssoziologischen Kernbestand an Forschungsarbeiten zu konzentrieren.<sup>1</sup> Um die unterschiedliche Thematisierung von Organi-

---

1 Für dieses Vorgehen spricht auch, dass sich die Organisationssoziologie sich nicht darin erschöpft, eine spezielle Soziologie unter anderen zu sein. Sie informiert als Bezugswissenschaft nicht zuletzt auch Handlungswissenschaften, thematisch sind hier vor allem Pädagogik und Soziale Arbeit relevant.

sationen und die eingenommenen Perspektiven auf Fallbearbeitung nachzuzeichnen, erscheint mir ein *exemplarisches Vorgehen* aussichtsreich. Hierzu werden, ausgehend von einem weiten Verständnis von Fallbearbeitung und sozialer Hilfe, illustrierend zentrale Muster der Thematisierung von Organisationen vor dem Hintergrund der jeweiligen Erkenntnisinteressen rekonstruiert. Als Zugeständnis an eine größere Breite der Zugänge fällt die Darstellung damit notwendig selektiver aus.

In der Forschung zu organisierter Fallbearbeitung im Feld sozialer Hilfe lassen sich zunächst drei übergreifende Thematisierungsweisen von Organisationen ausmachen: *Professionsorientierte Zugänge* untersuchen Fallbearbeitung primär als professionelles Geschehen. Organisationen werden hier nicht unmittelbar relevant, sondern häufig im Verbund mit Profession diskutiert, etwa, wenn nach der Passung organisationaler Strukturen für professionelles Handeln gefragt wird (vgl. Schütze 1996; Oevermann 2000, 2008, 2009; Busse et al. 2016; Grohs 2007). In diesen Zugängen tendieren Organisationen als Strukturierungsinstanz, überspitzt formuliert, dazu, über- oder unterschätzt zu werden. *Typenorientierte Zugänge* gehen von spezifischen Merkmalen und Problemstellungen aus, die soziale personenbezogene Dienstleistungsorganisationen (Klatetzki 2010a) oder Human Service Organizations (Hasenfeld 1983, 2010a, b) von anderen Organisationstypen wie Produktionsorganisationen oder Wirtschaftsunternehmen unterscheiden. Entsprechend steht hier der Typus mit seinen Besonderheiten und weniger die Organisation als soziales System im Zentrum der Betrachtung. Die dritte Thematisierungsrichtung untersucht *Fallbearbeitung in und durch Organisationen*, ohne sich auf professionsspezifische Fragestellungen zu beziehen. Sie arbeitet mit einem verhältnismäßig schwachen Organisationsbegriff, das heißt, sie begreift die Organisation zwar als allgemeines, jedoch weniger als distinktes und komplexes soziales Phänomen. Einschlägige Studien diskutieren hier etwa die Aushandlung unterschiedlicher institutioneller Logiken zwischen und innerhalb von Organisationen (Bode/Turba 2015) oder gehen von prozessualistischen Organisationsverständnissen aus, etwa dem der Kopplung (Weick 1976) und des *sensemaking* (Weick 1995).

## 2.1.1 Fallbearbeitung als Professionsgeschehen

Das breiteste und lebendigste Forschungsfeld für Untersuchungen zu Fallbearbeitung in der sozialen Hilfe widmet sich Fallbearbeitung als einem genuin professionell geprägten Geschehen. Im Mittelpunkt steht hierbei das Verhältnis von KlientIn und Professionellem im Verlauf der Fallbearbeitung sowie dessen Wandel im Zuge sozialstaatlicher Transformationsprozesse. Professionsorientierte Forschun-

gen zu Fallbearbeitung sind häufig durch eine starke Kontrastierung von Organisation und Profession geprägt.<sup>2</sup>

Organisationen geraten hier nicht selten als genuin andere Sinnwelt in den Blick, der Professionelle gewissermaßen nicht entkommen können. Hier schreibt sich die »antiorganisatorische Präferenz« (Stichweh 2005, 35) von Professionen gegenüber Organisationen ein Stück weit in die Forschungen zur professionellen Fallbearbeitung ein: Die *Organisation* wird tendenziell stärker in ihrer *begrenzenden bzw. konfliktiven Relation zu Profession* diskutiert. Ausgehend von einem Spannungsverhältnis zwischen Profession und Organisation zielen Arbeiten dieses Forschungsstrangs besonders in den Handlungswissenschaften auf eine Kontrastierung von gewünschter Professionalität und empirisch anzutreffender Handlungspraxis ab. Sie gewinnen ihre Bedeutung insbesondere als kritische Begleitforschung einer institutionalisierten professionellen bzw. verberuflichten Praxis.<sup>3</sup> In diesem Feld geraten Organisationen primär als Kontextbedingungen professionellen Handelns in den Blick. Professionelle Fallbearbeitung wird hier als spannungsvolles und widerspruchreiches Unterfangen verstanden, das im Rahmen von Organisationen stattfindet. Das Bild, um in der Metaphorik zu bleiben, also das Eigentliche, ist und bleibt die Beschäftigung mit den professionellen Bearbeitungsweisen des Falls.<sup>4</sup>

Drei prominente Forschungsstränge illustrieren diesen Zugriff auf Organisationen. Den ersten Forschungsstrang eint das Interesse an der Identifizierung von Widersprüchlichkeiten und Spannungsverhältnissen in professionellen Ar-

- 
- 2 Vergleiche aus der Professionsforschung dazu insbesondere die Sammelbände von Becker-Lenz et al. (2009, 2011, 2013) sowie Busse et al. (2016). Aus einer stärker organisationstheoretischen Perspektive diskutiert der Sammelband von Klatetzki und Take (2005) das Verhältnis von Organisation und Profession. Für einen guten Überblick über die unterschiedlichen Linien der Professionsverständnisse im Diskurs sei auf Pfadenhauer und Sander (2010) verwiesen. Dem Erkenntnisinteresse dieser Untersuchung folgend, konzentriere ich mich auf die Perspektiven und Zugänge auf Fallbearbeitung und das damit korrespondierende Organisationsverständnis.
  - 3 Vergleiche hierzu exemplarisch die Untersuchung »Soziale Arbeit gut organisieren – am Beispiel des Allgemeinen Sozialdienstes (ASD)« von Busse und Ehlert (2016), die die Einführung eines Eingangs- und Fallmanagements sowie eines Netzwerkmanagements im Hamburger Jugendamt diskutiert.
  - 4 Natürlich erschöpft sich die Vielfalt der Thematisierungen von Organisation und Profession nicht in dieser Kontrastierung. Insbesondere ethnografische Zugänge arbeiten mit einem allgemeinen und wenig distinkten Organisationskonzept, das jedoch die analytische Integration beider Ordnungen erleichtert. So begreifen etwa Falkenreck und Wigger (2016, 16) Kleinstheime als »Verflechtungsordnung«, die aus den strukturellen Dimensionen (»z. B. architektonische Gestaltung der Einrichtung, Organigramm, Leitbild, Hausordnung und andere[...] Regelsysteme[...]«) und prozessualen Dimensionen (»den gelebten Interaktionen zwischen den Beteiligten in einer Einrichtung«) von Figurationen erwächst.

beitskontexten sozialer Hilfe. Exemplarisch hierfür stehen die Arbeiten von Fritz Schütze (1996), Ulrike Urban (2004) sowie Ulrich Oevermann (2000, 2008, 2009). Diese Spannungen werden in unterschiedlichem Maße in der Profession selbst verortet und/oder als Ergebnis der Einbettung professioneller Fallbearbeitung in Organisationen begriffen. Entsprechend stehen in diesem Forschungsstrang Fragen nach der Lösung, den Umgangsweisen und der Ausbalancierung dieser Spannungen in der Handlungspraxis der Fallbearbeitung im Vordergrund. Geprägt durch ein handlungswissenschaftliches Erkenntnisinteresse sind diese Deskriptionen im Regelfall mit der Diskussion der Professionalität des beobachteten Handelns bzw. seiner Wünschbarkeit verknüpft.

Wie auch die vorliegende Arbeit untersucht Urban (2004) die Fallbearbeitung in Jugendämtern. Im Zentrum steht hier jedoch die sozialpädagogische Entscheidungsfindung innerhalb der »strukturellen Widersprüche Sozialer Arbeit« (ebd., 12). Lösungen dieser Widersprüche ermöglichen berufliche Selbstkonzepte (vgl. ebd., 77 ff.). In diesem Zugang werden die zentralen strukturellen Widersprüchlichkeiten des Handelns in der Profession selbst – hier in der sozialen Arbeit – verortet. Ausgehend von der Unterscheidung von »lösbaren« organisatorischen und »unlösbaren« strukturellen Widersprüchlichkeiten (vgl. ebd., 72–75), werden Organisationen als Lieferanten ebenjener lösbarer Probleme begriffen:

*Organisatorische Probleme wären grundsätzlich durch entsprechende Änderungen lösbar, wenn etwa genug Geld und Zeit zur Verfügung stünde, wenn für eine umfassende Qualifizierung der Fachkräfte gesorgt wäre und wenn Verwaltungsstrukturen veränderbar wären. (ebd., 74; Hervorhebung im Original)*

Organisationen stehen jedoch explizit nicht im Fokus des Untersuchungsinteresses.<sup>5</sup> Die Untersuchung fokussiert vielmehr auf die unlösbaren, Sozialer Arbeit innewohnenden Widersprüchlichkeiten der professionellen Fallbearbeitung (vgl. ebd., 74). Selbstverständlich kann es nicht darum gehen, diesen Ausschluss der Organisation organisationssoziologisch zu kritisieren: Eine solche Kritik wäre angesichts der Pluralität von Forschungszugängen und disziplinären Erkenntnisinteressen unangemessen. Nicht unerheblich ist jedoch, dass durch diesen Ausschluss

---

5 »Die Helfer-Klient-Beziehung und das Verhältnis der Problemlagen und Handlungsmöglichkeiten wurden als Kristallisationspunkte des strukturellen Widerspruchs Sozialer Arbeit in der Hilfeplanung erläutert. Sozialpädagogische Fachkräfte müssen mit diesem Widerspruch umgehen und Hilfeplanung in ihrer paradoxen Struktur realisieren. Neben diesen strukturellen Problemen werden die Fachkräfte des ASD in der Hilfeplanung mit *weiteren Problemen* konfrontiert. Diese Probleme liegen auf der organisatorischen Ebene der Hilfeplanung und betreffen unter anderem die Arbeitsressourcen des ASD und die Verwaltungsstrukturen, in die Soziale Arbeit eingebunden ist.« (Urban 2004, 72; Hervorhebung S. B.)

die Organisation nicht einfach irrelevant wird. Als unbeabsichtigte Nebenfolge wird sie vielmehr implizit auf die Idee eines einheitlichen Prinzips, einer durch Formalität bestimmten Ordnung verkürzt.

Stärker ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken Organisationen dagegen im Zugang von Fritz Schütze (1996). Die Widersprüchlichkeiten professioneller Fallbearbeitung werden hier im Gegensatz zum Vorgehen Urbans stärker auf die Eingebundenheit professionellen Handelns in Organisationsstrukturen und weniger stark auf einen Strukturkonflikt des Berufsfeldes Sozialer Arbeit zurückgeführt. Schütze (vgl. 1996, 252) weist darauf hin, dass ein »wesentlicher Teil dieser professionellen Handlungsparadoxien [...] im Aktivitätskontext der arbeitsteiligen Kooperation, der Organisation, der Herrschaft, der Routineabläufe und der dadurch erzeugten ›dritten Natürlichkeit‹ der professionell hergestellten Klientenwirklichkeit« entsteht. Organisationen werden hier zum zentralen Lieferanten für die strukturellen Spannungsverhältnisse professioneller Fallarbeit. Die von Stichweh (vgl. 2005, 35) zitierte Organisationskepsis findet sich hier in der Mahnung wieder, dass die Profession der (Sozial-)Pädagogik, gerade weil sie Organisationen als Kontextgeber und Steuerungsinstrumente ihrer Prozesse nutzt (vgl. Schütze 1996, 185), angehalten ist, gegenüber den Kontrollambitionen von Organisationen auf der Hut zu sein.<sup>6</sup> Typisch für diesen Forschungsstrang wird die Fallförmigkeit als Phänomen der Profession, nicht der Organisation zugerechnet. Im Anschluss an die interaktionistische Soziologie der Chicagoer Schule begreift Schütze die Fallförmigkeit der Problembearbeitung durch Professionelle als zentrales Bestimmungsmerkmal pädagogischer Professionalität:

›Projekt‹- bzw. ›Fallcharakter‹ bedeutet, daß die Problematik, die der Professionelle bearbeitet, in die Handlungs-, Erleidens- und Aufgabenbezüge des Lebens des Klienten bzw. der Abnehmerin eingebettet ist. Die Projekt- bzw. Fallentwicklung unterliegt einer ständigen Veränderung durch das Leben der Klientin bzw. des Abnehmers; durch die Veränderung der gesellschaftlichen Bedingungsrahmen, in denen sich der Fall bzw. das Projekt entfaltet; sowie durch die Handlungseinwirkung der Profession selbst. (ebd., 192)

Fallbearbeitung bleibt hiermit ein zwar durch Organisationen ermöglichtes (vgl. ebd., 221 f.), aber letztendlich doch genuin professionelles Geschehen: Die zentra-

---

6 »Die Profession ist in ›innerbetriebliche‹ und gesellschaftliche Organisationsstrukturen eingebettet, die sie einerseits für die Steuerung ihrer komplexen Arbeitsabläufe nutzt. Andererseits sieht sie sich aber auch in der Gefahr, von diesen Organisationsstrukturen ungebührlich kontrolliert zu werden; sie hat also ein prekäres und kritisches Verhältnis zu ihrer organisatorischen Einbettung.« (Schütze 1996, 185)

len Herausforderungen der Fallbearbeitung sind Angelegenheiten der Profession. Sie ist es, die mit ihrer »ganzheitlichen Fallorientierung der Ratio bürokratischer und hoheitsstaatlicher Handlungskontexte besonders beherzt Widerstand leisten muß« (ebd., 189).<sup>7</sup> Diese Organisationskepsis prägt nicht zuletzt auch den Diskurs um die Managerialisierung sozialer Hilfe.<sup>8</sup>

Die revidierte Theorie professionalisierten Handelns von Ulrich Oevermann (vgl. 2000, 2008, 2009), eine der prominentesten Theorien im Forschungsfeld sozialer Hilfe, geht ebenfalls grundsätzlich von einer Einbettung professionellen Handelns in Organisationen aus. Gerade aus der Verbindung von diffusen Beziehungsmomenten und spezifischen Beziehungsmomenten als Ausdruck formalen Rollenhandelns entstehe, so Oevermann (2008, 57), die »widersprüchliche Einheit« professionalisierten Handelns. Organisationen werden hier in ihrer Relation zu Profession thematisch, und zwar als Vorstrukturierer und Ermöglicher professionalisierten Handelns.

Im Zentrum dieses Zugriffs steht die Professionen kennzeichnende Problematik »stellvertretender Krisenbewältigung« (Oevermann 2009, 119).<sup>9</sup> Professionen werden verstanden als »Normierungen und Arrangements, ohne die die Funktion der stellvertretenden Krisenbewältigung unter der Bedingung der Gewährleistung der Autonomie des Klienten bzw. des Auftraggebers nicht gesichert werden könnte« (ebd., 120). Das Ziel professionellen Handelns besteht demnach im »kunstgerechten Vollzug eines interventionspraktischen Arbeitsbündnisses« (ebd., 124), das sich als »freie, autonome Praxis« (ebd., 142) zwischen ExpertInnen und KlientInnen zu realisieren hat. Dieser starke Autonomieanspruch bringt, wie

---

7 Diese Organisationskepsis bei gleichzeitig relativ geringer Aufschlüsselung von Organisationen als komplexem Phänomen prägt zahlreiche professionsorientierte Zugänge. So weist etwa auch Pantuček-Eisenbacher (2015) auf die Kopräsenz von »Organisationsregulativ« und »Professionsregulativ« (ebd., 30) hin, und führt die empirisch anzutreffenden Mängel an Professionalität auf einen »Programm- oder Organisationsopportunismus« (ebd., 33) zurück. Organisationen werden dabei entlang loser Einzelaspekte wie Kultur(en), Regeln und Routinen bestimmt.

8 Eine Nachzeichnung dieses mittlerweile stark ausdifferenzierten Diskurses würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf Clarke und Newman (1997), Clarke et al. (2000) sowie Parker (2002). Für den deutschsprachigen Raum siehe Otto/Ziegler (2011) sowie die empirischen Arbeiten von Grohs (2007, 2010) zur Auswirkung Neuer Steuerungsmodelle auf die Professionalisierung der Jugendhilfe.

9 Dieses Professionsverständnis distanziert sich explizit (vgl. Oevermann 2013, 119 f.) von Richtungen der Professionssoziologie, die vom professionellen Handlungsvollzug abstrahieren und Professionen als Inszenierungen von Kompetenzdarstellungskompetenzen (vgl. Pfadenhauer 2003) oder Ergebnis von Dominanzkämpfen beschreiben. Diese starke Abgrenzung überrascht insofern, als die stellvertretende Krisenbewältigung und die Inszenierungsnotwendigkeit plausibel als sich ergänzende Aspekte von Professionalität verstanden werden können. Für diesen Hinweis danke ich Anja Mensching.

sich zeigen wird, erhebliche Herausforderungen für die Nutzung dieser Bezugsfolie mit sich.

Professionelle Fallbearbeitung, so Oevermann, konstituiere sich in drei Schritten: der nicht standardisierbaren »Fallrekonstruktion« (ebd.), gefolgt von der wiederum standardisierbaren Subsumption der notwendigen Maßnahmen und schließlich der »Rückübersetzung« dieser abgeleiteten Maßnahmen »in den fallspezifischen, lebensgeschichtlichen Kontext der betroffenen Lebenspraxis« (ebd., 123). Obgleich damit die Organisation keineswegs per se einer professionellen Praxis entgegensteht, spricht sich dieser Zugang *dagegen* aus, Fallbearbeitung in Jugendämtern als professionell zu begreifen. Der Grund für das Absprechen des Professionscharakters liegt darin, dass hier die *reale* Autonomie der KlientInnen im Eingehen des Arbeitsbündnisses im Unterschied zum Zugang Schützes zu einem zentralen Definitionskriterium professionellen Handelns avanciert.<sup>10</sup> Die revidierte Professionstheorie zieht damit relativ anspruchsvolle Kriterien heran, um eine Interventionspraxis als professionelles Handeln beobachten zu können. Entsprechend diesen Kriterien lässt sich Fallbearbeitung in Organisationen wie Jugendämtern nur *ex negativo* beschreiben: Fallbearbeitung ist hier gerade *kein* bereits professionalisiertes, sondern ein zutiefst professionalisierungsbedürftiges Handeln.

Das Professionalisierungshemmnis wird in diesem Zugang zur Fallbearbeitung als Interventionspraxis also *nicht* primär im Faktum der Organisiertheit gesehen, sondern im Handlungsfeld Sozialer Arbeit verortet. Dieses sei geprägt durch »das Strukturdilemma der Sozialarbeit, zugleich Agentur sozialer Kontrolle im Dienst der Rechtspflege faktisch sein zu müssen und den Klienten in seiner konkreten sozio-psychischen Hilfsbedürftigkeit quasi-therapeutisch in der Wiederherstellung seiner beschädigten Autonomie unterstützen zu sollen« (Oevermann 2000, 72). An die lange Tradition der Polarisierung von Hilfe und Kontrolle (vgl. Bommes/Scherr 2000, 46; Schefold 2011, 15) anknüpfend, konstatiert Oevermann, dass sich die Professionalisierung von Hilfe und die Professionalisierung von Kontrolle nicht miteinander vereinbaren ließen.<sup>11</sup>

10 Im Vergleich dazu heißt es bei Schütze: »Die Profession trifft zugunsten der Problembearbeitung Vorkehrungen für die Aushandlung von Arbeitskontrakten zwischen Professionellen und Klienten bzw. Patienten, die zumindest der *Idee und Unterstellung nach* freiwillig sind und auf wechselseitigem Interesse fußen. Dies setzt wechselseitige Kompetenzzuschreibungen und Vertrauensvorschüsse voraus.« (Schütze 1996, 184; Hervorhebung S. B.)

11 Während erstere »sich in der Strukturlogik der autonomen Praxis eines Arbeitsbündnisses vollzieht, setzt die Professionalisierung von Kontrolle grundsätzlich die Logik eines rechtlichen, letztlich mediativen Verfahrens unter der Bedingung der staatlichen Monopolisierung von Durchsetzungsgewalt voraus« (Oevermann 2009, 139).



Im Fall der Sozialverwaltungen, wie den hier untersuchten Jugendämtern, sei in der Mehrzahl der Fälle nicht von einer Freiwilligkeit des Arbeitsbündnisses auszugehen.<sup>12</sup> Zugleich greife hier der Fokus der Rechtsauslegung und damit die »spezifische Verwaltungsrationalität« (Oevermann 2000, 89) gegenüber KlientInnen. Das »spezifische Handlungsproblem für die Bediensteten« wird entsprechend darin gesehen, »die jeweils konkrete und widersprüchliche, komplexe Handlungs- und Entscheidungssituation im Einzelfall sachangemessen, d. h. unter Würdigung der Besonderheit des jeweiligen Falles, mit der bürokratischen Verfahrensweise in Einklang zu bringen, ohne dass hierbei nur ein voreingerichteter standardisierter Ablauf abgearbeitet werden könnte« (ebd., 90). Mit diesem Absprechen des Professionscharakters spitzt sich die Frage zu, wie man sich die Strukturierung von Fallbearbeitung in der Sozialen Arbeit dann vorzustellen hat, denn die Einsichten zur dreischrittigen *professionellen* Fallbearbeitung, bestehend aus Fallrekonstruktion, Subsumption und Rückübersetzung (Oevermann 2009), können nun keinen Aufschluss mehr über die empirisch stattfindende Fallbearbeitung in Jugendämtern geben.

Forschungsarbeiten, die diesen Zugriff wählen, rekonstruieren typischerweise, welche Bewältigungsstrategien einzelne SozialarbeiterInnen habitualisiert ausbilden. Diese werden entsprechend nach »professionalisierten« und weniger professionalisierten Bearbeitungsformen unterschieden (vgl. Harrach et al. 2000b, 101):

›Professionalisierte‹ Bearbeitungsformen zeichnen sich dadurch aus, dass sie die beiden Seiten des Handlungsproblems gut verbinden können und in der Bearbeitung sich den Problemen der Klienten ebenso öffnen wie die routinehaften Regeln anwenden. Wo die Balance nicht gelingt, überwiegen entweder die Orientierung an klassischen Kontroll- und Erziehungsmustern oder die Orientierung an bürokratischen Regeln und den Regeln der Organisation. Dies kann Folgen bis hin zu Distanzierung, Abwehr und Abwertung der Klienten sowie Rückzug aus dem beruflichen Engagement haben.

Obgleich dieses Modell insbesondere in Handlungswissenschaften auf großen Zuspruch stößt, formiert sich Kritik insbesondere an der These der Professionalisierungsbedürftigkeit. Der Erkenntnisgewinn dieses Zugangs bestehe, so Nadai (2011, 149 f.), »in der Vermessung der Fallhöhe zwischen dem idealtypischen Modell und der unschönen Realität des faktischen Handelns, das an der normativen Vorgabe nur scheitern kann«. In der Konsequenz beschränke sich dieser Zugang damit auf die »Feststellung von ›Abweichungen‹, ›Mängeln‹ und ›Problemen‹ als

---

12 Vergleiche hierzu auch Oevermann (2013, 138). Analog wird mit Verweis auf die gesetzliche Schulpflicht auch schulisches Handeln als professionalisierungsbedürftig begriffen. Vergleiche Oevermann (2008, 75 f.).

einer wesentlichen Kennzeichnung der alltäglichen Arbeit in der Sozialverwaltung« (ebd.). Unstrittig ist, dass dieser abweichungsorientierte Zugang einer deskriptiven, an der differenzierten Rekonstruktion organisationaler Wirklichkeit interessierten Forschung enge Grenzen setzt.

Zwar geht das Absprechen des Professionsstatus des Handelns in der Konsequenz mit einem Bedeutungszuwachs der Organisation für die Strukturierung von Fallbearbeitung in Jugendämtern einher. Bemerkenswert ist, dass dieser indirekte Relevanzgewinn der Organisation jedoch weit weniger Theorieentwicklung nach sich gezogen hat als die Kritik am voraussetzungsreichen Professionsbegriff. Die Organisation bleibt Ermöglicher, Kontextbedingung und Mitstrukturierer professionellen Handelns. Sie gerät entgegen ihrer aus dieser Bezugsfolie abgeleiteten Relevanz jedoch auch hier nicht als eigenständige Systemstruktur in den Blick.

Ein zweiter professionsorientierter Strang bestimmt professionelle Arbeit weniger stark handlungswissenschaftlich, sondern bemüht sich um die konzeptuelle Klärung der Frage, wodurch professionelle Tätigkeiten geprägt sind. Ein zentrales Bezugswerk unter den professionsorientierten Zugängen zu Fallbearbeitung ist das Grundlagenwerk Abbotts, »The System of Professions« (1988).<sup>13</sup> Leitend ist die Idee, dass sich die Zuständigkeitskämpfe von Professionen an der konkreten Arbeit als *professional work* ausrichten (vgl. Abbott 1988, 19 f.). Fallbearbeitung erscheint in dieser Perspektive zugleich als Ergebnis und Arena der Zuständigkeitskämpfe von Professionen.

Insbesondere die Bestimmung der drei Sequenzen professioneller Arbeit, *Diagnose*, *Inferenz* und *Behandlung*, und die in diesem Zusammenhang entwickelten Heuristiken von *colligation* und *classification* sowie *construction* und *exclusion* leisten einen wichtigen Beitrag zur konzeptuellen Erschließung von Fallbearbeitung im Feld sozialer Hilfe. Für die Untersuchung organisierter Fallarbeit sind diese Professionselemente insofern aufschlussreich, als sie auch organisationsseitig gewendet, also zum Gegenstand formaler oder informaler Programme werden können.

Diagnose, Inferenz und Behandlung bilden die interne Struktur jedweder Profession, um sie herum konstruieren Professionen Wissenssysteme, die die Grundlage für Forderungen exklusiver Zuständigkeit bilden (vgl. ebd., 35). Für die empirische Untersuchung organisierter Fallbearbeitung ist diese Unterscheidung von Diagnose, Inferenz und Behandlung deswegen interessant, weil die drei Aspekte weder professionsprüfend angelegt sind, also als Argumente der Zuweisung oder der Abweisung des Professionsstatus, noch den »muddle of practice« (ebd., 42) als

---

13 Vergleiche exemplarisch die vergleichende Untersuchung von Formen der Zusammenarbeit zwischen Professionellen und Laien in der sozialen Hilfe von Nadai et al. (2005) sowie Arbeiten zur Rolle von Standardisierung von Klatetzki (2005) und Beckmann et al. (2007).

ein vermeintlich wohlgeordnetes System idealisieren. Diagnose, Inferenz und Behandlung werden in den seltensten Fällen linear oder einmalig durchlaufen. Aus dieser Trias hebt Abbott Inferenz als »purely professional act« (ebd., 40) heraus. Inferenz schließt in einem kreativen Akt von der Diagnose auf die angemessene Behandlung.

Die Konzepte von *colligation* und *classification* bezeichnen dabei Modi der Diagnose, die der *exclusion* und *construction* Modi der Inferenz. *Colligation* errichtet über Relevanz- und Irrelevanzregeln, über Validitätskriterien und einen Bereich tolerierter Ambiguität ein Bild des Falls (vgl. ebd., 41). *Classification* hingegen verbindet dieses Bild des Falls mit dem Problemreservoir der Profession. Dabei wird entschieden, welcher Art Problem der Fall zuzuordnen ist. Die Klassifikationssysteme von Professionen sind dabei durchaus unterschiedlich gebaut, gemein ist ihnen jedoch, dass sie nicht primär logisch-hierarchisch, sondern probabilistisch-hierarchisch angelegt sind. Sie gehen von verbreiteten Problemen aus und führen dann erst seltenere ein (vgl. ebd., 42).

*Inference* basiert notwendig darauf, dass zwischen Diagnose und Behandlung keine offensichtliche, eindeutige Beziehung besteht, vielmehr muss diese Beziehung ausgedeutet werden. Dies kann entweder auf dem Wege der *exclusion* oder dem der *construction* bzw. Kombination derselben geschehen (vgl. ebd., 49). *Exclusion* meint, dass aus einer Reihe von Diagnose-Problem-Zusammenhängen zunächst einer gewählt und sodann durch wiederholte Diagnosedurchläufe spezifiziert wird. Diese Form ist überall dort erwartbar, wo Diagnose und Behandlungen relativ spezifisch erfolgen und Möglichkeiten einer zweiten Chance der Behandlung existieren (»multichance problems«; ebd., 49). *Construction* basiert demgegenüber stärker auf Planungen. Hier steht nicht der Ausschluss im Mittelpunkt, sondern der Aufbau von Szenarios, die Aufschluss über den Zusammenhang von Diagnose und Problem liefern.

Die Unterscheidung dieser beiden Wege der Inferenz ist für die Zielstellung dieser Untersuchung in einem Aspekt besonders interessant, den Abbott unter dem Begriff der *vulnerability* einer Profession im Kampf um Zuständigkeit diskutiert: Demnach macht es einen Unterschied, ob die Leistung einer Profession nach der Vermeidung von Katastrophen (»nonfailure«; ebd., 50) oder der Herstellung von spezifischen Leistungen bewertet wird. Im ersten Fall sei *exclusion* die sicherere Wahl. Dieser Vermeidungserfolg befriedigt Außenstehende jedoch in den seltensten Fällen auf lange Sicht (vgl. ebd., 49 f.). Abbott weist darauf hin, dass insbesondere Sozialarbeiter den Prozess der Inferenz bei drohenden Fehlern oder Problemen zeitlich strecken können, ihre unterschiedlichen logischen Ketten der Verbindung von Diagnose und Behandlung sind »as long as they need to be« (ebd., 50). Der Unterscheidung von *exclusion* und *construction* kommt in der Untersuchung von organisierter Fallbearbeitung im Feld sozialer Hilfe eine mit-

telbare Relevanz zu, bedenkt man, dass Organisationen qua Arbeitsteilung und Formalisierung einen Weg, beide Wege oder auch Mischformen zwischen beiden Vorgehen vorzeichnen können.

Organisationen spielen auch in diesem Zugriff eine eher sekundäre Rolle. Prominenter tauchen sie jedoch im interprofessionellen Kampf um professionelle Zuständigkeiten auf. Als Teil der sozialen Umwelt der Professionsentwicklung sind Organisationen für Professionen zugleich Ressourcen und Konkurrenten, sie kreieren neue Aufgaben und bieten damit Chancen zum Aufbau professioneller Wissenssysteme, schaffen andere Aufgaben ab, organisieren Sachverstand und verteilen professionelle Zuständigkeitsbereiche qua Stellenbesetzungen und interner Verteilung von Arbeit (vgl. ebd., 93 ff., 115). Angesichts der zunehmenden Bedeutung von Organisationen als Instanzen und Quellen von Expertenwissen<sup>14</sup> prognostiziert Abbott (1991) zwar nicht das Verschwinden, doch aber eine Transformation von Professionen durch die zunehmende Relevanz von Organisationen.

Ebenfalls professionsorientiert, jedoch mit einem deutlich stärkeren deskriptiven Interesse als die revidierte Theorie professionellen Handelns widmet sich ein dritter Strang von mikrosoziologischen Ansätzen der Bearbeitung von Fällen. Gemeinsam ist seinen Zugängen, dass auch sie Organisationen tendenziell als Kontexte und Randbedingungen für relevant halten.<sup>15</sup> Ihre Rolle als potenzielle Ermöglicher oder Hinderungsgründe für professionelles Handeln steht in diesen Ansätzen weniger im Zentrum als in den Zugriffen Oevermanns (2000, 2008, 2009) und Schützes (1996). Zu den zentralen Arbeiten in diesem Feld zählen etwa die von Bergmann und Kollegen (2014a) versammelten Untersuchungen zur Fallarbeit, die konversationsanalytischen Studien der Hildesheimer Forschungsgruppe um Kirsten Scheiwe, Stephan Wolff und KollegInnen (Böhringer et al. 2012) zur Fallbearbeitung in Jobcentern sowie von Sarah Hitzler zu Hilfeplangesprächen in Jugendämtern (2012) und schließlich die im angloamerikanischen Raum prägenden Untersuchungen zu *clienthood* von Hall und KollegInnen (Hall et al. 2003; Hall/Slembrouck 2009; Hall et al. 2010b; Hall/White 2005).

14 Eine ähnliche Einschätzung treffen Stichweh (2005) und Kurtz (2010).

15 Ein stärker integratives Verständnis von Profession und Organisation entwickelt Klatetzki (1993) in seiner ethnografischen Untersuchung: Profession wird hier als »organisationskulturelles System« (ebd.) verstanden. Praxis erscheint aus dieser Perspektive als »Vollzug praktischer Ideologien«, also von »wertbasierte[n] Glaubensannahmen über Sachverhalte und Wirksamkeiten« (Klatetzki 2010b, 13). Für die Frage nach der Strukturierung von Fallbearbeitung durch Organisation würde man jedoch mit diesem Zugang auf Schwierigkeiten stoßen, denn erstens verfügen auch nichtprofessionelle Organisationen über eine Organisationskultur im Sinne der Gesamtheit der nichtentschiedenen Entscheidungsprämissen (vgl. Luhmann 2000a, 145), zweitens stellt sich die Frage, wie in diesem Zugang Heterogenität und Bruchstellen zwischen Professionen, Cliques, Abteilungen usw. beobachtbar gemacht werden können.

Ausgehend vom Forschungsprogramm des *institutional talk* widmen sich die konversationsanalytischen Arbeiten von Böhrlinger und KollegInnen (2012) sowie Hitzler (2012) typischen Gesprächssituationen mit KlientInnen in der Fallarbeit. Während sich die Hildesheimer Forschungsgruppe dabei auf Praktiken der Gesprächsführung im Jobcenter konzentriert, arbeitet Hitzler (2012) am Beispiel von Hilfeplangesprächen in Jugendämtern heraus, wie »Interaktionsrollen, institutionelle Positionierung und die Verantwortung für Gesprächsabläufe auf filigrane Weise miteinander verknüpft [sind] und [...] sich wesentlich auf Einigkeit und Kompetenzzuschreibungen [verlassen]« (ebd., 257). Organisationen und insbesondere der sozialrechtliche Kontext tauchen in Hilfeplangesprächen vor allem als Quellen »hochgehängter Ansprüche« auf, »deren umfassende Erfüllung den Fachkräften hohen Einsatz abverlangt oder sogar strukturell unmöglich ist« (ebd., 26). Auf einen Harmonisierungseffekt durch die Unterstellung von Einigkeit stoßen auch Böhrlinger und Karl (2015) in ihrer Analyse von Vermittlungsgesprächen mit unter 25-jährigen KlientInnen des Jobcenters. Obgleich sozialrechtlich und formal Konflikte und Interessensdivergenzen vorprogrammiert sind, ist es die aktive und gemeinsam hergestellte Vermeidung und Deeskalation potenzieller Konflikte, die diese Gesprächssituationen prägt. Diese Perspektiven auf Fallbearbeitung sensibilisieren für die Kluft zwischen rechtlich-formaler Planung und situierter Gesprächspraxis mit KlientInnen. Institutionelle Vorgaben sind weit davon entfernt, einfach umgesetzt oder verwirklicht zu werden. Vielmehr brechen sie sich an den Eigenlogiken der Interaktion und werden zum Material der Aushandlung, beginnend mit der Etablierung von *clienthood* (Juhila et al. 2003)<sup>16</sup> über die einzelnen Schritte der Hilfeplanung bis zur Deklientifizierung (Messmer/Hitzler 2011).

Die Untersuchungen von Bergmann et al. (2014a) erweitern die Perspektive, indem ein breiteres Feld von Akteuren der Fallarbeit in die Analysen einbezogen wird. Gleichzeitig wird die Optik schärfer gestellt, insofern die Interaktionsbedingungen der Fallarbeit im Zentrum des Interesses stehen (Bergmann et al. 2014b, 10). Organisationen bleiben auch hier als Systeme relativ unterbestimmt. Sie sind nur von mittelbarem Interesse, sofern sie die Voraussetzungen der Interaktion und die Praktiken der Fallbearbeitung prägen. In dieser Perspektive erscheint Fallarbeit als ausgedehnter Prozess der Fallkonstitution, der durch heterogene Ressourcen und Interaktionsereignisse bestimmt wird. Fälle werden damit zum Ergebnis von Praktiken der Herstellung, etwa des »Her-Richtens«, der »Zu-Richtung«

---

16 »Thus, clienthoods are always ultimately produced in local negotiation. This is why it is necessary to study in detail the practices in which this negotiation takes place and to present interpretations on how the partners together construct the realities and clienthoods of social work.« (Juhila et al. 2003, 18)

und der »Konservierung« (Bergmann 2014a, 28 f.). Dieser Zugriff öffnet sich empirisch stark für die Frage, welche lokal-situativen, aber auch organisationalen, technischen und institutionellen Einflüsse Praktiken der Fallbearbeitung in unterschiedlichen professionellen Kontexten prägen (Bergmann 2014b, 424).<sup>17</sup> Fälle werden so als *boundary objects* (Star/Griesemer 1989) zwischen unterschiedlichen sozialen Welten greifbar, sie bewegen sich dabei, wie auch Oevermann (2000, 90) anmerkt, in der »konstitutiven Spannung zwischen Subsumption und Individualisierung« (Bergmann 2014b, 430). Bedingt durch das Verwobensein von subsumptiven und individualisierenden Momenten sei Fallbearbeitung durch »amalgamierte Formen« (ebd.) gekennzeichnet.

### 2.1.2 Fallbearbeitung als Leistung bestimmter Organisationstypen

Während im ersten Forschungsfeld Professionen und professionelles Handeln Ausgangspunkte für Analysen von Fallbearbeitung in Feld sozialer Hilfe sind, geht ein zweites Forschungsfeld von einer typisierenden Bestimmung der Organisation aus.<sup>18</sup> Obgleich die Hochzeit der Typenbildung in der Organisationssoziologie in den 1960er und 1970er Jahren liegt (vgl. Parsons 1960; Etzioni 1961; Blau/Scott 1962; Woodward 1965), erfahren Organisationstypologien nicht zuletzt angesichts gesellschaftlicher Tendenzen der vereinheitlichenden Beobachtung von Organisationen als Unternehmen erneut Aufmerksamkeit (vgl. Apelt/Tacke 2011). In diesem typenorientierten Forschungsfeld lässt sich Fallbearbeitung im Feld sozialer Hilfe wesentlich durch die strukturellen Besonderheiten derjenigen Organisationstypen begreifen, in die sie eingelassen ist. Entsprechend stehen hier weniger Fragen der Organisationshaftigkeit als vielmehr solche der Organisationstypenhaftigkeit im Zentrum.

Als eine der zentralen Bezugsfolien fungiert hier nach wie vor das idealtypische Verständnis Webers (2005), das rationale Organisation durch bürokratische Herrschaft verwirklicht sieht. Fallbearbeitung wird entsprechend als durch die von Weber angeführten Charakteristika dieses Typs geprägt verstanden. Neben diesem auch für die frühe Organisationstheorie grundlegenden Organisationsverständnis basieren die hier verhandelten Organisationstypen auf einer

17 Eine ähnliche Öffnung für die Komplexität in der Fallbearbeitung findet sich auch in den Krankenhausstudien Vogds (etwa 2002, 2004). Die dort anzutreffenden komplexen und dynamischen Rahmungen sensibilisieren dafür, dass »nicht nur die Ordnung im Krankenhaus [...] aushandelbar« ist, sondern dass »auch das, ›was der Fall ist‹, [...] erst interaktiv hergestellt [wird]« (Vogd 2002, 343).

18 Für einen Überblick über die Typologien »professioneller Organisation« sei auf Klatetzki (2011) verwiesen.

unterschiedlichen Nuancierung ihrer bürokratischen, professionellen oder sozialen Besonderheiten: Als Weiterentwicklung des weberschen Zugangs schlagen Klatetzki und Nokielski (2010) vor, die professionelle Komponente durch eine Konzeption von Sozialverwaltungen als kombinierte Entscheidungssysteme zu berücksichtigen. Diese professionelle Komponente schlägt sich auch in der managementorientierten Typologie Mintzbergs (1979, 1980) im Kontrast von Maschinenbürokratie und professioneller Organisation nieder. Als ein auf individuelle Akteure zugeschnittenes Gegenmodell betont Lipsky (2010) im Konzept der *street-level bureaucracy* stärker die typische soziale Situation, in der sich Mitglieder dieser Organisationen befinden, die in direktem KlientInnenkontakt stehen. Dieser Typus wird weniger durch die verlässliche Ausführung gesetzter Regeln bestimmt, sondern vielmehr durch ein Strukturproblem bestimmt: dem kontinuierlichen Spagat zwischen dem Arbeitsanspruch der Mitglieder und dessen Realisierungschance angesichts herausfordernder Arbeitsbedingungen. Weniger auf ein einzelnes Strukturproblem fokussierend, sondern eher unterschiedliche Charakteristika entfaltend operieren die Typenbeschreibungen der *human service organizations* (Hasenfeld 1972, 2010a, b) und der sozialen personenbezogenen Dienstleistungsorganisationen (Klatetzki 2010a). Werfen wir nun einen genaueren Blick auf diese Konzepte.

Nach wie vor stellt das *webersche Bürokratiemodell* mit seinem Verständnis rationaler Organisationen eine zentrale theoretische Bezugsfolie für die Untersuchung von Fallbearbeitung im Feld sozialer Hilfen dar.<sup>19</sup> Mit seiner Betonung der Formalstruktur eignet es sich besonders als Gegenspieler von Professionen und Spannungsproduzent für professionelles Handeln. Fallbearbeitung im Rahmen des bürokratischen Idealtypus (vgl. Weber 2005, 704f.) erscheint dann als unpersönliches Verfahren, das ohne Ansehen der Person, aktenbasiert, hierarchisch eingebunden durch qualifizierte Fachbeamten, nach »generellen, mehr oder minder festen und mehr oder minder erschöpfenden, erlernbaren Regeln« ausgeführt wird.<sup>20</sup>

---

19 Vergleiche exemplarisch Klatetzki/Nokielski (2010), Schütze (1996), Göhlich (2011). Für eine Weiterentwicklung werben hier etwa Busse et al. (2016, 3f.) und Nadai (2011, 149).

20 Eine solche Fallbearbeitung kann, zieht man Webers Überlegungen heran, durchaus auch in der Lage sein, Einzelfallentscheidungen zu erbringen, also das Verfahren zumindest partiell zu individualisieren. Weber (2005) erläutert dies am Beispiel individualisierender Rechtsprechung. Entscheidend ist dabei erneut die historische Vergleichsfolie: Im Gegensatz zu vorbürokratischen Formen der Verwaltung, dem »Reich der freien Willkür und Gnade, der persönlich motivierten Gunst und Bewertung« (ebd., 721), sind solche einzelfallförmigen Entscheidungen durchdrungen von den Leitprinzipien bürokratischer Herrschaft, denn »[e]ntscheidend ist für uns nur: Daß prinzipiell hinter jeder Tat echt bürokratischer Verwaltung ein System rational diskutabler ›Gründe‹, d. h. entweder: Subsumption unter Normen, oder: Abwägung von Zwecken und Mitteln steht« (ebd., 721).

In dieser kontrastiven Nutzung wiederholt sich eine Eigentümlichkeit der Rezeption der Arbeiten Webers, die auch die Geschichte der Weberrezeption in der Organisationssoziologie prägte: Sein aus historischen Vergleichen rekonstruierter Idealtypus bürokratischer Herrschaft wird als »Realtypus« (Tacke 2010, 344) aufgefasst. Nicht die Frage, inwiefern die untersuchte Struktur dem Idealtypus nach Weber entspricht und worin sie sich unterscheidet, steht dann Zentrum. Vielmehr wird gefragt, welche Umgangsweisen Professionelle in der Auseinandersetzung mit eben jener idealtypischen Bürokratie im Sinne Webers entwickeln.<sup>21</sup> Werden im Zuge dessen »bürokratienähe« Umgangsweisen von Professionellen mit KlientInnen aufgedeckt, wird dies in professionsorientierten Arbeiten oft als missglückte Lösung des Spannungsverhältnisses von professionellem Handeln und dessen organisationaler Einbettung bewertet. Bürokratische Umgangsweisen mit Fällen können sich hier zum »bürokratischen Habitus« verhärteten, etwa bei der »ungebrochene[n] Übernahme technokratischer Kategorien« (Harrach et al. 2000c, 295) oder der Reduktion der Arbeitstätigkeit auf »bürokratische Routinen« (ebd., 299).

Der Idealtypus der Bürokratie tendiert in dieser Lesart dazu, als reale Organisationswirklichkeit missverstanden zu werden, mit der umgegangen werden muss. Diese Transformation vom Idealtyp zum Realtyp der rationalen Organisation wird durch die erwähnte Verkürzung von Organisationen auf *ein* Prinzip und *eine* Logik (nämlich Formalität) erleichtert. Zwar bedient sich auch Weber der Rekonstruktion dieser Prinzipien und Logiken, sie dienen ihm jedoch dazu, einen historischen Vergleich auf der Basis konsistenter und abgrenzungstarker Idealtypen zu ermöglichen, und nicht dazu, der Vielfalt an Realklassifikationen neue hinzuzufügen.<sup>22</sup>

Das Bürokratiemodell Webers hat sich jedoch sowohl im Zuge des erwähnten Rezeptionsmissverständnisses (vgl. Tacke 2015, 49 ff.) als auch in seiner idealtypischen Verfassung als äußerst fruchtbare Grundlage für Weiterentwicklungen er-

---

21 So fragen etwa Harrach et al. (2000a, 13): »Wie gehen die Sozialverwalterinnen und -verwalter damit um, dass sie häufig genug nicht nur schlimme und belastende Schicksale ihrer Klientinnen und Klienten kennenlernen und beurteilen müssen, sondern auch entscheiden, handeln, Gesetze anwenden, subsumieren, nach bürokratischen Regeln verfahren und – eventuell – existentielle Anliegen ablehnen müssen? Wie gehen durchschnittliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Fülle von Einzelschicksalen um, die auf sie einströmen? Wie verarbeiten sie Ärger und Aggression, die ihnen oft entgegenschlagen, wie gehen sie mit Gefühlen um, wie verarbeiten sie Überlastungen und Stress?«

22 »Dabei muss natürlich von Anfang an die Flüssigkeit und das ineinanderübergehen aller dieser Organisationsprinzipien im Auge behalten werden. Ihre ›reinen‹ Typen sind ja lediglich als für die Analyse besonders wertvolle und unentbehrliche Grenzfälle zu betrachten, zwischen welchen sich die fast stets in Mischformen auftretende historische Realität bewegt hat und noch bewegt.« (Weber 2005, 738)



wiesen. Zu diesen zählt im Feld sozialer Hilfe insbesondere die frühe Spezifikation von Verwaltungsarbeit durch Wolff und Bonß (1979). Sie weisen darauf hin, dass gerade das Handeln in Sozialverwaltungen nicht ausschließlich durch rechtliches Entscheiden, sondern durch »zusätzliche Diagnoseprozeduren« (ebd., 99) geprägt ist:

Die Schwierigkeiten der Betroffenen werden dann nicht nur von alltäglichen Wissenssystemen in juristische übersetzt, sondern zunächst in medizinische, psychologische, sozialarbeiterische etc. Diagnosen transformiert, die dann ihrerseits juristisch umgesetzt oder zumindest abgesichert werden müssen. (ebd.)

Im Zuge dessen lasse sich in Sozialverwaltungen eine »Entprivatisierung« (Wolff/Bonß 1979, 106) sozialer Probleme beobachten. Entprivatisierung sei, so die Autoren, die »vorherrschende Verarbeitungsstrategie« (ebd., 107), um die Differenz zwischen typisierenden Rechtsnormen und Einzelschicksal zu bewältigen. Im Unterschied zur Medizin und Jurisprudenz spitzt sich damit für Soziale Arbeit das Konfliktfeld zwischen bürokratischem Entscheiden und »situativer Problemorientierung« (ebd., 63) zu: SozialarbeiterInnen müssen »einerseits differenzierte Herstellungsleistungen erbringen, andererseits erscheinen sie jedoch angesichts ihrer geringen Handlungsmöglichkeiten und Durchsetzungsfähigkeiten wesentlich störanfälliger und ungesicherter als die beiden anderen Professionen« (ebd., 114).

Klatetzki und Nokielski (2010) schlagen einen weniger arbeits- und stärker organisationsorientierten Weg ein, um Professionalität in Bürokratien zu integrieren. Auch sie heben hervor, dass im Handlungsfeld sozialer Hilfe »von der Organisation und ihrem Personal mehr erwartet wird als legale Richtigkeit und strikter Gehorsam« (ebd., 47). Ausgehend von den Arbeiten Waters' (1989, 1993), erweitern sie das webersche Bürokratiemodell, indem sie Bürokratie und Kollegialität als koexistierende Entscheidungssysteme begreifen (vgl. auch Klatetzki 2011, 177). Damit stärkt ihr Zugang die Bedeutung von Professionen als Strukturierungsmomente der Fallbearbeitung.<sup>23</sup>

Während dieser Vorschlag Bürokratie und Professionalität zu integrieren sucht, unterbreitet die Typologie Mintzbergs (1979, 1980) einen Vorschlag sowohl der typisierenden Trennung als auch der typisierenden Verbindung von Bürokra-

---

23 Perspektivisch warnen Klatetzki und Nokielski jedoch vor einem zu großen Optimismus, das Entscheidungssystem der Kollegialität betreffend: Angesichts zunehmender finanzieller Restriktionen gehe die Entwicklung in Richtung managerial bestimmter postbürokratischer bzw. neounternehmerischer Organisationsformen. Vergleiche Klatetzki und Nokielski (2010, 58) mit Verweis auf Heckscher und Donnellon (1994) sowie Leicht und Fennell (2001).

tie und Profession. Die typisierende Verbindung findet im Organisationstyp der professionellen Bürokratie ihren Ausdruck; die typisierende Trennung im Organisationstyp der Maschinenbürokratie. Mit dieser Kontrastierung erweist sich die mintzbergsche Typologie besonders für professionsorientierte Zugänge als anschlussfähig (vgl. Biesel 2011). Organisationssoziologisch wird dieser Zugriff jedoch aus guten Gründen problematisiert.

Der mintzbergsche Zugang basiert auf der Annahme, dass sich die Arrangements des Organisierens in ihrer Effizienz je nach situativen Gegebenheiten unterscheiden und dass sie entsprechend ihrer Passung für die Ausgestaltung von Organisationen berücksichtigt werden sollten. Die jeweiligen Organisationstypen werden dabei als durch fünf organisationale Grundbausteine geprägt verstanden. Unterschieden werden der operative Kern, in dem die Leistungserstellung erfolgt, die strategische Spitze, das mittlere Management, die Technostruktur, die auf die Standardisierung von Prozessabläufen des Kerns abzielt, sowie die unterstützenden Einheiten. Diese Grundbausteine sind je unterschiedlich aufeinander bezogen, entsprechend werden idealtypisch fünf Arrangements herausgearbeitet (vgl. Mintzberg 1980, 330), unter ihnen die Maschinenbürokratie und die professionelle Bürokratie.

Der »verbindende« Typus der professionellen Bürokratie zeichnet sich dadurch aus, dass Professionelle den operativen Kern der Organisation bilden. Sie sind entsprechend bestrebt, den Einfluss anderer Mitglieder, etwa des Managements, möglichst gering zu halten (vgl. ebd., 322). Die Arbeit im operativen Kern ist in professionellen Bürokratien von hoher Autonomie geprägt. Der Bürokratie und Profession »trennende« Typus der Maschinenbürokratie hingegen greift stärker auf Standardisierung als einen über die Technostruktur vermittelten Koordinationsmodus zurück. Entscheidungsgewalt ist hier in der strategischen Spitze zentralisiert, die Positionen und Abteilungen des operativen Kerns sind zahlreich und zeichnen sich durch einen hohen Grad an Standardisierung und Formalisierung aus. Das idealtypische Arrangement der Maschinenbürokratie ist an stabile, relativ einfache Umwelten angepasst und prägt oft alte, relativ große Organisationen wie Behörden.

Standards treten in beiden Organisationstypen auf, entstammen jedoch unterschiedlichen Personalgruppen. Bei professionellen Bürokratien geht Standardisierung anders als im Fall der Maschinenbürokratie nicht von der »Technostruktur«, sondern vom operativen Kern der Professionellen aus. Sie sind es, die die Standardisierung von Kompetenzen vorantreiben:

The Professional Bureaucracy relies on the standardization of skills in its operating core for coordination; jobs are highly specialized but minimally formalized, training is extensive and grouping is on a concurrent functional and market basis, with large size

operating units, and decentralization is extensive in both the vertical and horizontal dimensions; this structure is typically found in complex but stable environments, with technical systems that are simple and non-regulating. (ebd., 322)

Die mintzbergsche Typologie, insbesondere die Differenz von Maschinenbürokratie und professioneller Bürokratie, offeriert für die Untersuchung von Fallbearbeitung im Feld sozialer Hilfe auf den ersten Blick eine instruktive Vergleichsfolie. So vergleicht Biesel (2011) in seiner Evaluationsstudie zwei Jugendämter und ihren Umgang mit professionellen und organisationalen Fehlern. Die rekonstruierten Umgangsweisen legen nahe, eines der untersuchten Jugendämter als Maschinenbürokratie zu beschreiben, da es eine »fehlerverschlossene, in sich gefangene Organisationskultur« (ebd., 283 ff.) aufweise. Das andere Jugendamt lasse sich als »eine qualitativ entwickelte und bereits im Vorfeld agierende Kinderschutzorganisation – eine ›Profibürokratie‹, wie Mintzberg [...] klassifizieren würde« (ebd., 288), beschreiben.<sup>24</sup>

Beschränkt sich das Erkenntnisinteresse auf das reine Wiederfinden von Strukturmustern, sind Bezugnahmen auf die mintzbergsche Typologie unproblematisch. Kritisch zu sehen ist allerdings die Grundannahme eines *best way* des Organisierens, der sich aus einer jeweiligen Passung von Organisationsstruktur und Situation ergebe. So muss ganz grundlegend in Zweifel gezogen werden, dass Situationen die Strukturierungsweisen von Organisationen bestimmen (vgl. Kieser 2006, 245; Garrow/Hasenfeld 2010, 37 f.). Strukturierungsweisen sind vielmehr Ergebnisse von Entscheidungsprozessen, an denen die beteiligten Elemente des Organisierens ganz unterschiedlich mitwirken. Entscheidungen über das Arrangement der zitierten Grundbausteine werden dabei nicht selten mit eigenen Interessen und Rationalisierungen vorbereitet und vorangetrieben.

Der von Lipsky (2010) beschriebene Typus der *street-level bureaucracy* stellt neben dem Bürokratiemodell Webers einen der prominentesten typenbasierten Zugänge im Feld sozialer Hilfe dar (vgl. Brodtkin 2012, Schachter et al. 2011). Lipsky sucht einerseits titelgebend Anschluss an Weber, stellt andererseits jedoch die Interaktion von Mitglied und Adressat bzw. Klient ins Zentrum. Zur Gruppe der *street-level bureaucrats* zählt Lipsky all jene »[p]ublic service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and [...] have substantial discretion in the execution of their work« (Lipsky 2010, 3).<sup>25</sup> Im Unterschied

---

24 Die Nutzung des Kulturbegriffs in diesem Zusammenhang ist nicht unstrittig, sie muss jedoch nicht an dieser Stelle verhandelt werden.

25 Entsprechend werden unter *street-level bureaucracies* »public service agencies that employ a significant number of street-level bureaucrats in proportion to their work force« (Lipsky 2010, 3) verstanden.

zum weberschen Idealtypus betont dieser Zugang die Bedeutung des persönlichen Kontakts zwischen *street-level bureaucrat* und KlientIn.<sup>26</sup> Die *persönliche Begegnung* wird hier nicht zu einer Restgröße, sondern ist wesentliche Quelle von Spannungen:

It is one thing to be treated neglectfully and routinely by the telephone company, the motor vehicle bureau, or the government agency whose agents know nothing of the personal circumstances surrounding a claim or request. It is quite another thing to be shuffled, categorized, and treated ›bureaucratically‹, (in the pejorative sense), by someone to whom one is directly talking and from whom one expects at least an open and sympathetic hearing. In short, the reality of work of street-level bureaucrats could hardly be farther from the bureaucratic ideal of impersonal detachment in decision making. (ebd., 9)

Lipskys Konzept geht dabei von der Ähnlichkeit der Arbeitsbedingungen der Angestellten in *street-level bureaucracies* aus. Diese Arbeitsbedingungen seien bestimmt durch eng zugeschnittene Ressourcen, Probleme der Zielerreichung und Leistungsmessung, herausfordernde Klientenbeziehungen sowie Anwaltschaft und Entfremdung im Arbeitsalltag. Als Konsequenz dieser herausfordernden Arbeitsbedingungen eröffne sich zwischen dem Anspruch der Mitglieder und den Realisierungschancen dieses Anspruchs ein tiefer Graben.<sup>27</sup> Vor diesem Hintergrund finden sich etwa LehrerInnen, PolizistInnen und SozialarbeiterInnen in dieser Kategorisierung wieder.<sup>28</sup>

Als Antwort auf das beschriebene Strukturproblem ist Fallbearbeitung in diesem Zugang wesentlich durch die Copingstrategien der Mitglieder geprägt. Lipsky arbeitet hier insbesondere drei Copingmuster heraus: So wird die Nachfrage nach Dienstleistungen auf der einen Seite eingegrenzt, zugleich werden die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen auf der anderen Seite voll ausgeschöpft. Gegen-

26 Mit ähnlichem Fokus auf Grenzkontakte, aber in stärkerer Abgrenzung von Michels (1915) »Ehernem Gesetz der Oligarchie« bestimmt Smith (1965, 388) Frontline-Organizations durch drei Charakteristika: »1. The locus of organizational initiative is in front-line units, whether these are individual positions or segments of the organization. 2. Each such unit performs its task independently of other like units. 3. There are obstacles to the direct supervision of the activities of such units.« Vergleiche hierzu auch Kapitel 4.1.

27 »Street-level bureaucrats attempt to do a good job in some way. The job, however, is in a sense impossible to do in ideal terms. How is the job to be accomplished with inadequate resources, few controls, indeterminate objectives, and discouraging circumstances?« (Lipsky 2010, 82).

28 Dieser professionsübergreifende und gleichzeitig individualistische Zugang spiegelt sich nicht zuletzt im Untertitel von Lipskys Werk: »Dilemmas of the Individual in Public Services«.

über ihren KlientInnen sorgen *street-level bureaucrats* oft für eine größere Compliance, als vonseiten der Organisation erwartet wird (vgl. ebd.). Schließlich modifizieren sie ihr Stellenprofil qua Interpretation so, dass das Missverhältnis von verfügbaren Ressourcen und Zielen verkleinert wird, und entwickeln spezifische Klientenverständnisse, die de facto Erreichtes und formal angestrebte Ziele einander annähern (vgl. ebd.). Stärker als in professionsorientierten Zugängen werden hier systematisch die typischerweise problematischen Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, etwa hohe Fallzahlen, ins Zentrum der Analyse gerückt und zur Erklärung suboptimaler Leistungserbringung herangezogen. Damit sensibilisiert diese Perspektive für die Prekarität der Leistungserstellung dieser Dienste und widmet sich den Arbeitsbedingungen in der Fallbearbeitung nicht als Restgröße, sondern als strukturellen Problemquellen.

Wie Lipsky konstatiert auch Hasenfeld, dass *human service organizations* (HSOs) für ihre Mitglieder nicht selten »sources of great frustration« (Hasenfeld 2010b, 11) sind. Seine in den frühen 1980er Jahren entwickelte Typisierung stellt zwar auch die Bedeutung der *client-worker relation* (vgl. ebd., 21) heraus, setzt jedoch nicht auf einem zentralen Strukturproblem auf, sondern bemüht sich um eine möglichst facettenreiche Charakterisierung dieses Organisationstypus. Aufgegriffen und popularisiert wurde seine Typencharakterisierung im deutschsprachigen Raum unter dem Begriff der »sozialen personenbezogenen Dienstleistungsorganisationen« durch Thomas Klatetzki (2010).

Beschreibungen wie die des Menschen als »raw material« (Hasenfeld 2010b, 11) oder die Unterscheidung von *people-processing*, *people-changing* und *people-sustaining* (vgl. Hasenfeld 1983, 1972) sind zu klassischen Konzepten im Forschungsfeld sozialer Hilfe avanciert. Kennzeichnend für HSOs sind nach Hasenfeld (2010b) folgende Merkmale: Sie arbeiten mit dem erwähnten »Rohmaterial Mensch« – KlientInnen, Adressaten oder Betroffene sind also aktiv an den Organisationsprozessen beteiligt.<sup>29</sup> Eine herausgehobene Stellung für die Untersuchung des Organisationstypus nehmen für Hasenfeld moralische Überzeugungen ein: Der Umgang mit KlientInnen wird als organisational vermittelte Bekräftigung bestimmter moralischer Überzeugungen verstanden (vgl. ebd., 29); entsprechend stark ist die Tätigkeit in diesen Organisationen durch Emotionsarbeit geprägt. Angesichts kulturell heterogener Umwelten werden HSOs so zur »arena in which different moral values compete for dominance« (ebd., 29). Ihre Umwelten sind hoch institutionalisiert; entsprechend stark ist dieser Typus darauf angewiesen, in seinem Handeln extern legitimiert zu werden. Diesem Legitimationsdruck unterliegen auch die dort eingesetzten »Technologien« zur koproduk-

---

29 »[...] people do react and respond to the processes they experience, and by doing so, they influence what happens to them in the organization.« (Hasenfeld 2010b, 12).

tiven Leistungserstellung.<sup>30</sup> HSOs sind dabei zentral mit dem Problem der Unbestimmtheit ihrer Ergebnisse konfrontiert, da ihre Verfahren nicht nach einem einfachen Ursache-Wirkungs-Prinzip funktionieren.<sup>31</sup> Prägend für diesen Typus ist schließlich nicht zuletzt, dass mehrheitlich weibliche Beschäftigte in HSOs tätig sind (vgl. Hasenfeld 2010b, 14 ff.). Bis in die Gegenwart schlägt sich hier die gesellschaftliche Erwartung nieder, Frauen seien besonders geeignet für die Übernahme »sozialer Aufgaben«. <sup>32</sup> Der Typus der HSO kann in seiner Komplexität nach Hasenfeld dabei nicht aus einer, sondern nur aus der Perspektive verschiedener theoretischer Zugänge verstanden werden.<sup>33</sup>

Der Initiative von Thomas Klatetzki (2010) ist es zu verdanken, dass diese Spezifika auch im deutschsprachigen Diskurs wieder eine stärkere Präsenz erlangten und das Interesse an der Beforschung dieses Organisationstyps innerhalb der Soziologie zugenommen hat. Klatetzki etablierte in diesem Zusammenhang den Begriff der sozialen personenbezogenen Dienstleistungsorganisationen, der inzwischen vielfach aufgegriffen wurde.<sup>34</sup> Wie die der HSOs versteht sich diese Typisierung als Rahmen für eine Vielfalt »wichtige[r] soziologische[r] Ansätze zur Beschreibung und Erklärung eines bestimmten Typus von Organisation«, der darauf abzielt, eine soziologische Perspektive auf die »besondere [...] Organisation sozialer Einrichtungen und Dienste« (Klatetzki 2010b, 7) zu entwickeln. Das Organisationsverständnis ist auch hier abhängig vom konkreten theoretischen Zugang. Ein gemeinsamer Ausgangspunkt ist dabei ein Verständnis der Organisation in der Moderne als »ein soziales System, das rechtlich konstituiert ist« (ebd., 9). Die Merkmale der sozialen personenbezogenen Dienstleistungsorganisationen ähneln denen Hasenfelds, werden aber nicht in ihrer Gesamtheit übernommen.<sup>35</sup> Demnach zeichnet sich dieser Typus durch folgende sechs Merkmale aus: das »Roh-

30 »[T]he ability of the organization to select a service technology is constrained not just by the available repertoire of technologies (i.e. the technological environment) but mostly by the sanctioned practices (i.e. institutional logic) endorsed by key institutional actors such as regulatory agencies, funding organizations, other human service organizations, academic and research organizations, and professional organizations.« (Hasenfeld 2010b, 16) Die Perspektive Hasenfelds zeichnet sich aktuell durch ihre besondere Nähe zu einem neoinstitutionalistischen Verständnis von Organisationen und ihren Umwelten sowie die Betonung der Rolle institutioneller Logiken und Diskurse aus. Vergleiche Hasenfeld 2010a; Garrow und Hasenfeld (2010, 52).

31 Vergleiche das vielbeschworene Technologiedefizit von Erziehung nach Luhmann und Schorr (1982).

32 Vergleiche hierzu für den deutschsprachigen Raum einschlägig Sachße (1994).

33 Hier streichen Garrow und Hasenfeld (2010, 50–53) jedoch deren unterschiedliche Eignung heraus.

34 Vergleiche etwa Mayrhofer (2014, 284), Busse et al. (2016), Alberth et al. (2010, 482).

35 Nicht übernommen wird etwa die Charakterisierung der Tätigkeiten als *emotional work* und *gendered work*. Vergleiche dazu Hasenfeld (2010b).

material Mensch«, die Nutzung unbestimmter Technologien, die Vielfalt und Abstraktion ihrer Ziele, die Existenz mächtiger und dynamischer Umwelten, den Kernprozess der Interaktion sowie die Existenz problematischer und aufgezwungener Erfolgsmaße (ebd., 10–18).

Unter dem Dach dieser Typenbestimmung werden entsprechend unterschiedliche theoretische Zugriffe auf soziale personenbezogene Dienstleistungsorganisationen entwickelt, von dem erwähnten bürokratiebasierten Ansatz (Klatetzki/Nokielski 2010) über Zugriffe, die sich an foucaultschen Perspektiven orientieren (Groenemeyer/Rosenbauer 2010), bis hin zum Anschluss an Organisationskonzepte der losen Kopplung und organisierten Anarchie (Wolff 2010).

### 2.1.3 Fallbearbeitung durch und in Organisationen

Das dritte Forschungsfeld beobachtet Fallbearbeitung als Geschehen, das in und durch Organisationen stattfindet, ohne dass dabei professionelles Handeln oder ein bestimmter Organisationstyp Ausgangspunkt wären. Zugänge dieses Forschungsfeldes arbeiten häufig mit einem eher allgemeinen, jedoch weniger komplexen und distinkten Organisationsverständnis. Exemplarisch für diese Perspektive sind zum einen das von Weick (1976) am Gegenstand Schule entwickelte Konzept der losen Kopplung und zum anderen neoinstitutionalistisch ausgerichtete Untersuchungen.

Weick (1976) entwickelte das Konzept der *losen Kopplung* als expliziten Versuch, sich von starken Ordnungsannahmen zu lösen, die gerade in Bezug auf Schulen als Bürokratien kultiviert wurden.<sup>36</sup> Im Verbund mit der Perspektive des *sensemaking* (Weick 1969, 1995) hat dieser »schwache« Organisationsbegriff einen stark programmatischen Charakter.<sup>37</sup> Aufgegriffen wurde dieses Konzept als theoretische Bezugsfolie von Konzepten der *human service organizations* und der sozialen personenbezogenen Dienstleistungsorganisationen.<sup>38</sup> Mit dem Konzept der losen Kopplung als »sensitizing device« (Weick 1976, 2) plädiert Weick für einen Perspektivwechsel im Nachdenken über Verbundenheit und Autonomie. Lose Kopplung meint, dass Elemente der Organisation – etwa Ereignisse, Intentionen und Handlungen oder Spitze und Basis – nicht in einer starren, fixen oder auto-

---

36 »It is conceivable that preoccupation with rationalized, tidy, efficient, coordinated structures has blinded many practitioners as well as researchers to some of the attractive and unexpected properties of less rationalized and less tightly related clusters of events.« (Weick 1976, 3)

37 Für eine Weiterentwicklung, die Organisationen wieder stärker einbezieht, siehe Bakken und Hernes (2006).

38 Vergleiche etwa Wolff (2010), Lutz (1982) sowie Pinelle und Gutwin (2006).

matisierten Form miteinander verbunden sind.<sup>39</sup> Diese lose Form der Verbindung sei jedoch kein Manko, sondern diene einer realistischeren Beschreibung organisationaler Wirklichkeiten:

By loose coupling, the author intends to convey the image that coupled events are responsive, but that each event also preserves its own identity and some evidence of its physical or logical separateness. Thus, in the case of an educational organization, it may be the case that the counselor's office is loosely coupled to the principal's office. The image is that the principal and the counselor are somehow attached, but that each retains some identity and separateness and that their attachment may be circumscribed, infrequent, weak in its mutual affects, unimportant, and/or slow to respond. (ebd., 3)

Die Prozessperspektive auf Organisationen im Feld sozialer Hilfe wird besonders plastisch in Weicks (2006) Aufsatz zur Entdeckung elterlichen Missbrauchs in der Pädiatrie der 1950er Jahre. Im Zentrum steht hier die Einsicht, dass die Bereitschaft eines Systems, bestimmte Probleme wahrzunehmen, mit seiner Fähigkeit korrespondiert, mit eben jenen Problemen umzugehen (ebd., 1723 f.).<sup>40</sup> Mit der Einführung von interdisziplinären Teams und dem Einbezug von SozialarbeiterInnen wandelte sich dort die Interpretation unerklärlicher und in unterschiedlichen Heilungsstadien befindlicher Knochenbrüche bei Kindern. Die Diagnose der *brittle bones*, der brüchigen Knochen, wird abgelöst von der des Kindesmissbrauchs, dem *battered-child syndrome*. Mit dieser Umstellung verbunden sind Prozesse des Umarbeitens, des Kategorisierens und Verwerfens, des *enacting*, von Glauben und Erhärten. Nicht die Spezifika von Organisationen sozialer Hilfe, sondern allgemeine Prozesse des *sensemaking* stehen hierbei im Zentrum:

Order, interruption, recovery. That is sensemaking in a nutshell. And organizing is the act of trying to hold things together by such means as text and conversation, justification, faith, mutual effort (heedful interrelating), transactive memory, resilience, vocabulary, and by seeing what we say in order to assign it to familiar categories. Efforts to hold it together are made necessary by interruptions such as regression, throwiness, inconsistency, cosmology, episodes, forgetting, the unexpected, threats, and disasters.

39 Anzumerken ist an dieser Stelle, dass Orton und Weick (1990) sich in einer Kritik gegen die verbreitete Annahme wenden, lose und enge Kopplung seien entgegengesetzte Pole auf einem Kontinuum oder Extremformen. Vor diesem Hintergrund schlagen die Autoren ein integratives Fünf-Faktoren-Modell loser Kopplung vor. Im Gegensatz zum Ursprungskonzept hat es jedoch deutlich weniger Anschluss erfahren.

40 Eine professionsorientierte Variation dieser Figur entwickelt Pfadenhauer (2005) in ihrem Beitrag »Die Definition des Problems aus der Verwaltung der Lösung«.



Our job as researchers is to develop theories about what ›holding it together‹ means, what it depends on, and when what it depends on happens. (ebd., 1731 f.)

Am Beispiel von Hochschulen als *organized anarchies* treiben Cohen et al. (1972) unabhängig von dem Konzept Weicks die Idee einer losen Kopplung als Grundannahme weiter. Organisierte Anarchien, so die Autoren, lassen sich eher als »a loose collection of ideas than as a coherent structure« (ebd., 1) beschreiben. Ihr *garbage can model* dekomponiert Entscheidungsprozesse und begreift diese entgegen klassischer Rationalitätsvorstellungen als relativ unabhängige, zeitlich parallel ablaufende und deshalb unkoordinierte Ströme, die sich aus Entscheidungsanlässen, Teilnehmern, Lösungen und Problemen zusammensetzen (vgl. Büchner 2015b).

Gemeinsam ist diesen Zugängen loser Kopplung, dass sich aus ihrer Perspektive organisierte Fallbearbeitung weniger strukturorientiert als vielmehr stark prozessbezogen modellieren lässt. Damit steht jedoch nicht die Entität Organisation und damit nicht die Organisationshaftigkeit, sondern Organisieren als Prozess, der sich auch außerhalb von Organisationen ereignet, im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses.

Neben dieser dezidierten Prozessperspektive im Feld sozialer Hilfe prägen *neoinstitutionalistische Zugriffe* das Forschungsfeld zu organisierter Fallbearbeitung. Ebenfalls ausgestattet mit einem eher allgemeinen und wenig komplexen und distinkten Organisationsverständnis erhellen diese Perspektiven zum einen, wie unterschiedliche institutionelle Logiken in organisationalen Feldern miteinander konkurrieren und verhandelt werden. Neben diesem heterogenitätsorientierten Strang fragt ein eher homogenitätsorientierter nach den »Ähnlichkeitsproduzenten« in organisationalen Feldern.<sup>41</sup> Bereits in den grundlegenden Arbeiten DiMaggios und Powells (1983) wurde hier neben rechtlichen Regulierungen und Nachahmungen insbesondere die Bedeutung von Professionen herausgearbeitet.

Das Verhältnis unterschiedlicher institutioneller Logiken (Thornton 2004) steht im Zentrum der Studie von Bode und Turba (2014) zu den Organisationsweisen des Kinderschutzes in Deutschland. Das organisationale Feld des Kinderschutzes stellt sich aus dieser Perspektive als Ensemble dar, das von einer hohen

---

41 »The structure of an organizational field cannot be determined a priori but must be defined on the basis of empirical investigation. Fields only exist to the extent that they are institutionally defined. The process of institutional definition, or ›structuration,‹ consists of four parts: an increase in the extent of interaction among organizations in the field, the emergence of sharply defined interorganizational structures of domination and patterns of coalition; an increase in the information load with which organizations in a field must contend; and the development of a mutual awareness among participants in a set of organizations that they are involved in a common enterprise [...].« (DiMaggio/Powell 1983, 148)

Strukturdynamik und durch eine Pluralität institutioneller Logiken – unter ihnen die des Marktes, die des Staates und die der Familie – geprägt ist (ebd., 51). Im Zentrum der Untersuchung stehen damit die Rekonstruktion dieser Logiken und eine Analyse ihrer Ausdeutungsspielräume. Die einzelne Organisation taucht innerhalb des organisationalen Feldes dann als Instanz »organisationaler Kodierung« (ebd., 49) auf. Damit bezeichnet ist »die Art und Weise, wie kollektive Akteure institutionelle Logiken aufgreifen und innerhalb der für sie relevanten Handlungswelt verarbeiten« (ebd., 54).

Besonders fruchtbar ist diese Forschungsperspektive insofern, als sie dem Reformoptimismus einer Politik »aus einem Guss«, hier die Optimierung des deutschen Kinderschutzsystems betreffend, entgegentritt und empirisch die inhärenten Widersprüchlichkeiten des Feldes aufzuzeigen vermag. Fallbearbeitung erscheint in dieser Perspektive weit weniger durchstrukturiert, als bürokratie- und verfahrensasierten Perspektiven es nahelegen. In der Institutional-logics-Perspektive sind es primär die Umweltbedingungen der Organisation, die Pluralität an Logiken, gepaart mit unterschiedlichen organisationalen Kodierungen anderer Organisationen des Feldes, die auf der Akteursebene gerade keine einheitliche Ordnung stiften, sondern Improvisation und Copingstrategien zur Normalität des Organisierens werden lassen (vgl. ebd., 366). Damit leistet die Perspektive der *institutional logics* einen wichtigen Beitrag zur »soziologischen Aufklärung« gesellschaftspolitischer Sicherungs- und Rationalitätserwartungen.<sup>42</sup> Die Handlungspraktiken des Feldes sind gerade nicht *einem* Ziel, *einer* Logik untergeordnet, sondern scheinen wesentlich »lockerer« miteinander verknüpft zu sein als vonseiten der Reformer des Kinderschutzes intendiert. Geprägt durch »gegenseitiges Instrumentalisieren« bewältigen kollektive Akteure in dieser »Arena für permanentes Improvisieren« (ebd.) die Komplexität und Widersprüchlichkeit institutioneller Logiken.

Bekannt und prominent geworden ist das neoinstitutionalistische Forschungsprogramm jedoch weniger mit seinem Interesse an der Heterogenität als vielmehr mit dem an der Homogenität von Organisationen. Professionen stehen hier weniger hinsichtlich ihrer Interaktionen mit KlientInnen im Zentrum, sondern als Agenten der Homogenisierung organisationaler Felder.

Wie auch Bürokratien zählen Professionen nach DiMaggio und Powell (1983) zu den großen Trägern der Rationalisierung seit den 1950er Jahren (vgl. ebd. 147). Beobachtbar sind in diesem Zuge umfassende Prozesse der Angleichung von Organisationen: Durch Wettbewerb um Märkte, staatliche Regulierung und schließlich durch Professionen bilden sich *organizational fields* aus, die sich durch eben-

---

42 So konstatieren die Autoren: »Das gesellschaftliche Projekt Kinderschutz ist eine Sisypheutische Aufgabe und letztlich eine ›mission impossible‹.« (Bode/Turba 2014, 361)

jene Angleichungsprozesse auszeichnen. Drei Mechanismen sind demnach für zunehmende Angleichungsprozesse zuständig: Isomorphismus durch Zwang, durch Nachahmung und durch normativen Druck (vgl. ebd. 150–154). Während staatliche Regulierungen und Unsicherheit für die je ersten beiden Mechanismen sorgen, sind es insbesondere Professionen, die durch normativen Druck zur Homogenisierung von organisationalen Feldern beitragen:

Two aspects of professionalization are important sources of isomorphism. One is the resting of formal education and of legitimation in a cognitive base produced by university specialists; the second is the growth and elaboration of professional networks that span organizations and across which new models diffuse rapidly. Universities and professional training institutions are important centers for the development of organizational norms among professional managers and their staff. Professional and trade associations are another vehicle for the definition and promulgation of normative rules about organizational and professional behavior. (DiMaggio/Powell 1983, 152)

Wirkmächtig wird dieser normative Isomorphismus durch die Relevanz von Professionen bei der Rekrutierung von Mitgliedern, durch berufliche Weiterbildung sowie die ähnliche Professionalisierung des Managements von Organisationen innerhalb eines organisationalen Feldes (vgl. DiMaggio/Powell 1983, 152 f.). In Anlehnung an das Drei-Säulen-Modell (Scott 2008a) konzipiert Scott (vgl. 2008b, 223) Professionelle als *institutional agents* und unterscheidet drei Formen, in denen Professionelle als institutionelle Agenten agieren können (vgl. ebd., 223–227). Professionelle fungieren als kulturell-kognitive Agenten, die Kontrolle über legitime Definitionen von Wirklichkeit ausüben. Sie erstellen als normative Agenten Vorgaben für gewünschtes Handeln und agieren schließlich regulierend, insofern sie ihre kulturell-kognitiven Ideen in Gesetzgebungs- oder Zertifizierungsverfahren einbringen. Die Dominanz dieser Rollen kann durchaus interprofessionell variieren.<sup>43</sup>

---

43 Analog dazu unterscheidet Scott (2008b, 227 f.) drei typische Rollenzusammenhänge von Professionellen als institutionellen Agenten: Ein relativ kleiner Kreis kreativer Professioneller, die meist an Hochschulen angesiedelt sind und dort die kulturell-kognitiven, normativen und regulativen Rahmen weiterentwickeln und pflegen, ein größerer Kreis von »career professionals« (ebd., 227), die zwischen Hochschulen und Praxis vermitteln und Innovationen und Anpassungsprozesse in Gang setzen, und schließlich die größte Gruppe, die sogenannten klinischen Professionellen. Letztere setzen die abstrakteren professionellen Prinzipien im Klientenkontakt fallspezifisch ein, werden jedoch nicht als Exekutive professioneller Regeln verstanden. Vielmehr handele es sich bei ihnen um Akteure »in the creative process of proposing new distinctions, measures and methods in a ›bottom-up‹ incremental fashion« (ebd., 228).

Wie Stichweh (2005) und Kurtz (2010) weist auch Scott auf die Herausforderungen hin, mit denen Professionen als institutionelle Agenten zunehmend konfrontiert sind (vgl. ebd., 233 f.): Zum einen verbreitert sich die professionelle Wissensbasis und differenziert sich aus. Expertenwissen wird dabei zunehmend spezifischer, was die Arbeitsteilung in und zwischen Professionen verstärkt. Schließlich sind professionelle Normen heute wesentlich stärker servicebezogen. Die Idee des individualistischen Professionellen und seine primäre Kontrolle durch das Kollegium werden so zunehmend durch die Orientierung an hierarchischer und managerialer Kontrolle abgelöst.

Aus dieser homogenitätsorientierten neoinstitutionalistischen Perspektive wird organisierte Fallbearbeitung als typischer Prozess eines organisationalen Feldes beobachtbar, im hier untersuchten Fall dem der sozialen Hilfe. Angesichts des breiten Einsatzes von SozialarbeiterInnen und -pädagogInnen in Jugendämtern, den für sie geltenden ähnlichen gesetzlichen Regulierungsbestimmungen sowie aufgrund der hohen Unsicherheit im Verhältnis von Zwecken und Mitteln und schließlich der Ambiguität dieser Zwecke (vgl. DiMaggio/Powell 1983) lässt sich insgesamt eine verhältnismäßig starke Isomorphie unter Jugendämtern erwarten. Ausgehend von der Frage nach der Organisiertheit von Fallbearbeitung würde primär das Handeln von *clinical professionals* als zentralen Agenten der Schaffung und Weiterentwicklung von Institutionen in den Blick geraten. Angesichts der genannten Herausforderungen und des geringen gesellschaftlichen Status der Profession Sozialer Arbeit ließe sich aus dieser Perspektive vermuten, dass serviceorientierte und manageriale Formen der Kontrolle im Vergleich zu durch die Profession vermittelten Standards verbreiteter sind. Entsprechend stärker würde man aus dieser Perspektive mit Isomorphie aufgrund von Mimesis und rechtlichem Zwang rechnen.

## **2.1.4 Diskussion: Organisationale Strukturierung von Fallbearbeitung als Leerstelle**

Die hier vorgestellten Perspektiven eröffnen vielfältige und fruchtbare Zugänge zu organisierter Fallbearbeitung im Feld sozialer Hilfe. Professionsorientierte Zugänge sensibilisieren für die vielfältigen Spannungen und Widersprüche, denen Fallbearbeitung als professionelles Geschehen ausgesetzt ist: angefangen von den Spannungen von Hilfe und Kontrolle, die im Handlungsfeld Sozialer Arbeit verortet werden (Urban 2004; Oevermann 2000, 2009), bis zu den ermöglichenden und begrenzenden Spannungen zwischen Profession und Bürokratie bzw. Formalität (Schütze 1996; Oevermann 1996, 2013). Sie offerieren mit der Trias von Diagnose, Inferenz und Behandlung differenzierte Heuristiken zur Analyse profes-

sioneller Arbeit und diskutieren die Bedeutung von Organisationen im *system of professions* (Abbott 1988). Für die interaktive, lokale und situative Verfertigung von Fällen durch eine Vielzahl von Beteiligten sensibilisieren mikrosoziologische Zugänge (Bergmann et al. 2014). Statt von »bestehenden« Fällen auszugehen, arbeiten sie die gemeinsamen Herstellungspraktiken der Klientifizierung und Deklientifizierung, die Erzeugung und Pflege von Konsensfiktionen (Hitzler 2012; Hall et al. 2003) sowie die Rolle deeskalierender Interaktionsmuster heraus (Böhringer/Karl 2015).

Die besondere Stärke typenorientierter Zugänge liegt in deren Sensibilisierung für die Strukturmuster von Organisationstypen (Apelt/Tacke 2011), die sich in der Fallbearbeitung niederschlagen: Je nach Konzept erschließt sich Fallbearbeitung dann als bürokratisches Verfahren, das zusätzlich durch das Kollegium als professionelles Entscheidungsgremium geprägt sein kann (Klatetzki/Nokielski 2010), als eingebettet in eine professionelle oder Maschinenbürokratie (Mintzberg 1979, 1980) oder als Arbeitsprozess, der von den typischen Zumutungen und Copingstrategien von *street-level bureaucracies* (Lipsky 2010) geprägt ist. Die breiter angelegten Charakterisierungen des Organisationstypus der *human service organization* (Hasenfeld 1983, 2010a, b) bzw. der sozialen personenbezogenen Dienstleistungsorganisation (Klatetzki 2010a) entfalten ein breiteres, aber weitgehend ähnliches Spektrum typischer Merkmale von Organisationen sozialer Hilfe. Damit sind typenorientierte Zugänge nicht zuletzt ein wichtiges Korrektiv für die gesellschaftliche Tendenz, Organisationen vermeintlich unterschiedslos zu beschreiben, um auf Basis dieser Beschreibungen unternehmerische oder technisierende Optimierungsbemühungen zu entwickeln, die eben jene Spezifika der Leistungserbringung dieser Organisationen ignorieren.

Von diesen professions- und typenorientierten Zugängen lassen sich solche unterscheiden, die Fallbearbeitung als Leistung in und durch Organisationen thematisieren. Hier bietet das Konzept der losen Kopplung eine Alternative zu starren strukturellen Organisationstheorien, indem es die Einheiten einer organisationalen Analyse zunächst frestellt und voneinander löst, um dadurch sensibler für empirisch verbreitete Formen loser Kopplung zwischen unterschiedlichsten Elementen zu sein (Weick 1976). Diese Lockerung fixer, über lange Zeiträume organisationssoziologischer Forschung für selbstverständlich gehaltener Verbindungen, etwa zwischen Problemen und Lösungen, verfolgt auch das *garbage can model* mit seiner Charakterisierung organisierter Anarchien (Cohen et al. 1972). Die besondere Chance eines neoinstitutionalistischen Zugangs zu organisierter Fallbearbeitung liegt darin, Ähnlichkeiten von Fallbearbeitung auf gemeinsame organisationale Umwelten und die in ihnen wirksamen Ähnlichkeitsproduzenten wie Recht (Zwang), Nachahmung (Mimesis) oder Professionen (normativer Druck) beziehen zu können (Meyer/Rowan 1977; Scott 2008a, b). Neben dieser Homogenisie-

rungsperspektive eröffnen die Konzepte der *institutional logics* (Thornton 2004) und der organisationalen Kodierung (Bode/Turba 2014) den Blick auf das »ganz normale Chaos« (Bode/Turba 2015) im Kinderschutz. Anders als politisch intendiert hat Fallbearbeitung, folgt man dieser Perspektive, wenig mit dem gemeinsamen Ziehen an einem Strang gemein. Stattdessen ist sie mit einer erheblichen Pluralität von Logiken, organisationalen Kodierungen und Interpretationsspielräumen konfrontiert.

Inmitten dieser reichhaltigen Perspektiven, Zugriffe und Anknüpfungsmöglichkeiten für die Untersuchung organisierter Fallbearbeitung macht sich jedoch eine eigentümliche Leerstelle bemerkbar: Sie tut sich dort auf, wo es um die Prägekraft organisationaler Strukturen für Fallbearbeitung oder, anders formuliert, um Fallbearbeitung als Organisationsleistung geht.

Organisationen unterscheiden sich als soziale Systeme von Gesellschaft, Handlungsfeldern, Gruppen und Professionen. Sie sind mehr als nur Rahmen der Fallbearbeitung, Lieferanten und Mitstrukturierer institutioneller Kommunikationsanlässe, mehr als eine Kodierungsinstanz konkurrierender institutioneller Logiken. Organisierte Fallbearbeitung im Feld sozialer Hilfe erschöpft sich nicht im bürokratischen Verwalten und im Nutzen von Ermessensspielräumen – denn die Leistung selbst kann nur begrenzt in Eigenregie der formalen Organisation hergestellt werden. Die organisationale Strukturierung von Fallbearbeitung eröffnet nicht nur Aushandlungsspielräume für kreative und organisationsdistanzierte Professionelle. Organisierte Fallbearbeitung lässt sich schließlich auch schwer als schrittweises und ungestörtes Anwachsen von Sinngebungsprozessen verstehen, die aus einem Set an Problemen entsprechende Diagnosen und Behandlungen formen – dafür ist Organisation, vermenschlichend gesprochen, zu gelungsbedürftig: Organisation unterbricht, drängelt und grätscht immer wieder in Sinngebungsprozesse hinein; sie formatiert nicht zuletzt die Wahrnehmungsschemata der Fallbearbeitung recht fundamental. Sie lässt Professionelle mit ihrem Fall gerade nicht allein, bestimmt Fallbearbeitung also nicht allein rahmend, sondern konstitutiv.

Um dieser Strukturierungswirkung von Organisationen auf Fallbearbeitung nachzugehen, ist ein theoretisches Beobachtungsinstrumentarium notwendig, das zugleich über ein allgemeines, komplexes und distinktes Verständnis von Organisation verfügt: Ein *allgemeines* Verständnis erlaubt es, Organisationen organisationstypenübergreifend beobachtbar zu machen. Ein hinreichend *komplexes* Verständnis erschließt Organisationen in ihren charakteristischen Prozessen und Strukturen, ohne sie vorschnell auf ein Prinzip oder eine Logik zu verkürzen. Ein *distinktes* Verständnis von Organisation muss benennen, worin sich Organisationen von anderen sozialen Formen wie Gruppen oder Gesellschaften unterscheiden.

Geht man von der Frage der organisationalen Strukturierung von Fallbearbeitung aus, zeigt sich, dass den hier exemplarisch vorgestellten Zugängen zum einen die Tendenz eigen ist, Organisation als soziales System entweder zu *überschätzen* oder sie zu *unterschätzen*. Zum anderen neigen typenspezifische Zugänge dazu, die Richtung des Erkenntnisinteresses zu *verschieben*.

Mit der *Überschätzung* von Organisationen droht die Reduzierung von Organisationen auf das Prinzip der Formalität. Wird Organisation auf Formalität verkürzt, hat man es auf den ersten Blick durchaus mit einem starken Organisationsverständnis zu tun: Organisationen werden allgemein als durch Formalität geprägt charakterisiert und (zumindest implizit) dadurch als distinkt bestimmt. Dieser starke Rückbezug auf Formalität überrascht angesichts seiner prominenten organisationssoziologischen Geschichte (vgl. Tacke 2015) kaum. Die Problematik besteht darin, dass Formalität als ein zugleich allgemeines und distinktes Merkmal verstanden wird, dass beide Merkmalstypen also verknüpft bzw. vermischt werden. Notwendig offen bleibt dabei, in welchem Verhältnis informale Strukturen zu ebenjener Formalstruktur stehen und welche Folgen sich aus dem Umstand der Formalisierung ergeben, welchen Unterschied sie also für das Operieren des sozialen Systems macht. Durch das Fehlen eines komplexen, also integrierten Verständnisses von Informalität und den Funktionen und Folgen von Formalisierung wird das Steuerungsvermögen von Organisationen überschätzt. Auf diese Schwierigkeit stößt man etwa, wenn Organisation und Profession im Gespann das Beobachtungsinstrumentarium von Untersuchungen prägen. Mit dieser Kombination lässt sich dann zwar Organisation in Profession insofern integrieren, als die »widersprüchliche Einheit« (Oevermann 2008, 57) professionellen Handelns, bestehend aus formalem Rollenhandeln und »diffusen Beziehungsanteilen« (ebd.), zutage tritt. Die Frage der informalen Anteile des Rollenhandelns und der intendierten und nichtintendierten Folgewirkungen der Formalisierung bleibt so jedoch weitgehend ausgeblendet.

Dasselbe Verständnis von Organisationen als formaler Rahmen lässt auch eine *unterschätzende* Lesart zu: Diese Unterschätzung liegt nahe, weil zum einen die Metaphorik des Rahmens optimistisch ausgedeutet werden kann: Professionsorientierte Zugänge legen zumindest nahe, Organisationen als Kontexte für professionelles Handeln gleichsam zu externalisieren und sich dem Eigentlichen, nämlich dem professionellen Geschehen zuzuwenden.<sup>44</sup> Eine deutliche Ausklam-

---

44 Diese Tendenz zeichnet sich auch dort ab, wo Organisationen, z. B. als Teil der Mesoebene des Bedingungsgefüges Sozialer Arbeit, explizit berücksichtigt werden, wie etwa im Modell von Lenz (2013, 170 ff.). Organisationen werden hier neben »Institutionen [...] sowie [...] [der] Managementebene« vor allem als Einbringer von »Fachlichkeit« und »Wertgebundenheit« und weniger als komplexe und distinkte soziale Phänomene diskutiert.

merung von Organisationen findet sich in Zugängen, die Organisationen als lösbares Problem externalisieren (vgl. Urban 2004). Eine solche Ausklammerung rechnet die Eigenkomplexität von Organisationen gewissermaßen aus der Analyse heraus. Sie ist weniger stark ausgeprägt, wenn Organisationen stärker in ihrer Funktion als Begrenzungs- und Ermöglichungsbedingungen professioneller Arbeit diskutiert werden.

Mikrosoziologische Ansätze nähern sich der Fallbearbeitung zwar äußerst auflösungsstark und differenziert, auch greifen sie auf das Zweiergespann von Organisation und Profession weniger stark kontrastierend zurück, indem Amalgamierungen zwischen professionellen und organisationalen Strukturen in der Fallbearbeitung herausgearbeitet werden. Dem anders gelagerten Erkenntnisinteresse entsprechend bleibt Organisation hier jedoch primär eine relativ sparsam theoretisierte Struktur unter anderen. Sie gewinnt nur insoweit Relevanz, als sie sich in lokalen, situativen und interaktiven Praktiken der Fallverfertigung niederschlägt. Die Frage der mittel- bis langfristigen Orientierung von Praktiken durch Organisationen tritt damit tendenziell in den Hintergrund. Durch die sparsame Theoretisierung von Organisationen stellt die Frage nach ihrer Spezifik eine Herausforderung dar, denn organisationale Praktiken müssen nicht nur identifiziert, sondern auch von anderen begründet abgegrenzt werden.

Versucht man, der Frage nach der Strukturierung von Fallbearbeitung durch Organisationen mithilfe des Konzepts der losen Kopplung nachzugehen, stößt man durch das sehr allgemeine und wenig distinkte Verständnis von Organisationen an Grenzen. Durch die klare Fokussierung auf eine Prozessperspektive, also auf Organisieren statt auf Organisation als Strukturierungsinstanz, gerät programmatisch das hier interessierende Phänomen aus dem Blick.

Ein eher unterkomplexes und wenig distinktes Organisationsverständnis kennzeichnet auch neoinstitutionalistische Zugänge. Dem Fokus auf organisationale Umwelten und der damit verbundenen Abkehr von Fragen der Organisation an sich verdankt dieses Forschungsprogramm geradezu seine Innovationskraft (vgl. Bonazzi 2008, 410). So relevant die Berücksichtigung von Organisationsumwelten in ihrer Prägung durch Rationalitätsmythen, Homogenisierungstendenzen und unterschiedliche institutionelle Logiken für die Untersuchung organisierter Fallbearbeitung auch ist, so schwierig gestaltet es sich, diese Perspektive zum Ausgangspunkt der Untersuchung zu machen. Wesentliches Hindernis ist hierbei ein Organisationsverständnis, das nach der Dekonstruktion von Formalstrukturen als Mythen und ihrer Entkopplung von der Aktivitätsstruktur kein alternatives, hinreichend komplexes Verständnis der Funktionsweisen von Organisationen auf der Ebene der Aktivitätsstruktur entwickelt (vgl. Tacke 2015, 52 ff.).

Eine *Verschiebung* des hier formulierten Erkenntnisinteresses würden typenbasierte Ausgangspunkte der Analyse nahelegen. Ausgehend von der Lesart, dass



es sich bei Organisationstypen um beobachterabhängige, evolutionäre Strukturmuster handelt (Apelt/Tacke 2011), wird organisierte Fallbearbeitung als geprägt durch die charakteristischen Merkmale des entsprechenden Organisationstyps beobachtbar. Statt der Fallbearbeitung als Organisationsleistung würde dann jedoch die Organisationstypik von Fallbearbeitung im Zentrum stehen. Dies impliziert die stärkere Berücksichtigung von Differenzen zu anderen Organisationstypen und die Betonung empirischer Ähnlichkeiten zwischen Organisationen eines Typus. Interorganisationale Differenzen innerhalb eines Typs sind in der Logik dieses Zugangs eher von nachrangigem Interesse. Gerade diese Differenz, das Einlassen auf die Komplexität von Organisationen als Strukturierungsinstanzen von Fallbearbeitung, macht jedoch den Reiz einer empirischen Untersuchung organisierter Fallbearbeitung aus.

An dieser Stelle sei auf eine weitere methodologische Problematik hingewiesen, die insbesondere bei stark merkmals- statt problembasierten Organisationstypen auftaucht: die *Überbestimmung* von organisationalen Prozessen und Strukturen durch Sets an Merkmalen.

Auch wenn in den meisten Typendefinitionen Merkmale und Probleme als Definitionskriterien kombiniert werden, legt insbesondere die Bestimmung von Merkmalen nahe, dass Strukturen und Prozesse (in diesem Fall Fallbearbeitung) in einer spezifischen, eben typischen Form stattfinden.<sup>45</sup> Am Beispiel der sozialen personenbezogenen Dienstleistungsorganisationen (Klatetzki 2010a) würde man entsprechend annehmen, dass etwas das »Rohmaterial Mensch« mit seiner Subjektivität und seiner Eigensinnigkeit de facto in der Fallbearbeitung relativ verlässlich Berücksichtigung findet. Wird jedoch empirisch beobachtet, dass dieses Merkmal vom definitorisch vorgefassten abweicht, bleibt dies nicht ohne Konsequenz für die Typenbestimmung, die den Ausgangspunkt der Untersuchung bildete: Wenn die Bearbeitung von KlientInnenproblemen mit geringer Koproduktivität geschieht, wenn statt dem Ringen um die Mitwirkung von KlientInnen lediglich Mitwirkungsbereitschaft abgeprüft wird, stellt sich die Frage, inwiefern das Beobachtete dann noch durch die Typisierung der sozialen personenbezogenen Dienstleistungsorganisationen erschlossen werden kann. Eine mögliche Antwort auf diese Problematik liefern Diagnosen der Hybridisierung (vgl. Bode/Brose 2001; Noordegraaf 2007). Die spannende Frage, die diese Hybridisierungen aufwerfen, ist die der Rückwirkung auf das vorgelagerte Typenkonzept: So reduziert sich empirisch begründet die Trennschärfe des Typus gegenüber anderen Ty-

---

45 Im Gegensatz dazu basiert etwa die Typologie von Etzioni (1961) auf *einem* Aspekt des Organisierens, der Herstellung von Compliance. Die sich daraus ergebenden Mischformen teilen nicht das im Folgenden skizzierte Problem der Überbestimmung, das bei additiven Typologien auftreten kann.

pen, sofern die empirischen Beobachtungen in Summe in Richtung einer solchen Hybridisierung weisen und sich nicht auf Einzelfälle beschränken. Zeigen sich hingegen empirisch zwischen Organisationen desselben Typs heterogene Ausprägungen (Hybridisierungen, Teil-Hybridisierungen, fehlende Hybridisierungen usw.), so spitzt sich das Problem zu: Hier stellt sich die Frage, inwiefern die entsprechende Diagnose der Hybridisierung nicht zunächst auf einzelne Organisationen statt auf die Ebene des Organisationstyps zu beziehen wäre.

Vor diesem Hintergrund bietet sich zum einen die Wahl eines Beobachtungsinstrumentariums an, das über ein starkes Organisationsverständnis verfügt (2.2.1). Zum anderen bereichern die hier vorgestellten Perspektiven auf die Fallbearbeitung das Beobachtungsinstrumentarium dieser Untersuchung. Dies geschieht zum einen durch die Berücksichtigung von Umweltdynamiken in organisationalen Feldern und die punktuelle Nutzung einer prozessualistischen Perspektive auf Organisationen (2.2.2). Zum anderen werden ausgewählte Spezifika der Organisationen sozialer Hilfe als Problemkomplexe von Fallbearbeitung in Rechnung gestellt (2.2.3).

---

## **2.2 Organisierte Fallbearbeitung – Theoretisches Beobachtungsinstrumentarium**

Obgleich Organisationen funktional differenzierte Gesellschaften konstitutiv prägen (vgl. Luhmann 2000a, 380 ff.; Tacke 2001; Schimank 2005), ist die Frage, wie sie sich als soziale Systeme beschreiben lassen, nach wie vor herausfordernd. Will man die Organisationshaftigkeit von Fallbearbeitung empirisch in den Blick nehmen, fällt auf, dass Fallbearbeitung zugleich in und durch das soziale System Organisation stattfindet, ohne sich in ihm zu erschöpfen. Formalität ist für Organisationen zwar zentral, aber auf welche Weise genau, wenn sich Organisationen nicht auf das Prinzip der Formalität verkürzen lassen? Organisationen sind zwar eigene, jedoch keine isolierten Sinnwelten. In ihnen begegnen uns bekannte Sinngebungen wie Umgangsformen und Rationalitätsvorstellungen, aber auch neue Sinnzusammenhänge, etwa Abteilungskonflikte oder Diskretionsprobleme. Sie sind auf personale Akteure angewiesen, verfügen jedoch durch Anstellung und Entlassung, Versetzung und Beförderung über ein erhebliches Potenzial zu ihrer Mobilmachung. Wie lässt sich vor diesem Hintergrund die eigentümliche Strukturierungswirkung von Organisationen theoretisch fassen?

Angesichts der eigentümlichen Leerstelle des Organisationscharakters von Fallbearbeitung gilt es hier, ein theoretisches Beobachtungsinstrumentarium zu wählen, das über einen starken Organisationsbegriff verfügt. Dieser sollte allgemein genug sein, um typenübergreifende Organisationsbeobachtungen zu instru-

ieren, komplex genug, um die Eigenlogiken und Widersprüchlichkeiten von Organisationen in Rechnung zu stellen, und hinreichend distinkt, also angeben, wodurch sich Organisationen von anderen sozialen Phänomenen unterscheiden. Eine empirische Untersuchung organisierter Fallbearbeitung ist dann aussichtsreich, wenn sie der Allgemeinheit, Komplexität und Besonderheit organisationaler Strukturierung zu Sichtbarkeit verhelfen kann.

Vor diesem Hintergrund entscheidet sich diese Untersuchung für die frühe systemtheoretische Organisationstheorie Luhmanns, die Organisationen als formalisierte soziale Systeme begreift (2.2.1). Ergänzt wird diese Perspektive um Anschlüsse an neoinstitutionalistische Konzepte und empiriebezogene Erweiterungen (2.2.2). Um die Spezifik von Fallbearbeitung im Feld sozialer Hilfe zu adressieren, wählt diese Untersuchung einen problemorientierten Zugriff: Sie stellt die Herausforderungen sozialer Hilfe in Form von Bezugsproblemen in Rechnung. Dabei handelt es sich um die Problematiken der Koproduktion, der Einzelfallspezifik der Leistungserstellung unter Bedingungen hoher Unsicherheit sowie der fragilen Legitimität, unter der Fallbearbeitung operiert (2.2.3). Die Chance eines solchen problemorientierten Zugangs liegt darin, auch solche Lösungswege der Bezugsprobleme empirisch beobachtbar zu halten, die etwa Koproduktion minimieren, negieren oder ausblenden.

## **2.2.1 Stabilisierung von Verhaltenserwartungen »mit Nachdruck« – das Organisationsverständnis der frühen Systemtheorie Luhmanns**

Die frühe systemtheoretische Organisationstheorie Luhmanns (1999), entwickelt in »Funktionen und Folgen formaler Organisation«, eignet sich in besonderem Maße zur Untersuchung organisierter Fallbearbeitung. Als allgemeine, komplexe und distinkte Organisationstheorie bietet sie ein starkes Organisationsverständnis und bewegt sich auf einem Abstraktionsniveau, das dem empirischen Erkenntnisinteresse dieser Untersuchung angemessen ist (2.2.1.1). Anders als die immer noch breit genutzte Bezugsfolie Webers arbeitet dieser Zugang mit reduzierten Rationalitätsannahmen, die Organisationen als durchaus widersprüchliche soziale Systeme beschreibbar machen (2.2.1.2). Mit dem hier gewählten systemtheoretischen Zugriff geht schließlich eine äquivalenzfunktionalistische Perspektive, ein »Denken in Möglichkeiten« einher. Damit eröffnet sie einen empirisch offenen, theoretisch informierten Blick auf die vielfältigen empirischen Lösungswege organisationaler Probleme (2.2.1.3).

### 2.2.1.1 Formalität, Informalität und andere Verhaltenserwartungen

Organisationen werden in diesem Zugang als formalisierte soziale Systeme gefasst, die eine Grenze zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern ziehen und sich so von ihrer Umwelt unterscheiden (vgl. Luhmann 1999, 35 ff.). Organisationen lassen sich in diesem Zugriff als *Handlungssysteme* begreifen,<sup>46</sup> die *durch Erwartungen strukturiert* werden (vgl. ebd., 26).<sup>47</sup> Durch die Art und Weise der Stabilisierung von Verhaltenserwartungen unterscheiden sie sich von anderen sozialen Systemen wie Gruppen (vgl. ebd., 84 ff.). Anders als diese verfügen sie über die Möglichkeit, bestimmte Verhaltenserwartungen an Mitgliedschaftsbedingungen zu knüpfen und so mit einer besonderen Form der Verbindlichkeit, gewissermaßen »mit Nachdruck« auszustatten. Diesen »ausgespezialisierten Erwartungen« (ebd., 38) kann nicht widersprochen werden, ohne die Mitgliedschaft zu gefährden. Dementsprechend ist die Grenzziehung zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern konstitutiv für Organisationen, sie spielt gewissermaßen »die entscheidene entscheidende Rolle in formalisierten Systemen« (Drepper 2003, 100).<sup>48</sup>

Formalisierung erlaubt Organisationen als sozialen Systemen »ein Höchstmaß an Generalisierung« (Luhmann 1999, 59) von Verhaltenserwartungen in zeitlicher, sachlicher und sozialer Hinsicht.<sup>49</sup> Die so gewonnene Stabilität von Erwartungen ist dabei nicht absolut, sondern relativ zu verstehen.<sup>50</sup> Formalisierung erlaubt es

46 »Handlungssysteme sind nicht substantiell undurchdringliche Blöcke, sondern Ereignis-komplexe, die durch verschiedene Erwartungsstrukturen Sinn und Begrenzung erhalten.« (Luhmann 1999, 60)

47 Hierin unterscheidet sich dieser Zugang klar von der prozessualistisch ausgerichteten späten Organisationstheorie Luhmanns, die von Kommunikationen als Einheit von Information, Mitteilung und Verstehen als kleinsten theoretischen Einheiten ausgeht (vgl. Luhmann 1987, 2000a). Für eine Nutzung dieses späten Zugangs zur empirischen Exploration von Niedrigschwelligkeit in der Sozialen Arbeit siehe Mayrhofer (2012).

48 Vgl. Luhmann (1999, 44). Luhmann (2000a, 392) stellt hier pointiert heraus: »Die Funktionssysteme gehen von Inklusion aus und lassen Exklusionen gleichsam nur geschehen. Bei Organisationen liegt der Fall umgekehrt. Hier werden alle ausgeschlossen, es gibt kein Naturrecht auf Mitgliedschaft, weil die Inklusion hochselektiv erfolgen muss.«. Nicht nur werden Mitglieder selektiert, sie werden auch nur aspekthaft, nämlich in ihrer Mitgliedsrolle in Organisationen einbezogen (vgl. Luhmann 1999, 39 ff. sowie bereits Barnard 1938).

49 Entsprechend werden Normen, Rollen und Institutionen unterschieden (vgl. Luhmann 1999, 54 ff.).

50 Luhmann spricht hier von »relativer Invarianz« (Luhmann 1999, 26). Relative Invarianz bezeichnet die »Unabhängigkeit des Systems von Veränderungen in der Umwelt. Seine Invarianz erhält ein Handlungssystem durch die Ordnung der Verhaltenserwartungen, die den Systemzusammenhang definieren. Verhaltenserwartungen sind das ordnende Element in jedem Handlungssystem. Der gemeinte Sinn jeder Handlung projiziert einen Ablauf in die Zukunft, stellt eine künftige Situation vor und ist in diesem Sinne Erwartung.« (ebd.)

Organisationen, ihren Erwartungshaushalt gleichzeitig elastisch und stabil zu halten: So können formale Erwartungen, ebenso wie sie entschieden werden, auch modifiziert, zurückgenommen oder ausgeweitet werden. Formale Erwartungen werden in diesem Sinne nicht als triviale Gegebenheiten verstanden, sondern als Ergebnis von Entscheidungen.

Die Besonderheit dieses organisationssoziologischen Zugangs liegt dabei in der *Verbindung von Erwartung und Handlung*: Erwartungen determinieren Handlungen nicht, sondern *orientieren* sie. Werden Erwartungen durch Formalisierung zeitlich, sachlich und sozial generalisiert, können Mitglieder an diese Erwartungen und Erwartungserwartungen sowohl durch konformes als auch durch abweichendes Handeln anschließen. Organisationen strukturieren Handlungen also insofern, als sie Handlungen wahrscheinlich machen (also das zitierte »Höchstmaß an Generalisierung« schaffen), indem sie die Erfüllung formaler Erwartungen zu Mitgliedschaftsbedingungen machen. Entsprechend zeigt sich die Strukturierungswirkung der Organisation nicht direkt, sondern mittelbar:

Letztlich ruht die gesamte Formalisierung von Erwartungen auf den äußerst seltenen Entscheidungen über Eintritt und Austritt, sowie auf der Möglichkeit, sie jederzeit zu vollziehen. [...] Man kann die *Bedeutung der formalisierten Erwartungen* daher nicht an der Häufigkeit ihres sichtbaren Gebrauchs, nicht an der Zahl der entsprechenden Interaktionen ablesen. *Sie wirken durch Präsenz des Möglichen.* (ebd., 275 f.; Hervorhebung S. B.)

Obleich dieser Zugriff Formalisierung als distinkten Mechanismus der Herstellung von Folgebereitschaft und Erwartungssicherheit ausweist, sind es doch nicht ausschließlich und nicht überwiegend formale Erwartungen, die den Erwartungshaushalt der Organisation prägen. Neben ihnen bilden sich stets zumeist recht umfassende informale Erwartungen aus, die Orientierungswirkung entfalten. Formale und informale Organisationsstrukturen stehen in diesem Zugriff nicht verbindungslos nebeneinander, vielmehr wird Informalität als von der formalen Struktur abgeleitetes Phänomen begriffen. Es erwächst aus der notwendigen Lückenhaftigkeit der formalen Erwartungsordnung, reagiert auf vielfältige und gegenläufige »Systembedürfnisse« (ebd., 285), die Formalität nicht bedienen kann, und dient als Puffer für interne Widersprüchlichkeiten wie etwa konkurrierende Abteilungslogiken. Wo informales Handeln gegen formale Erwartungen verstößt, zugleich jedoch der »Anpassung des Systems an Umwelterwartungen« (ebd., 305) dient, spricht Luhmann von »brauchbarer Illegalität« (ebd., 304).

Als sprichwörtlich andere Seite der Medaille zählen informale Erwartungen damit konstitutiv zum Erwartungshaushalt von Organisationen – entsprechend

werden Organisationen nicht als formale, sondern als *formalisierte* soziale Systeme begriffen (vgl. ebd., 38). Formalität ist in diesem Sinne keine einfache Teilstruktur des Gesamtsystems und im Übrigen graduell bestimmt. Organisationen sind in diesem Sinne unterschiedlich stark formalisiert, sie unterscheiden sich beispielsweise in der Dichte und Reichweite formaler Erwartungen. Einzelerwartungen hingegen werden nicht graduell, sondern binär bestimmt: Entweder ist eine Erwartung an Mitgliedschaft gebunden oder nicht.

Zu den nicht an Mitgliedschaft gebundenen Erwartungen zählen neben informellen Erwartungen auch andere Erwartungstypen (vgl. ebd., 27 f.). Diese anderen Erwartungstypen machen sich insoweit bemerkbar, als die einzelne Organisation zwar eine eigene Sinnwelt, aber kein völlig fremdartiger Mikrokosmos ist: Auch hier trifft man auf gesellschaftliche, professionelle oder institutionelle Erwartungen – man begrüßt sich auf vertraute Weisen, pflegt einen bestimmten professionellen Habitus und glaubt an die segensreiche Wirkung von Kennzahlen. Diese Offenheit für die Relevanz anderer Erwartungskomplexe stellt eine besondere Stärke dieses Zugriffs dar. Sie erleichtert zum einen Verknüpfungen zu anderen organisationstheoretischen Konzepten, etwa dem des Neoinstitutionalismus. Zum anderen bietet sie sich dadurch als gemeinsame Bezugstheorie für unterschiedliche Disziplinen und Handlungswissenschaften an, die an der Erschließung ihrer organisierten Wirklichkeit interessiert sind.

### 2.2.1.2 Reduzierte Rationalitätsannahmen

Der hier verwandte Theorierahmen zeichnet sich durch vergleichsweise sparsame organisatorische Rationalitätsannahmen aus. Obgleich die Revisionen der Rationalität<sup>51</sup> in weiten Teilen der Organisationssoziologie zum institutionalisierten Wissensbestand zählen, operieren insbesondere manageriale und handlungswissenschaftliche Organisationsverständnisse weiterhin mit starken und schlichtweg unrealistischen Rationalitätsannahmen und Steuerungsüberzeugungen. Hinzu kommt, dass sich auch vonseiten der Gesellschaft hohe Rationalitätserwartungen an Organisationen richten, die Annahme der Rationalität von Organisationen zählt geradezu zu den Selbstverständlichkeiten der modernen Gesellschaft (vgl. Japp 1994, 127).<sup>52</sup> Gemeinsam ist diesen Verständnissen die Idee *einer* Rationali-

---

51 Vergleiche für einen Überblick Becker et al. (1988) und Bonazzi (2008) sowie Luhmann (1971a, 1991) und Tacke (1997).

52 Anders als im Fall des Scheiterns von Personen, die sich im Zweifelsfall auf die Formel des menschlichen Versagens zurückziehen können (vgl. Kette 2014), ist die Erwartung des rationalen Funktionierens von Organisationen deutlich enttäuschungsfester ausgeprägt.

tät des Systems, die unterschiedliche Organisationsebenen durchdringt und aufeinander bezieht. Luhmann beschreibt diese Rationalitätsauffassung<sup>53</sup> pointiert folgendermaßen:

Die planmäßige Rationalität des Gesamtsystems solle sich gradlinig und ungebrochen in die konkrete Situation fortsetzen. Die Situation selbst hat keine Autonomie, sondern allenfalls einen begrenzten Ausführungsspielraum, der ihr von der formalen Organisation konzidiert ist. Jede faktische Abweichung vom allgemeinen Programm hat somit als falsches Handeln zu gelten. (Luhmann 1999, 196)

Derart klassische Vorstellungen begreifen Organisation als »Struktur der Aufgabenordnung« (ebd., 23) und damit als »in sich schlüssige rationale Konstruktionen« (ebd., 33). Die Rationalität der Organisation leitet sich in diesen Vorstellungen aus dem Zweck der Organisation ab, das dominierende Rationalitätsverständnis ist hier das der Zweckrationalität (vgl. Luhmann 1991, 55 f.).

Von diesem Rationalitätsverständnis grenzt sich der hier genutzte systemtheoretische Zugang dezidiert ab, insbesondere durch einen Bruch mit dem von Weber geprägten Organisationsverständnis (vgl. Luhmann 1999, 32 ff.), das auf Zweckrationalität und Herrschaft aufbaut. Drei zentrale Argumente sprechen dafür, die Idee der Rationalitätssicherung durch Zwecke aufzugeben (vgl. ebd., 75 f.): Begreift man Organisationen als soziale Systeme in nichtstabilen Umwelten, dann kann nicht mehr länger angenommen werden, dass sich die Leistungen eines Systems ausschließlich nach innen, auf die Erfüllung eines als stabil angenommenen Zwecks richten (ebd.). Umgekehrt sind auch nicht jedwede Umweltprobleme durch Zweckerfüllung lösbar. Schließlich kann dann auch nicht mehr davon ausgegangen werden, dass sich konkrete Handlungen als auf einen Zweck hin ausgerichtet begreifen lassen. Ihre Folgen als soziale Handlungen sind wesentlich breiter, zeitigen intendierte wie nichtintendierte Effekte und dienen bzw. behindern so die Lösung ganz unterschiedlicher Systemprobleme (vgl. ebd.). Dieser Zugang gibt damit die »Überschätzung des Organisationszweckes als Harmonisierungsformel« (ebd., 243) auf.<sup>54</sup> Er lässt sich damit auf ein gänzlich anderes Ausmaß von Komplexität in der Beschreibung von Organisationen ein.

Mit dem Abschied von der klassischen Zweckrationalität als rationalitätsverbürgender Einheitsformel<sup>55</sup> geht sowohl ein revidiertes Verständnis von Zwecken als auch ein verändertes Verständnis des Handelns in Organisationen einher.

---

53 Vergleiche für einen kurzen Überblick etwa Drepper (2003, 67 ff.) sowie ausführlich Luhmann (1991).

54 Vergleiche in diesem Sinne auch Luhmann (1991, 80 f., 278 f.) sowie March und Simon (1993).

55 Vergleiche hierzu auch Luhmann (2005b, 50 f.).

Zwecke geraten nun in ihren multiplen Funktionalitäten für die Organisation in den Blick:

Der Zweck selbst wird dabei nicht als feststehende oder ontische Größe, sondern in funktionaler Perspektive als Leistungsbedürfnis, als eine Zweck-Variable<sup>56</sup> begriffen, die in verschiedener Art und Weise verwirklicht werden kann [...]. (Luhmann 1991, 170)

Eine der zentralen Leistungen von Zwecken liegt darin, angesichts einer dynamischen Umwelt Erwartungen relativ invariant zu halten: Zwecke wirken so etwa durchaus in hohem Maße vereinheitlichend, etwa indem sie als Puffer gegen die Formulierung widersprüchlicher formaler Erwartungen wirken. In dieser äquivalenzfunktionalistischen Perspektive geraten dann umgekehrt auch Strukturen in den Blick, die zum Beispiel bei diffusen oder widersprüchlichen Zwecken funktional äquivalente Leistungen der Vereinheitlichung erbringen (vgl. ebd., 236 ff.). Handlungen werden in diesem Verständnis entsprechend von ihrer exklusiven Zweckbindung gelöst, sie sind »nicht ›Teil‹ eines Zwecks, sondern allenfalls Teile eines Handlungssystems, in dem auch Zwecke eine Teilfunktion erfüllen« (ebd., 59).

### 2.2.1.3 Differenzsensibles Beobachten

Die frühe Systemtheorie offeriert nicht nur ein allgemeines, komplexes und distinktes Organisationsverständnis, sondern eignet sich darüber hinaus besonders gut zur *problemorientierten Beobachtung* von Differenzen in und zwischen Organisationen. Grund dafür ist ihre äquivalenzfunktionalistische Anlage<sup>56</sup> bzw. die – auch theorieunspezifisch ausgearbeitete – Heuristik der funktionalen Analyse (Luhmann 2005a, 2005b).

Die funktionale Analyse geht erstens von der Idee aus, dass Strukturprobleme nicht stets aufs Neue, sondern durch Strukturbildungen gelöst werden und dass zweitens diese Lösungen kontingent sind, also so, aber auch anders ausfallen können. In Organisationen entstammen diese Probleme, den titelgebenden »Funktionen und Folgen formaler Organisation« (Luhmann 1999). Solche Bezugsprobleme können sowohl theoretisch abgeleitet als auch empirisch definiert werden; es handelt sich bei ihnen jedoch stets um Abstraktionen, da nur diese es erlauben, »Unähnliches als äquivalent auszuweisen« (Luhmann 2005a, 31). Damit »erklären«

<sup>56</sup> Sie zeigt sich auch in der oben skizzierten Neufassung des Zweckbegriffs, in der nach den Funktionen von Zwecken und ihren funktionalen Äquivalenten gefragt wird.



die Bezugsprobleme darum auch nicht nicht das faktische Vorkommen bestimmter funktionaler Leistungen. Sie haben gerade den entgegengesetzten Sinn: auf andere Möglichkeiten hinzuweisen. Diese verschiedenen Möglichkeiten ordnen sie zu einem Vergleichs- und Austauschzusammenhang.« (ebd., 20).

Obgleich eine Vielfalt unterschiedlicher Lösungsmöglichkeiten denkbar ist, es also gleichsam zu einer »Possibilisierung« des Gegenstandes« (Schütze 2003, 257) kommt, steigt die Zahl möglicher Lösungen doch nicht unbegrenzt, da sich durch die Vielzahl von Bezugsproblemen die jeweiligen Strukturlösungen gegenseitig sowohl einschränken als auch ermöglichen (Luhmann 2005a, 34, 2005b, 48).

Die äquivalenzfunktionalistische Anlage erweist sich damit für diese Untersuchung in mehrfacher Hinsicht als fruchtbar: Sie erschließt zum einen die Spezifik organisierter Fallbearbeitung im Feld sozialer Hilfe, indem sie drei Problemkomplexe – Koproduktivität, Einzelfallspezifik unter Bedingungen hoher Unsicherheit sowie fragile Legitimität – bestimmt (2.2.3) und im Untersuchungsprozess als Bezugsprobleme mitführt. Zum anderen öffnet sie den Blick für die empirische Vielfalt organisationaler Fallbearbeitung: Durch die äquivalenzfunktionalistische Orientierung kann beobachtet werden, dass nicht alle drei Bezugsproblematiken in jedem Bereich von Fallbearbeitung gleich virulent sind, vielmehr kann sich ihre Relevanz unterscheiden. Zugleich sensibilisiert sie für die Möglichkeit vielfältiger Problemlösungskonstellationen (vgl. Luhmann 1999, 19), also für die unterschiedlichen Formen organisationaler Strukturbildungen. So zeigt die Analyse etwa, dass fallzuständige Fachkräfte im Umgang mit KlientInnen (4.2) die Bezugsprobleme der Koproduktion und Einzelfallspezifik unter hoher Unsicherheit unterschiedlich lösen, indem sie für die typischen Strukturprobleme von Grenzstellen verschiedenartige Lösungen finden. Weil diese Probleme nicht jeweils situativ und neu beantwortet werden, sondern sich relativ stabile Erwartungsmuster ausbilden, lassen sich vier Grenzstellenarrangements rekonstruieren.

Schließlich kann die hier gewählte Problemorientierung instruktiv für die Generalisierungschancen der Ergebnisse dieser Untersuchung sein: So können die hier formulierten Bezugsprobleme in anderen Handlungsfeldern von ähnlicher oder unterschiedlicher Relevanz sein, sie können ergänzt und erweitert werden, sodass organisationsfeld- und organisationstypenübergreifende Untersuchungen miteinander in Beziehung gesetzt werden können.

## 2.2.2 Neoinstitutionalistische Anschlüsse und empiriebezogene Erweiterungen

Das Beobachtungsinstrumentarium der Untersuchung basiert auf der systemtheoretischen Organisationstheorie (Luhmann 1999); um es im Hinblick auf Fragen der Umweltdynamiken und Legitimität zu erweitern, werden Anschlüsse an drei neoinstitutionalistische Konzepte vorgenommen. Die Spannungen zwischen beiden Zugriffen – Systemtheorie und Neoinstitutionalismus – werden hierbei zugunsten der Leitperspektive, also der systemtheoretischen Organisationstheorie gelöst: Dabei wird von einem Formalisierungsvorbehalt der Organisation sowie dem Problemgehalt jedweder Umweltbeobachtung ausgegangen (2.2.2.1). Der explorative Charakter dieser Untersuchung eröffnet neben neoinstitutionalistischen Anschlüssen auch empiriebezogene Erweiterungen. Diese werden jedoch als Ergebnisse der Untersuchung im Hauptteil der Arbeit vorgestellt (4.3 und 4.4) und zuvor nur ausblickend genannt (2.2.4.2).

### 2.2.2.1 Anschluss statt Integration – Neoinstitutionalistische Bezüge

Um das systemtheoretische Beobachtungsinstrumentarium für die Untersuchung organisierter Fallbearbeitung anzupassen, wird eine Erweiterung in neoinstitutionalistischer Richtung vorgenommen.<sup>57</sup> Die Bedeutung organisationaler Umwelten und Legitimitätsproblematiken werden zwar auch im systemtheoretischen Zugriff berücksichtigt, zweifelsohne ist jedoch das neoinstitutionalistische Forschungsprogramm nicht nur im organisationssoziologischen Diskurs präsenter, sondern es erschließt mit seinen Konzepten auch ein differenziertes Verständnis der Umweltdynamiken von Organisationen.<sup>58</sup> Die angestrebte Erweiterung schließt dabei an drei neoinstitutionalistische Konzepte an: das der *Rationalitätsmythen* (vgl. Meyer/Rowan 1977, Deephouse/Suchman 2008), das der *Entkopplung* (vgl. Meyer/Rowan 1977, Boxenbaum/Jonsson 2008) und das des *organisationalen Feldes* (vgl. DiMaggio/Powell 1983, Wooten/Hoffman 2008).

57 Diese Erweiterung dient dazu, nicht den Gegenstand dem theoretischen Beobachtungsinstrumentarium, sondern umgekehrt – im Sinne qualitativer Forschung als interaktivem und iterativem Prozess – das Beobachtungsinstrumentarium an die Erschließung des Gegenstands anzupassen (vgl. Miles et al. 2013, 12 ff.).

58 Der starke Fokus auf die Umwelt von Organisationen, ihre Einbettung in organisationale Felder und ihre Abhängigkeit von Legitimitätszuweisungen geht in diesem Forschungsprogramm allerdings, wie erwähnt, mit einem geringen Interesse an innerorganisationalen Vorgänge einher. Formalstrukturen werden primär als myth and ceremony (vgl. Meyer/Rowan 1977) dekonstruiert, ohne dass auf ein integriertes und komplexes Organisationsverständnis zurückgegriffen werden könnte.

Die Erweiterung durch diese neoinstitutionalistischen Konzepte knüpft an *zwei Anschlussstellen* an, zum einen an der Sachebene der Formalisierung (was wird formalisiert?) und zum anderen an der Legitimierungsbedürftigkeit formaler Strukturen.

Zunächst zum ersten Punkt, der Sachebene der Formalisierung. Die »Gegenstände« der Formalisierung sind im systemtheoretischen Organisationsverständnis von sekundärem Interesse. Der Grund dafür ist, dass Formalisierung in sachlicher Hinsicht sehr breit erfolgen kann: Formalisierung kann sich auf Pausenzeiten ebenso richten wie auf Fragen der Büronutzung, kann die Teilnahme an Rhetorikworkshops oder kollektives Klettern im Hochseilgarten vorsehen, kann sparsam oder ausgreifend, punktuell oder dicht strukturiert sein. Sachlich gesehen sind der Formalisierung wenig Grenzen gesetzt. Formalisierung kann vor diesem Hintergrund sachlich äußerst divers stattfinden. An genau dieser Stelle setzen DiMaggio und Powell (1983) an und werfen die Frage auf: »What makes organizations so similar?« (ebd., 147). Während die Sachebene in der systemtheoretischen Organisationstheorie mitgeführt wird, aber der Fokus auf dem Zusammenspiel von zeitlicher, sachlicher und sozialer Generalisierung in formalisierten Organisationen liegt, bietet das neoinstitutionalistische Forschungsprogramm Erklärungen für die überraschenden Ähnlichkeiten von Organisationen in Bezug auf ihre Formalstrukturen an.

Die zweite Anschlussstelle für neoinstitutionalistische Konzepte liegt im Angewiesensein der Organisation auf externe Legitimität. Luhmann berücksichtigt neben internen Systemproblemen selbstverständlich qua Systemverständnis auch externe Systemprobleme, die sich auf die Anpassung des Systems im Verhältnis zu anderen Systemen beziehen und als Probleme der Adaption begriffen werden (vgl. Luhmann 1999, 108). Diese adaptiven Problemkomplexe werden jedoch theoriearchitektonisch anders als im Neoinstitutionalismus nicht als primäre Probleme der Organisation begriffen:

Soweit die formale Organisation einer generalisierten Orientierung dient und soweit sie eine strukturelle Differenzierung ermöglicht, stehen interne Probleme im Vordergrund. (ebd.)

Die Notwendigkeit von organisationalen Darstellungsbemühungen folgt aus dem Umstand, dass, vereinfacht formuliert, einer Sache intern eine andere Relevanz zukommt als extern (vgl. ebd., 116). Diese Differenz kann jedoch nicht ohne gravierende Folgen kommuniziert werden. Ähnlich wie im Neoinstitutionalismus stellt Luhmann hier die besondere Eignung der Formalstruktur für Darstellungszwecke heraus. Während der Neoinstitutionalismus mit dem Konzept der Entkopplung eine relativ »reibungslöse« Idee des Auseinandertretens von Formal-

und Handlungsstruktur entwickelt, betont Luhmann, dass eben jene Darstellung von Organisationen »Kräfte [beansprucht, S. B.], die von der Zweckverfolgung abgezogen werden müssen« (ebd., 110). Hier liegt also ein deutlich interdependentes und nicht zuletzt potenziell konfliktiveres Verständnis des Verhältnisses von Außendarstellung und Innenleben der Organisation zugrunde.

Statt also eine genuin neoinstitutionalistische Perspektive einzunehmen, die dann schließlich mit dem unterkomplexen Organisationsverständnis konfrontiert wäre, gilt es, den umgekehrten Weg zu beschreiten: Geht man von Organisationen als formalisierten Handlungssystemen aus, lassen sich die genannten neoinstitutionalistischen Konzepte als Erweiterungen nutzbar machen. Hierzu werden die drei Konzepte zunächst allgemein konturiert und im Anschluss mit Blick auf das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit ausführlicher vorgestellt.

Organisationen sozialer Hilfe sind mit stark institutionell und wenig technisch geprägten Umwelten konfrontiert (vgl. Hasenfeld 2010b, 14 ff., Klatetzki 2010b, 11 ff.). Um ihre Legitimität und die Versorgung mit Ressourcen zu sichern, sind sie daher auf die Konformität mit institutionalisierten *Rationalitätsmythen* angewiesen (vgl. Meyer/Rowan 1977). An dieser Stelle nimmt der Neoinstitutionalismus eine weitreichende Umstellung der Perspektive vor, denn er begreift Formalstrukturen, insbesondere »[i]nstitutionalized products, services, techniques, policies, and programs« (ebd., 340), nicht primär als Ergebnisse formalen Entscheidens, nicht als Instrumente der internen Koordination von Aktivitäten oder der Steigerung von Effizienz, sondern betont ihre Funktion als einflussreiche Mythen:

The impact of such rationalized institutional elements on organizations and organizing situations is enormous. These rules define new organizing situations, redefine existing ones, and specify the means for coping rationally with each. They enable, and often require, participants to organize along prescribed lines. And they spread very rapidly in modern society as part of the rise of postindustrial society (Bell 1973). (ebd., 344)

Mythen des richtigen Organisierens werden nicht zuletzt durch Managementmoden verbreitet, im Feld sozialer Hilfe etwa die des Qualitäts- und Fehlermanagements (Beckmann et al. 2007, Bode 2012, Wolff et al. 2013). Die Übernahme und der Einbau von Rationalitätsmythen sichert für Organisationen Konformität mit externen Erwartungen und verleiht ihnen Legitimität. Da dieser Einbau jedoch primär auf externe Erwartungen und nicht auf interne organisationale Anforderungen reagiert, zeitigt der Einbau von Mythen potenziell Konflikte mit der Aktivitätsstruktur von Organisation. Gelöst werden diese nicht selten durch eine *Entkopplung* von Formal- und Aktivitätsstruktur. Rationalitätsmythen des »richtigen«, weil vermeintlich rationalen Organisierens sind zum Teil feldspezifisch. Or-

*ganisationale Felder*, so die Annahme, konstituieren sich zwischen Organisationen, die durch ein gemeinsames Sinnsystem verbunden sind:

[T]hose organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services or products. (DiMaggio/Powell 1983, 148)

Organisationale Felder avancieren in diesem Verständnis zu Agenten der Homogenisierung von Organisationen (vgl. ebd., 148 ff.), sie weisen Organisationen »ihres« Feldes Legitimität zu oder ziehen diese ab.

*Institutionalisierte Rationalitätsmythen* gewinnen in dieser Untersuchung insbesondere in drei Teilbereichen Relevanz, denn obgleich sie nicht vor Organisationsmitgliedern haltmachen, bleibt es doch eine offene empirische Frage, wie stark sich Organisationen de facto an institutionalisierten Mythen ausrichten. Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass nicht jedweder Mythos es schafft, als Direktive formalisiert zu werden (vgl. Brunsson/Jacobsson 2000). Gerade eine vergleichende Untersuchung von Organisationen ein und desselben Typs, hier von drei Jugendämtern, kann Aufschluss über empirische Differenzen in der Orientierung an Formalstrukturen und Mythen liefern. Diese Unterschiedlichkeit der Orientierung zeigt sich sowohl bei der Einrichtung von Spezialdiensten für Kinderschutz (4.1), der unterschiedlichen Wirkmächtigkeit ein und desselben Standards für die Einteilung von Fällen (4.3) als auch bei den frappierenden Differenzen im Dokumentationshaushalt von Organisationen (4.5).

*Die Entkopplung von Formalstruktur und Aktivitätsstruktur* wird vor diesem Hintergrund als denkbare, aber in ihrer Radikalität wenig wahrscheinliche Möglichkeit des Zusammenhangs von Formal- und Aktivitätsstruktur begriffen. Formale Strukturen bleiben zentrale Anker der Orientierung und Stabilisierung von Erwartungen in Organisationen. Zugleich sensibilisieren die drei neoinstitutionalistischen Heuristiken dafür, dass ein und dieselbe Formalstruktur eher im Hinblick auf externe oder stärker im Hinblick auf interne Organisationsprobleme etabliert und in der Folge eher für die Bearbeitung interner oder externer Organisationsprobleme funktionalisiert werden kann. Das Ausmaß, Verhältnis und die Folgen derartiger Strukturen sind demnach Gegenstand der empirischen Untersuchung organisierter Fallbearbeitung. Im Zentrum stehen diese Fragen etwa bei der Untersuchung von Dokumentationshaushalten (4.5). Hier zeigt sich neben dem Folgenreichtum von steigenden Dokumentationsauflagen für innerorganisationale Abläufe auch, dass sich ein und derselbe Rationalitätsmythos, die Idee einer Optimierung von Fallbearbeitung durch extensive Dokumentation, nicht gleichmäßig über eine Organisation legt, sondern dass sich deutliche Unterschiede im Einbau dieses Mythos zeigen.

*Die Einbettung von Organisationen in organisationale Felder* schärft den Blick für die interorganisationale Ebene der Fallbearbeitung. Die drei hier untersuchten Jugendämter lassen sich damit als eingebettet in das organisationale Feld der Kinder- und Jugendhilfe begreifen. Die Organisationen dieses Feldes sind durch rechtliche Vorgaben, aber auch durch Fachjournale (z. B. Das Jugendamt, Zeitschrift für Kinder- und Jugendhilfe), Arbeitsgemeinschaften (z. B. Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe e. V.), Weiterbildungsinstitutionen (z. B. das Institut für Sozialraumorientierung), Fachtagungen, Wohlfahrtsverbände (vgl. Büchner 2011) sowie durch die lokalen Träger sozialer Hilfen aufeinander bezogen. Die Heuristik der organisationalen Felder erlaubt die Beobachtung von Ähnlichkeiten, etwa den übergreifenden Einsatz bestimmter Standards der Fallbesprechungen (4.3) oder die allgemeine Zunahme von Dokumentationsauflagen (4.5), als mehr als nur als Organisationsentscheidung zu beobachten. Rationalitätsmythen und ihre Verfertigung, Kultivierung und Verbreitung in organisationalen Feldern lassen sich dann als sachliche und soziale Quellen der Bezugsobjekte, auf die sich Formalisierung richten kann, begreifen: Rationalitätsmythen filtern und füllen das Inventar »sinnvoller« prospektiver Formalisierungen in Organisationen. Analoges gilt für die Bezugsobjekte informalen Erwartens.

Wie erwähnt schließt die hier vorgenommene Erweiterung des systemtheoretischen Beobachtungsinstrumentariums an die Sachebene der Formalisierung und das Angewiesensein auf externe Legitimität an. Dass es sich dabei nicht um eine Integration<sup>59</sup> handelt, wird deutlich, wenn man sich die beiden Prämissen vor Augen führt, die eher konträr zum neoinstitutionalistischen Forschungsprogramm liegen: den *Formalisierungsvorbehalt der Organisation* und den *Problemmengehalt der Beobachtung von Umwelten*.

Der *Formalittsvorbehalt* der Organisation impliziert nicht, dass formale Erwartungen in Organisationen gegenüber anderen Erwartungsarten überwiegen. Wie im Kapitel 2.2 beschrieben, geht auch die systemtheoretische Organisationstheorie von der Existenz einer Vielzahl von Erwartungen *neben* formalen Erwartungen in Organisationen aus. Im Unterschied zum neoinstitutionalistischen Programm trifft hier die systemtheoretische Organisationstheorie eine grundlegende und folgenreiche Theorieentscheidung: Formalisierung stellt hier die charakteristische Möglichkeit der Organisation dar, bestimmte Erwartungen durch Formalisierung mit einem hohen Maß an Erwartungssicherheit auszustatten. Diese Prmise impliziert in Bezug auf das Verhältnis von Organisation und Umwelt einen *Formalisierungsvorbehalt* aufseiten der Organisation: Formalisierte Erwartungen

---

59 Eine Integration wäre nicht zuletzt deswegen problematisch, weil es sich beim Neoinstitutionalismus eher um ein Forschungsprogramm (vgl. Bonazzi 2008, 409) als eine einheitliche Theorie handelt.

erlauben es, bestimmte Erwartungskomplexe mit hoher Erwartungssicherheit auszustatten, ihnen »Nachdruck« zu verleihen. Diese Möglichkeit erlaubt es Organisationen, externe Erwartungen nicht nur informal zu teilen, zu dulden, zu begrüßen oder zu unterstützen, sondern gerade auch sachlich andere Relevanzsetzungen vorzunehmen oder für Rationalitätserwartungen unterschiedliche Formen der Berücksichtigung zu finden, über die dann qua Formalisierung entschieden werden kann.

Eine zweite Prämisse besteht darin, dass Organisationen durch ihre Grenze zur Umwelt mit dem *Problem der Umweltbeobachtung* konfrontiert sind. Diese Prämisse findet sich als Grundannahme auf unterschiedlichen Abstraktionsebenen wieder: Organisationen brauchen Grenzstellen als »Sensoren« für das Abtasten der Umwelt (Luhmann 1999, 224 f.), sie müssen sich ein Bild ihrer Umwelt machen (ebd.) und stellen sich Nichtmitgliedern deutlich anders dar als Mitgliedern (ebd., 108–122). Die Annahme offener Organisationsgrenzen bzw. die Zurückweisung der Existenz einer solchen Grenze im Neoinstitutionalismus steht in Opposition zu dieser Annahme.<sup>60</sup> Weil Mythen eben gerade stetig diffundieren, stellt sich das Problem der Beobachtung der Umwelt, wenn überhaupt, weitaus weniger zugespitzt als in der systemtheoretischen Organisationstheorie. Durch die Beibehaltung beider Prämissen, der des Formalisierungsvorbehalts von Organisationen und der des Problemgehalts der Umweltbeobachtung, ist eine Erweiterung des systemtheoretischen Beobachtungsinstrumentariums durch neoinstitutionalistische Konzepte ohne Verzicht auf ein starkes Organisationsverständnis möglich.

### 2.2.2.2 Standards und Umschalten – empiriebezogene konzeptionelle Erweiterungen

Der explorativen Anlage dieser Untersuchung verdankt sich die Möglichkeit, empirische Irritationen und Überraschungen nicht vorschnell als Störungen ausblenden zu müssen, sondern diese in die Analyse einzubeziehen. Im iterativen Prozess von induktiver Analyse und theoretisch orientierter Erschließung des Materials erwiesen sich insbesondere zwei empirische Irritationen als fruchtbare Ausgangspunkte einer empiriebezogenen konzeptionellen Erweiterung. Bereits während des Feldaufenthalts wurde deutlich, dass zwei der untersuchten Dienste, Astäd

---

60 Eine Ausnahme bildet die akteursorientierte Ausrichtung des Neoinstitutionalismus, die – wie etwa in der Konzeption von Suchman (1995) – von der Möglichkeit des strategischen Umgangs mit Umwelterwartungen ausgeht. Zur Diskussion der Akteursproblematik sei exemplarisch auf Beckert (1999), Hwang und Colyvas (2011) sowie Kirchner et al. (2015) verwiesen.

und Cehlingen, einen identischen Standard zur Einteilung ihrer Fälle nutzen, sich die Nutzungsformen dieses Standards jedoch stark unterschieden (4.3). Dieser Befund irritierte, handelte es sich doch um einen verbreiteten und anerkannten Standard des Feldes der Kinder- und Jugendhilfe.

Vor der Entwicklung von Erklärungshypothesen stand jedoch zunächst die Beschreibung dieser Unterschiedlichkeit: Da sich die unterschiedliche Nutzung des Standards nicht nur in Interviews, sondern insbesondere in Fallbesprechungen niederschlug, stieß der Theoriezugang dieser Arbeit an Grenzen. Hier galt es, andere prozessualistisch orientierte Zugänge zu nutzen, um die empirische Irritation der unterschiedlichen Wirkmächtigkeit zu erschließen. Aus dieser Auseinandersetzung in der Analyse wurde schließlich, basierend auf dem erweiterten *garbage can model* (vgl. Cohen et al. 1972; Heimer/Stinchcombe 1999), ein Instrument zur differenzierten Bestimmung der Wirkmächtigkeit von Standards entwickelt. Mit Hilfe dieser prozessualistischen Bezugsfolie lässt sie sich differenziert als a) Ausmaß, in dem Items des Standards gegenüber anderen privilegiert werden, und als b) Ausmaß der Verklammerung der einzelnen Entscheidungs-Ströme durch den Standard beschreiben.

Eine zweite empiriebezogene Erweiterung wurde im Hinblick auf ein primär jugendamtsspezifisches Problem – die schon angesprochene Janusköpfigkeit als Eingriffsorganisation und Dienstleistungserbringer – vorgenommen. Während zu Beginn der Untersuchung die zweifache Zwecksetzung von Jugendämtern, auf der einen Seite Eltern und Kindern Sozialleistungen zu gewähren und auf der anderen Seite im Gefährdungsfall einseitig einzugreifen, weitgehend unproblematisch erschien, häuften sich im iterativen Prozess der Auswertung des Materials Beschreibungs- und Erklärungsprobleme: Die klassischen Selbstbeschreibungen, bei Fallbearbeitung handele es sich um eine ständige Gratwanderung zwischen »zu früh zu viel« oder »zu spät zu wenig« (Anna Freud), schienen im Fortgang der Analyse das dahinterliegende Organisationsproblem eher zu maskieren als zu klären: Wie äußert sich das Doppelmandat von Jugendämtern genau in der Fallbearbeitung? Inwiefern strukturiert Organisation dieses Umschaltens? Das Problem der doppelten Zwecksetzung schien insbesondere bei fallzuständigen Fachkräften aufzulaufen, aber worin genau bestand es?

Im Zuge der iterativen Auseinandersetzungen mit dem empirischen Material und den bestehenden theoretischen Erklärungsangeboten zeigte sich die Notwendigkeit, das Problem des Wechsels der »Gangart« der Hilfe als Problemzusammenhang organisationaler Fallbearbeitung im Jugendamt ernst zu nehmen und als separates Modul organisationaler Fallbearbeitung zu berücksichtigen (4.4).



### 2.2.3 Problembezug der Untersuchung organisierter Fallbearbeitung

Die gewählte systemtheoretische Organisationstheorie geht von einem typenübergreifenden Organisationsverständnis aus, bei dem die Möglichkeit, bestimmte Erwartungen an Mitgliedschaftsbedingungen zu knüpfen, im Zentrum steht. Diese Zentralität und Abgrenzbarkeit des Organisationsbegriffes erschließt erst die Frage, wie sich Fallbearbeitung als organisierte Fallbearbeitung empirisch beobachten lässt. Bei einer solchen Untersuchung muss vermieden werden, Fallbearbeitung im Jugendamt als einen Organisationsprozess wie andere auch, also als unspezifisch, zu begreifen. Um die Organisationsbasiertheit von Fallbearbeitung in ihrer Spezifik zu untersuchen, entscheidet sich diese Untersuchung entsprechend für einen dezidiert problemorientierten Zugang und geht von drei prägenden Bezugsproblemen der Fallbearbeitung aus.

Bei der Auswahl dieser Bezugsprobleme handelt es sich um solche, die erstens theoretisch etablierte Merkmale in den zentralen Typenbeschreibungen für Organisationen sozialer Hilfe darstellen und sich zweitens im Forschungsprozess als relevant für das untersuchte Gegenstandsfeld erwiesen haben. Dabei handelt es sich erstens um die *Koproduktivität der Leistungserstellung*, zweitens die *Einzelfallförmigkeit der Leistungserstellung unter Bedingungen hoher Unsicherheit* sowie drittens die *fragile Legitimität* bzw. die Legitimitätskrise, der Jugendämter als Organisationen ausgesetzt sind.

Die Auswahl dieser drei voneinander analytisch abgrenzbaren Bezugsprobleme erschließt dabei zum einen die Möglichkeit einer differenzsensiblen empirischen Beobachtung und dient zum anderen als Markierung für weiterführende Untersuchungen organisierter Fallbearbeitung in anderen Organisationen oder Organisationen in anderen Feldern als dem sozialer Hilfe. Die Trias an Bezugsproblemen<sup>61</sup> geht damit nicht von einem Zentralproblem organisierter Fallbearbeitung im Feld sozialer Hilfe aus, sondern trägt der Komplexität und Widersprüchlichkeit von Organisationen, die ein systemtheoretisches Verständnis ausmacht, Rechnung.

---

61 Diese drei Bezugsprobleme dienen entsprechend der funktionalen Analyse als ausgewählte Bezugsgesichtspunkte vergleichender Überlegungen. Sie erheben entsprechend der Komplexität der »Funktionen und Folgen des Organisierens« natürlich keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

### 2.2.3.1 Koproduktion

Personenbezogene Dienstleistungsorganisationen werden besonders in Abgrenzung zu klassischen Produktionsunternehmen durch Koproduktion (vgl. Klatetzki 2010b; Hasenfeld 2010b) bzw. den interaktiven Charakter ihrer Arbeit (vgl. Dunkel/Wehrich 2010, 177) charakterisiert. Organisierte Fallbearbeitung ist in diesem Sinne durch »beidseitige [...] Arbeitsanteile [...]« (Voß 2010, 57) geprägt, sie »zeichnet sich dadurch aus, dass Beschäftigte im Arbeitsprozess, ExpertInnen und KlientInnen, Dienstleistungsbeschäftigte und Kunden aktiv zusammenarbeiten müssen, damit die Arbeitsaufgabe erfüllt oder die Dienstleistung erbracht werden kann« (Dunkel/Wehrich 2010, 170). Unter diesen Bedingungen avanciert Vertrauen zwischen KlientIn und Mitglied zur »best form of cooperation« (Hasenfeld 2010b, 21).

Die Virulenz des Bezugsproblems speist sich zum einen aus dem *Anspruch* an die Leistungserstellung, die Fallbearbeitung in rechtlicher und professioneller Hinsicht prägt. Dieser Anspruch koproduktiver Leistungserstellung im Zusammenhang mit sozialrechtlich verbürgten Leistungen<sup>62</sup> drückt sich etwa in den Rechtsnormen des achten Sozialgesetzbuches aus, die die Angebote der Kinder- und Jugendhilfe als dienstleistungsorientierte Hilfen für Eltern und Kindern und nicht wie in der Vergangenheit als obrigkeitsstaatliche Korrekturmaßnahmen ausrichten (vgl. Wiesner 2011, Einleitung, Rn. 60, 61). Insbesondere mikrosoziologisch orientierte Untersuchungen haben jedoch berechtigte Zweifel daran geweckt, dass die Leistungserstellung im Feld wirklich stark koproduktiv stattfindet. Diese Einsicht spricht vielmehr dafür, Koproduktivität weniger als Merkmal statt als Problematik zu berücksichtigen. So zeigt etwa Hitzler (2012) auf, dass gerade dort, wo das Recht der Mitwirkung der KlientInnen einen festen Platz einräumt, nämlich im institutionellen Format des Hilfeplangesprächs, Gesprächsstrategien eingesetzt werden, die ein »Mitmischen« der KlientInnen eher verhindern als fördern.

Zum anderen speist sich die Virulenz des Bezugsproblems der Koproduktion aus dem punktuellen Angewiesensein der Organisation auf Koproduktion in bestimmten Sequenzen der Fallbearbeitung: Diagnosen und Handlungsplanungen

---

62 Das SGB VIII ist als Leistungsrecht angelegt. Dies drückt sich besonders im Wunsch- und Wahlrecht der Beteiligten (§ 5) aus. So hebt die Kommentierung hervor: »Die Vorschrift verankert das Wunsch- und Wahlrecht des Leistungsberechtigten als steuerndes Element bei der Auswahl aus einem pluralen Leistungsangebot. Es ist Ausfluss des der Sozial- und Jugendhilfe innewohnenden Individualisierungsprinzips und unterstreicht die Subjektkontrolle des Leistungsberechtigten bei der Inanspruchnahme staatlicher Hilfen. Es verdeutlicht, dass die Angebotsstruktur [...] im Rahmen eines festgestellten Bedarfs [...] vor allem von den Interessen der Leistungsberechtigten her bestimmt wird« (§ 5, Rn. 1). Den Anspruch der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen erhebt § 8, SGB VIII.

sind für Organisationen sozialer Hilfe nur als Ergebnis einer aktiven Zusammenarbeit mit KlientInnen möglich. Die Veränderung sozialer Probleme setzt die Mitwirkungsbereitschaft von KlientInnen konstitutiv voraus. Der Problemgehalt von Koproduktion für die organisationale Fallbearbeitung erwächst dabei zu wesentlichen Teilen aus dem Umstand, dass es sich bei KlientInnen um *Nichtmitglieder* der Organisation handelt. Anders als bei Mitgliedern greift die Formalisierung von Verhaltenserwartungen nicht bzw. nicht auf vergleichbare Weise. Nur aus diesem Grunde ist überhaupt erklärbar, dass die Herstellung von Compliance zum Problem wird und nicht bereits zu weiten Teilen qua System gelöst wird.

Für die Organisation bedeutet das Bezugsproblem der Koproduktion eine erhebliche Erschwernis: Sollen Leistungen koproduktiv erbracht werden, müssen Nichtmitglieder separat zu eben jener Mitwirkung motiviert werden. Anders als bei bezahlten Mitgliedern ist bei Nichtmitgliedern nicht von einer grundsätzlichen Motivation im Sinne einer Teilnahmemotivation (vgl. Barnard 1938; Luhmann 1999, 41 ff.) auszugehen. Der Problemgehalt von Koproduktion gründet sich entsprechend darauf, dass das Verhältnis von Mitglied und KlientIn eine Kerneinheit der organisationalen Leistungserstellung bildet. In dieser sozialen »Sonderwirtschaftszone« können sich Abweichungen von der Formalstruktur der Organisation ausbilden und verstetigen.

In der Zeitdimension zeigt sich entsprechend, dass diese Mitwirkungsbereitschaft nicht nur einmalig hergestellt, sondern dauerhaft aufrechterhalten werden muss. In handlungsorientierten Arbeiten schlägt sich diese Problematik als eine der Herstellung von Arbeitsbündnissen (vgl. Becker-Lenz 2005) und des Umgangs mit »schwierigen« KlientInnen (vgl. Conen 2012; Kowarowsky 2011) nieder. Auch auf der Sachebene stellt Koproduktion eine ernstzunehmende Herausforderung dar. Im Kontrast zu Mitgliedern, die qua formaler und informaler Erwartungen über spezifisches Wissen verfügen, die entsprechenden zu erbringenden Leistungen kennen und weiterentwickeln, sind Nichtmitgliedern diese Erwartungskomplexe selten klar: Wann ist Einmischung gefragt und wann eher nicht? Wann ist die Erinnerung zur Mitwirkung als Verpflichtung, als Vorschlag oder als dezente Vorwarnung zu verstehen? Impliziert sie auch, Maßnahmen der Hilfeplanung zurückweisen zu dürfen? Auch organisationsseitig entstehen hier Herausforderungen: Wie weit müssen Bemühungen gehen, KlientInnen koproduktiv einzubeziehen? Was kann angesichts belasteter Lebenssituationen an initiativer Beteiligung erwartet werden?

Das Bezugsproblem der Koproduktivität ist in den untersuchten Modulen der Fallbearbeitung unterschiedlich stark präsent. Besonders virulent wird es in zwei Modulen der Fallbearbeitung. Zum einen bei der Leistungserstellung an den Organisationsgrenzen – die Grenzstellen der Allgemeinen Sozialen Dienste, die fallzuständigen Fachkräfte, entwickeln hier typische Grenzstellenarrangements, die

sich unterschiedlich stark auf die Fremdheit und Subjektivität ihrer Fälle einlassen (4.2). Koproduktion wird zum anderen in einem zweiten Modul als Bezugsproblem besonders virulent, in dem des Umschaltens in der Fallbearbeitung (4.4). Dieses Modul der Fallbearbeitung konzipiert das weitgehend jugendamtsspezifische Problem des Wechsels der »Gangart« einer Hilfe: Ausgehend von einer zunächst koproduktiven Adressierung von Eltern müssen insbesondere Grenzstellen in der Lage sein, diese Adressierungsrichtung bei Bedarf in ihr Gegenteil zu verkehren und die Fallbearbeitung einseitig fortzusetzen. Hier gewinnt Koproduktion ihren Problemgehalt aus der doppelten Zwecksetzung der Organisation Jugendamt. Koproduktion prägt nur eine, wenn auch dominante, Adressierungsrichtung gegenüber Eltern. Eine ihr entgegen gerichtete Orientierung, die der einseitigen Intervention, muss trotzdem organisational aktualisierbar bleiben.

### 2.2.3.2 Einzelfallspezifik unter Bedingungen hoher Unsicherheit

Das zweite Bezugsproblem, die Einzelfallspezifik unter Bedingungen hoher Unsicherheit, erscheint auf den ersten Blick wie ein Pleonasmus: Ist nicht jeder Fall per se Einzelfall? Obgleich es dazu nicht an klassischen Antworten aus dem Feld der Methodologie fehlt,<sup>63</sup> erscheint es für das Erkenntnisinteresse dieser Untersuchung sinnvoll, zunächst drei Aspekte dieser Bezugsproblematik differenziert zu betrachten: die sinnförmige *Einheit* des Falls (Einzelfallspezifik), die Spezifik des Falls, also die Betonung seiner Besonderheit (Einzelfallspezifik), und schließlich die vergleichsweise hohe Unsicherheit der Fallbearbeitung.

*Fälle als Sinneinheiten* unterscheiden sich von Prozessen und Entscheidungen durch ein gewisses Ausmaß an interner Konsistenz. Fälle folgen keiner additiven Logik, sondern sind nur als zusammenhängende, sozusagen paketförmige Sinneinheiten denkbar.<sup>64</sup> Diese können dann einfacher oder komplexer verfasst sein, verweisen jedoch immer auf die Problemkomplexe von KlientInnen und bilden, ausgestattet mit der Geschichte ihrer Bearbeitung, Bezugspunkte organisationalen Entscheidens. Aus diesem ersten Aspekt der Falleinheit leiten sich entsprechende Problemlagen ab. So haben es Jugendämter im Regelfall mit interdependenten KlientInnen, nämlich Eltern und Kindern zu tun (4.2, 4.4), die sich in ihrer Fähigkeit zur Mitwirkung am Fall stark unterscheiden. Die hier untersuch-

63 Vergleiche hierzu exemplarisch Kelle und Kluge (2010) sowie Ragin und Becker (1992).

64 Auch Luhmann stellt auf diesen Konglomerat-Charakter des Falls ab. So konstatiert er für Rechtsfälle: »In der Form des Falles können Informationen Systemgrenzen überschreiten und in der dadurch gegebenen Bündelung für das System relevant werden.« (Luhmann 2013, 205)

ten Problemzusammenhänge von Fällen sind aufgrund des breiten Zuschnitts des Zuständigkeitsbereichs Sozialer Arbeit meist komplex und divers. Diese Komplexität schlägt sich nicht zuletzt in der Schwierigkeit nieder, Fälle jugendamtsintern in unterschiedlichen Abteilungen zu bearbeiten. Hier findet die Aufspaltung des Falls weniger in der Sach- als in der Zeitdimension der Bearbeitung statt (4.1). Die Einheit von Fällen ist dabei nicht als Gegebenheit, sondern als Ergebnis von organisationalen Verfertigungsprozessen zu verstehen: Angesichts einer durch Pluralität und Unterbrechungen gekennzeichneten organisationalen Fallbearbeitung werden Fälle als Sinneinheiten in unterschiedlichem Maße konturiert, festgezurr, oder aufgeschnürt. So zeigte sich in dieser Untersuchung, dass die Einheit des Falls nach wie vor das »Paket Familie« ist (4.4), wenngleich Eltern organisational die PrimärklientInnen der Hilfe sind (4.1).

Die *Spezifik des einzelnen Falls* wird in der Fallbearbeitung organisationsfeldabhängig bestimmt. So greift im Rechtssystem die Logik der Subsumption, in der Medizin die der Einordnung von Symptomen in Krankheitsklassen (ICD-10). Besteht von vornherein ein sehr spezifischer Fokus der Fallbearbeitung wie etwa bei der Bearbeitung von Steuererklärungen, gestaltet sich die Einzelfallspezifik als weniger virulentes Bezugsproblem als im Feld der Sozialen Arbeit bzw. der Kinder- und Jugendhilfe. Abbott prägte hier das prägnante Bild, Soziale Arbeit verfüge nicht über *clear cut problems* (vgl. Abbott 1981, 823 f.). Die Spezifität des Falls wird hier entsprechend stärker über weniger systematisierte und allgemeinere Problemklassen vermittelt (z. B. Vernachlässigung, Missbrauch, Schulabsenz), die insbesondere über Standards und Direktiven Eingang in Organisationen finden (4.3). Die Rekonstruktion von Grenzstellenarrangements zeigt hier, dass Fallspezifik keine einfache Konstante der Leistungserstellung ist, sondern dass sich die Grenzstellenarrangements in unterschiedlichem Maße auf die Spezifik von Fällen einlassen (4.1).

Die *hohe Unsicherheit* bei der einzelfallspezifischen Fallbearbeitung wird bis in die Gegenwart oft unter dem Schlagwort des »Technologiedefizits« (Luhmann/Schorr 1982) verhandelt. In diesen Begriff ist zugleich ein eigentümliches Merkmal der Auseinandersetzung mit sozialen personenbezogenen Organisationen eingeschrieben: Die Spezifika von *human service organizations* wurden nicht selten durch die Kontrastierung mit produzierenden Unternehmen, also ex negativo, herausgestellt. Der Schlüsselbegriff des Technologiedefizits scheint mittlerweile fast schon Aufforderungscharakter entwickelt zu haben, vergegenwärtigt man sich die zahllosen Steuerungs- und Controllingbemühungen, das Ungeordnete, das schwer messbare, schwer prognostizierbare Prozessieren von sozialer Hilfe zu steuern und so zumindest teilweise loszuwerden.<sup>65</sup> Zu den aktuellen Aus-

---

65 Vergleiche für das Feld des Kinderschutzes etwa Bode und Turba (2014, 2015).

wirkungen dieses Trends zählen nun auch Zielwirkungsevaluationen in der Jugendhilfe.

Anstatt hier auf komplexe Organisationsverständnisse der Organisationssoziologie zurückzugreifen, erwärmen sich auch *creative professionals* und *carrier professionals* (Scott 2008b, 227) bei der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe eher für die unterkomplexen Vorschläge aus den Managementwissenschaften. Dies zeigt sich symptomatisch an ernst gemeinten Vorschlägen, *best practices* des Organisierens aus hochtechnisierten Branchen zu übernehmen: Im Feld des Kinderschutzes werden in diesem Sinne etwa Plädoyers für die Übernahme von Berichterstattungssystemen aus Feldern wie der Atomindustrie und der Flugzeugindustrie gehalten.<sup>66</sup> Die Besonderheiten der Leistungserbringung kommen, wenn überhaupt, dann nur noch vermittelt vor: entweder nachträglich, indem Erfolgserwartung abgesenkt werden, oder vorgeschaltet als Verweis, von dem beim Blick in die Umsetzungsempfehlungen solcher Steuerungssysteme überraschend wenig übrig bleibt.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Einzelfallspezifität unter Bedingungen hoher Unsicherheit für Organisationen als soziale Systeme erhebliche Herausforderungen bereithält.<sup>67</sup> Zusammen mit der Koproduktivität der Leistungserbringung zählt sie zu den Kardinalproblemen organisierter Fallbearbeitung im Feld sozialer Hilfe. Neben der bereits erwähnten erschwerten Arbeitsteilung (4.1) stellt sich hier die empirische Frage, welches Ausmaß an Einzelfallspezifität an den Grenzstellen der Organisation (4.2) realisiert wird. Die Einzelfallspezifität fordert Organisation insoweit heraus, als sie, mikropolitisch gesprochen, die Unsicherheitszonen ihrer Mitglieder ausweitet, denn je einzelfallspezifischer Fallbearbeitung ausfällt, desto wahrscheinlicher ist es, dass formale Programme an Grenzen stoßen. Diese Problematik zeigt sich nicht nur an den Grenzstellen der Organisation, sondern auch in der konkreten Fallkonstruktion und -einschätzung in Fallbesprechungen. Angesichts des sozialen Charakters der hier bearbeiteten Problemlagen ist hierbei von besonderem Interesse, zu explorieren, welche Rolle Standards als Kategorienlieferanten und Strukturierungsinstanzen dieser hohen Unsicherheit spielen (4.3). Einzelfallspezifität unter Bedingungen hoher Unsicherheit wird schließlich auch als

---

66 Vergleiche exemplarisch hierzu Fegert et al. (2008). Bezeichnenderweise sind es Unternehmens- und OrganisationsberaterInnen, nicht VertreterInnen der Organisationsforschung, denen in dieser Expertise ein Forum zur Unterbreitung ihrer Vorschläge zur Optimierung des Kinderschutzes eröffnet wird (vgl. ebd., 102–121.).

67 Obgleich die beiden Bezugsprobleme der Koproduktivität und der Einzelfallspezifität unter Bedingungen von Unsicherheit empirisch oft miteinander verknüpft sind, sollten sie analytisch unterschieden werden. So ist bei der organisationsinternen Konstruktion des Falls, etwa in Fallbesprechungen, die Koproduktivität der Leistungserstellung nur mittelbar, die Einzelfallspezifität unter Bedingungen der Unsicherheit dagegen weitaus stärker virulent.

Dokumentationsproblematik virulent (4.4). Angesichts der Optimierungsbemühungen im Kinderschutz haben sich Dokumentationsauflagen ausgeweitet und verdichtet. Diese Entwicklungen werfen die Frage auf, welche Funktion eigentlich Dokumentation in der organisierten Fallbearbeitung angesichts der hohen Unsicherheit bei der Leistungserstellung und der hohen gesellschaftlichen Erwartungen an eine sichere Fallbearbeitung erfüllt. Schließlich spielt die Einzelfallspezifität unter Bedingungen von Unsicherheit eine zentrale Rolle für das Organisationsproblem des Switchings (4.5). Die Fähigkeit der Organisation zum Umschalten ist jedoch keine Selbstverständlichkeit: Die hohe Unsicherheit der Fallbearbeitung macht eine Zuspitzung der Entscheidungssituation, in der ein Switching erfolgt, zunächst einmal wenig wahrscheinlich – Grenzwerte und deren Überschreitung<sup>68</sup> müssen mühsam qualitativ konstruiert werden.

### 2.2.3.3 Fragile Legitimität

Hasenfeld (2010b, 14) beschreibt *human service organizations* als »archetypically ›institutionalized organizations««. Damit sind auch die moralischen Wertungen, mit denen sie operieren, »keine Eigenproduktionen der Organisation« (Klatetzki 2010b, 11). Insbesondere zwei Quellen speisen ihre Virulenz für organisierte Fallbearbeitung im Feld sozialer Hilfe: das Eindringen der Organisation in den Bereich der Privatheit der KlientInnen und die schwere Mess- und Quantifizierbarkeit ihrer Leistungserstellung.

Fallbearbeitung überschreitet und irritiert mit ihren Hausbesuchen, Nachweispflichten oder Gesprächen über scheiternde Erziehungs- und Beziehungsversuche regelmäßig die Grenze zu Familien- und Intimbeziehungen. Diese, überspitzt formulierte, Tendenz zur Übergriffigkeit speist sich gleichermaßen aus dem Fehlen von *clear cut problems* (vgl. Abbott 1981, 823 f.) in der sozialen Hilfe wie auch aus dem professionellen Anspruch an ein ganzheitliches, nichtreduktionistisches Situations-, Problem- und Interventionsverständnis. Durch weite, ganzheitliche Zuständigkeit für soziale Probleme kann sich der sachliche Relevanzhorizont der organisierten Fallbearbeitung dynamisch erweitern: Von Eltern geschilderte Problemlagen werden zwar erwartungsgemäß entprivatisiert und redefiniert, der mögliche Aktionsraum für weitere Nachfragen und alternative Problem Diagnosen ist jedoch erheblich breiter als im Falle enger und klarer Zuständigkeiten. Vermeintlich zentrale Probleme können sich im Verlauf einer Fallbearbeitung als Stellvertreterprobleme herausstellen und erneute Nachfragen, Beratungen und

---

68 In Bezug auf die Gefährdung des Kindeswohls und die Nichtbereitschaft oder Unfähigkeit der Eltern zur Abwendung der Gefährdung.

Hausbesuche nach sich ziehen. Auch auf der Sozialebene ist organisierte Fallbearbeitung ein invasives Geschehen. Die Teilnehmer am Fallgeschehen stehen nicht von vornherein fest, sondern variieren im Fallverlauf nicht selten: So kann etwa Schulabstinenz zunächst mit Eltern und Lehrern bearbeitet werden, im Fortgang kann sich der Kreis der Beteiligten jedoch auch auf Cliquen der Schüler und Verwandte ausweiten.

Außerdem – das ist der zweite Aspekt – wirkt sich die schwere Quantifizier- und Messbarkeit organisierter Fallbearbeitung auf ihre Legitimität aus: Wann ist eine geleistete Hilfe effektiv und effizient? Unter welchen Voraussetzungen lässt sich ein Krisengespräch mit Eltern als gelungen beschreiben? Wieviel Zeit braucht die »Aufnahme eines Anliegens«? Im Zuge von New-Public-Management-Reformen und Bemühungen der Einführung eines Sozialmanagements ist der Druck auf Organisationen sozialer Hilfe, ihre »Produkte«, Ziele und Qualitätsvorstellungen zu spezifizieren, erheblich gestiegen (vgl. Grohs/Bogumil 2008). Im Zuge des Kontraktmanagements und der Qualitätssicherung haben sich in diesem Feld Umgangsweisen institutionalisiert, die die Spezifika der Leistungserstellung dieser Dienste nur bedingt berücksichtigen.<sup>69</sup>

Fragile Legitimität ist als Bezugsproblem besonders im Problemfeld der Dokumentation von Fallbearbeitung virulent (4.4). Dokumentation erfüllt nicht nur organisationale Funktionen nach innen, sondern fungiert auch als legitimierender Ausweis von Organisationsaktivität und Entscheidungs rationalität nach außen. Die Funktionalisierung von Dokumentation unterscheidet sich jedoch erheblich zwischen den untersuchten generalisierten Diensten und Spezialdiensten. Fragile Legitimität ist daneben auch in anderen Modulen der Fallbearbeitung als Bezugsproblem relevant. So zeigt sich, dass die Einrichtung von Spezialdiensten zwar nicht ausschließlich, aber auch von Legitimitätserwägungen geprägt ist (4.1), die darauf zielen, einen weiteren Fall Kevin und damit das Worst-Case-Szenario des Scheiterns von Jugendämtern zu vermeiden und Engagement in der Verbesserung des Kinderschutzes zu demonstrieren. Indirekt wird das Bezugsproblem fragiler Legitimität auch bei der Frage des Umschaltens in organisierter Fallbearbeitung relevant (4.4). So sensibilisiert das Konzept des Umschaltens dafür, dass die Pflicht zur Aktualisierbarkeit zweier entgegengesetzt ausgerichteter Adressierungsweisen an Eltern Jugendämter unter Legitimationsgesichtspunkten zu hoch vulnerablen Organisationen macht: Zuschreibungen des Scheiterns können sich hier aus zwei Richtungen anheften – Hilfe kann in nicht ausreichendem Maße koproduktiv orientiert oder zu spät einseitig geleistet worden sein.

---

69 So heben selbst Grohs und Bogumil (2008, 311) trotz ihrer positiven Einschätzung »ein zentrales Spannungsverhältnis zwischen fachlicher Steuerung und anderen Steuerungskriterien, nicht zuletzt den betriebswirtschaftlichen«, hervor.



### 2.2.4 Zusammenfassung – Organisationen als Strukturierungsinstanzen von Fallbearbeitung

Organisierte Fallbearbeitung im Feld sozialer Hilfe wird im Anschluss an die frühe Systemtheorie Luhmanns als prekäre Organisationsleistung begriffen, die durch drei Bezugsprobleme geprägt ist: Koproduktion, Einzelfallspezifität unter Bedingungen hoher Unsicherheit sowie fragile Legitimität. Diese Theoriwahl ermöglicht es, Organisationen als komplexe soziale Systeme zu untersuchen, denen es durch Formalisierung gelingt, Erwartungen in einem Höchstmaß zu generalisieren und so gegenüber einer veränderlichen Umwelt relativ stabil zu halten. Organisationen sind in dieser Perspektive weder auf Rahmen für das Handeln von Professionellen noch auf einheitliche Prinzipien reduzierbar, sondern werden als zentrale Strukturierungsinstanzen von Fallbearbeitung begriffen. Sie werden als soziale Systeme bestimmt, die nicht ausschließlich, aber zentral durch formale und informale Erwartungen strukturiert werden.

Im Einklang mit dem organisationssoziologischen Forschungsstand geht diese Untersuchung damit nicht von der Zweckrationalität formaler Organisationen aus. Organisationen werden als komplexe soziale Systeme bestimmt, die für ihre Bezugsprobleme unterschiedliche Lösungen finden. Der theoretische Zugriff unterstützt im Verbund mit einer funktionalen Perspektive die explorative vergleichende Untersuchung organisierter Fallbearbeitung in dreierlei Hinsicht: Er instruiert den Problembezug dieser Arbeit, indem die Spezifika von Fallbearbeitung im Feld sozialer Hilfe nicht merkmalsbezogen, sondern als Kombination dreier Bezugsprobleme spezifiziert werden; er erschließt die Vergleichbarkeit verschiedener Erwartungsstrukturen, indem er sie als Antworten auf identische Bezugsprobleme begreifen kann, und er erleichtert durch die Explizitheit der drei Bezugsprobleme Anschlüsse an die hier gewonnenen Ergebnisse.

Ergänzt wird das systemtheoretische Beobachtungsinstrumentarium dieser Untersuchung durch den Anschluss an die neoinstitutionalistischen Konzepte der Rationalitätsmythen, der sozialen Felder sowie der Entkopplung. Ein Anschluss an diese Konzepte bietet zum einen eine Kontrastfolie für die Analyse der Ergebnisse, da diese Konzepte eben nur verknüpft, nicht theoretisch integriert werden. Zugleich erweitert dieser Anschluss das Beobachtungsinstrumentarium der Untersuchung, ohne dass der starke Organisationsbegriff obsolet wird: Im Unterschied zu neoinstitutionalistischen Zugängen hält diese Untersuchung explizit an den Prämissen des Formalitätsvorbehalts von Organisationen und der Problematik des Erkennens und Verarbeitens von Umwelten fest. Im Sinne qualitativer Forschung als Entdeckungsprozess wird das theoretische Beobachtungsinstrumentarium hier in einem iterativen Prozess weiterentwickelt. Dies geschieht insbesondere in der Beschreibung der unterschiedlichen Wirkmächtigkeit von

Standards und der Entwicklung erster Erklärungshypothesen (4.3) sowie der Konzeption des Problems des Switchings in der Fallbearbeitung (4.4).

## Exkurs: Profession als Prämisse und empirische Frage

Jeder theoretische Zugriff und jedes Forschungsinteresse ordnet den Relevanzbereich von Phänomenen, privilegiert und priorisiert. Angesichts der starken Professionsorientierung im Feld sozialer Hilfe entscheidet sich diese Arbeit dezidiert für eine organisationssoziologische Perspektive. Diese analysiert organisierte Fallbearbeitung weder programmatisch im Gespann von Organisation und Profession noch fragt sie primär nach der Professionalität oder Unprofessionalität des Beobachteten. Sie untersucht Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Jugendämtern zuallererst als Organisationsmitglieder und *nicht* als ProfessionsvertreterInnen.

Obgleich damit die Frage der Strukturierung von Fallbearbeitung durch Organisationen im Zentrum steht, erscheint es sinnvoll, zur Frage des Professionsstatus Sozialer Arbeit die Hintergrundannahmen dieser Untersuchung transparent zu machen.

Nicht selten wird Sozialer Arbeit der Professionsstatus mit Verweis auf ein Differenzierungstheoretisches Problem abgesprochen: Im Unterschied zu Ärzten, Juristen und Priestern verwaltet Soziale Arbeit keinen funktionssystemischen Code. Anders als Medizin, Recht und Religion lässt sich Soziale Arbeit daher tatsächlich nicht als Funktionssystem, sondern im Anschluss an Bommers und Scherr (2000, 105–113) als System der wohlfahrtsstaatlich organisierten Zweitsicherung begreifen.<sup>70</sup> Aus dieser Differenz die Konsequenz zu ziehen, Sozialer Arbeit den Status der Profession abzusprechen, erscheint jedoch problematisch. Ein solcher Schluss mag der theoretischen Systematik dienlich sein, er abstrahiert jedoch recht stark von der Realität Sozialer Arbeit.

Ganz ohne Zweifel verfügt Soziale Arbeit über ein äußerst niedriges gesellschaftliches Prestige und weist eine im Vergleich zu den Leitprofessionen des Rechts oder der Medizin späte Akademisierung auf. Dennoch lässt sie sich im Anschluss an die Charakterisierung von Tacke (2005, 169–173) durchaus als Pro-

70 »Vor diesem Hintergrund begreifen wir Soziale Arbeit als Form der Organisation von Hilfe in der modernen Gesellschaft, aber nicht als eigenständiges Funktionssystem. Wir beschreiben diese spezifische Form der Ausdifferenzierung von Hilfe stattdessen [...] als Teil der Herausbildung des modernen Wohlfahrtsstaats, der sich als Resultat des Reflexivwerdens der sozialen Folgen der Inklusionsverhältnisse in der modernen Gesellschaft begreifen lässt« (Bommers/Scherr 2000, 113). Für die einschlägige gegenteilige Einschätzung siehe Baecker (1994, 1997).

fession begreifen. Demnach sind Professionen 1) besondere Berufsgruppen, die 2) auf Grundlage spezifischer Wissenskomplexe, die 3) in spezifischen Ausbildungen vermittelt werden, 4) existenziell relevante Problemlagen 5) individueller Personen in 6) gesonderten Interaktionssituationen bearbeiten. Als Berufsgruppe verfügen in der Sozialen Arbeit Tätige über Wissenskomplexe, die in den meisten Fällen multidisziplinär organisiert sind, in Einzelfällen transdisziplinär integriert.<sup>71</sup> Jedoch weist Soziale Arbeit mit ihrer Konzentration auf kumulative soziale Problemlagen zumindest eine geringe (nicht jedoch eine fehlende) Spezifik auf. Die Wissensbestände werden in Studiengängen an Hochschulen oder Universitäten vermittelt und beziehen sich auf die Lösung existenzieller, meist kumulativer sozialer Probleme. Die Bearbeitung dieser Probleme findet oft, aber nicht ausschließlich als Einzelfallhilfe und in gesonderten Interaktionen statt. Diese Interaktionen unterscheiden sich im Grad ihrer Strukturiertheit (alltagsnahe bis hochspezifische Angebote).

Statt Sozialer Arbeit/Sozialpädagogik ihren Status als Profession abzusprechen, erscheint es angemessener, das Fehlen eines funktionssystemspezifischen Codes als Problem der Profession zu begreifen.<sup>72</sup> Dieser Problemgehalt äußert sich im Fall sozialer Hilfe besonders deutlich bei der interprofessionellen Zusammenarbeit: Hier misslingt es Sozialer Arbeit in der Regel, eine professionelle Deutungshoheit und damit einen Leitprofessionscharakter zu entwickeln. Dieses Phänomen ist insbesondere in der Zusammenarbeit mit Professionsvertretern der Psychiatrie und des Rechts, aber auch im Umgang mit Laien gut dokumentiert.<sup>73</sup> Zugleich erschwert der sehr breite und wenig integrierte Charakter ihres Wissenskorpus die Entwicklung eigener professioneller Leitvorstellungen.

---

## 2.3 Warum Jugendämter?

Für die empirische Untersuchung der Fallbearbeitung im Feld sozialer Hilfe kommt potenziell ein heterogenes Spektrum an Organisationen in Betracht, das von der Jugendgerichtshilfe über ambulante Träger, die etwa Familienhilfen anbieten, bis zu den U-25-Abteilungen der Jobcenter reicht. Um die strukturierende Wirkung von Organisationen auf Fallbearbeitung vergleichend zu untersuchen, empfiehlt es sich, Organisationen *eines* Organisationstyps als Untersuchungseinheiten zu wählen, damit Differenzen in der organisationalen Strukturierung nicht

---

71 Letzteres trifft auf den Wissenskomplex des Systemischen Paradigmas Sozialer Arbeit zu. Vergleiche Büchner (2012).

72 So auch Drepper und Tacke (2010, 256).

73 Vergleiche hierzu etwa Nadai et al. (2005).

auf unterschiedliche Organisationstypen oder Grade der Organisiertheit von Fallbearbeitung, sondern auf eben jene organisationalen Differenzen zugerechnet werden können.

Jugendämter, insbesondere Allgemeine Soziale Dienste, stellen hierbei aus zwei Gründen besonders aussichtsreiche Untersuchungseinheiten dar: Zum einen nehmen ASDs eine Schlüsselstellung im Prozess der Fallbearbeitung ein. Fallbearbeitung ist hier zugleich ein stark organisationsgesättigtes Geschehen. Zum anderen spitzen sich die drei Bezugsprobleme der Untersuchung, also Koproduktivität, Einzelfallspezifik unter Bedingungen hoher Ungewissheit und fragile Legitimität in Jugendämtern, zu.

### 2.3.1 Zur Schlüsselstellung Allgemeiner Sozialer Dienste in der Fallbearbeitung

Jugendämter treten in der Kinder- und Jugendhilfe gegenüber BürgerInnen als Leistungsträger auf, die über Vereinbarungen mit Trägern als Leistungserbringern Hilfemaßnahmen realisieren.<sup>74</sup> Abbildung 1 veranschaulicht dieses typische *sozialrechtliche Dreiecksverhältnis*.

Für viele BürgerInnen sind staatliche Hilfsangebote wie Hilfen zur Erziehung direkte oder indirekte Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Lebenssituation. Zu Beginn von Hilfen zur Erziehung empfangen immerhin 32,6 % der Familien staatliche Transferleistungen, mit 41,2 % ist auch der Anteil von alleinerziehenden Eltern bei Hilfebeginn relativ hoch (Fendrich et al. 2014, 8). Im Jahr des Feldaufenthalts dieser Untersuchung, also 2012, erhielten insgesamt über eine Million junger Menschen<sup>75</sup> Hilfen zur Erziehung.<sup>76</sup> Die Länge der Hilfe und damit die Dauer der Fallbearbeitung variiert erheblich, im Bundesdurchschnitt beträgt sie zehn Monate (ebd.).<sup>77</sup>

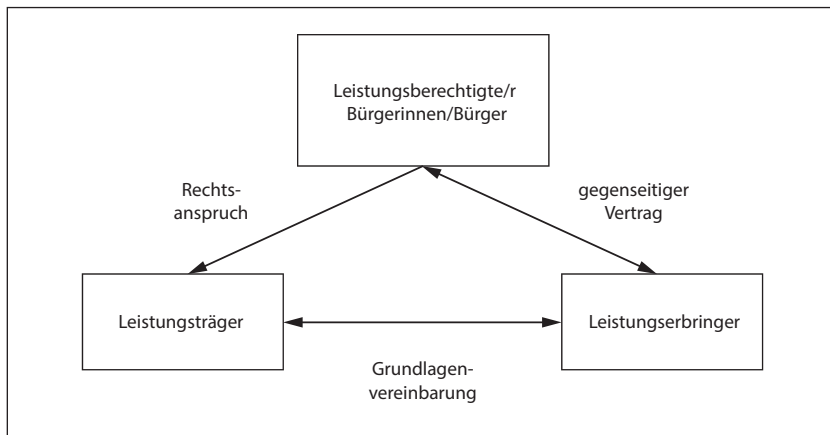
Bis in die Gegenwart ist die Kinder- und Jugendhilfe als kommunale Organisationseinheit verfasst (§ 28, Abs. 2 GG), Jugendämter werden also durch Land-

74 Vergleiche hierzu im Überblick Beher (2015) sowie Bettmer (2012) und Bauer et al. (2012). Die Bezeichnung »Leistungsträger« ist aus soziologischer Sicht nur bedingt treffend, da Allgemeine Soziale Dienste selbstverständlich Leistungen nicht nur finanziell »tragen« oder sie vermitteln, sondern in der Zusammenarbeit mit KlientInnen selbst Leistungen erstellen, nämlich Fallbearbeitung organisieren.

75 Darin enthalten sind auch Hilfen, die sich an junge Volljährige richten.

76 Die Ausgaben in diesem Feld beliefen sich auf insgesamt knapp 7,4 Milliarden Euro (vgl. Fendrich et al. 2014). Bei Hilfebeginn lag das Durchschnittsalter der jungen Menschen bei etwas über zehn Jahren (ebd., 8).

77 Basierend auf den im Jahr 2012 beendeten Hilfen.

**Abbildung 1** Das sozialrechtliche Leistungsdreieck

Quelle: übernommen aus von Boetticher/Münder (2011, 218)

kreise und kreisfreie Städte eingerichtet (§§ 69 SGB VIII). Als »zentrale Instanz kommunaler Sozialaufgaben« (Schone 2012, 144) unterscheidet sich die konkrete Ausgestaltung von Jugendämtern entsprechend stark. Im Zentrum dieser Arbeit stehen die sogenannten Allgemeinen Sozialen Dienste (ASDs). ASDs sind im Regelfall als Untereinheiten des Jugendamts organisiert. In den meisten ASDs findet eine Konzentration auf die Leistungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) statt, andere Leistungen wie die Gesundheitsfürsorge werden häufig ausgelagert. Die Mehrheit der Jugendämter arbeitet dezentralisiert mit wohnortnahen Anlaufstellen, andere halten an zentralisierten Strukturen fest (vgl. Landes/Keil 2012, 35 ff.). Infolge der gestiegenen Kinderschutzmeldungen richteten einige Jugendämter Spezialdienste für Kinderschutz ein (vgl. Nüsken 2010).

Allgemeine Soziale Dienste nehmen als Bezirkssozialdienste neben dienstleistungsorientierten Aufgaben auch hoheitsstaatliche Aufgaben wahr.<sup>78</sup> Zentral für die Arbeitsprozesse in ASDs ist ein drittes Feld hoheitsstaatlicher Aufgaben, der Schutzauftrag im Fall von Kindeswohlgefährdung, dessen rechtliche Basis sich in den Paragraphen 8a SGB VIII sowie 1666 und 1666a findet. Jugendämter sind damit sowohl Leistungs- als auch Eingriffsverwaltungen.<sup>79</sup> Dieses Doppelmandat legt

<sup>78</sup> Zusätzlich werden hoheitsstaatliche Aufgaben von Amts wegen erbracht, etwa in Form von Trennungs- und Scheidungsberatung und in der Jugendgerichtshilfe.

<sup>79</sup> Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung machen Inobhutnahmen nur einen kleinen Teil der Aktivitäten in Jugendämtern aus (vgl. Fendrich et al. 2014, 52). Unabhängig davon ist die

nur auf den ersten Blick eine dichotome Beschreibung von Hilfe und Kontrolle als zwei getrennten Aufgabenbereichen nahe. Diese wird jedoch rechtssystematisch verneint: Hilfe- und Schutzauftrag dienen demselben Ziel, sie »ermöglichen eine dem Kindeswohl zuträgliche Erziehung« (Schone 2012, 147). Kinderschutz realisiere sich in diesem Sinne nicht allein und nicht schwerpunktmäßig über die Prüfverfahren und Eingriffe im Kontext des § 8a, sondern über den »gesamte[n] Katalog der Aufgaben der Jugendhilfe im Sinne von § 2 SGB VIII« (Mörsberger/Wiesner in: Wiesner, SGB VIII, Anhang Rn. 9).

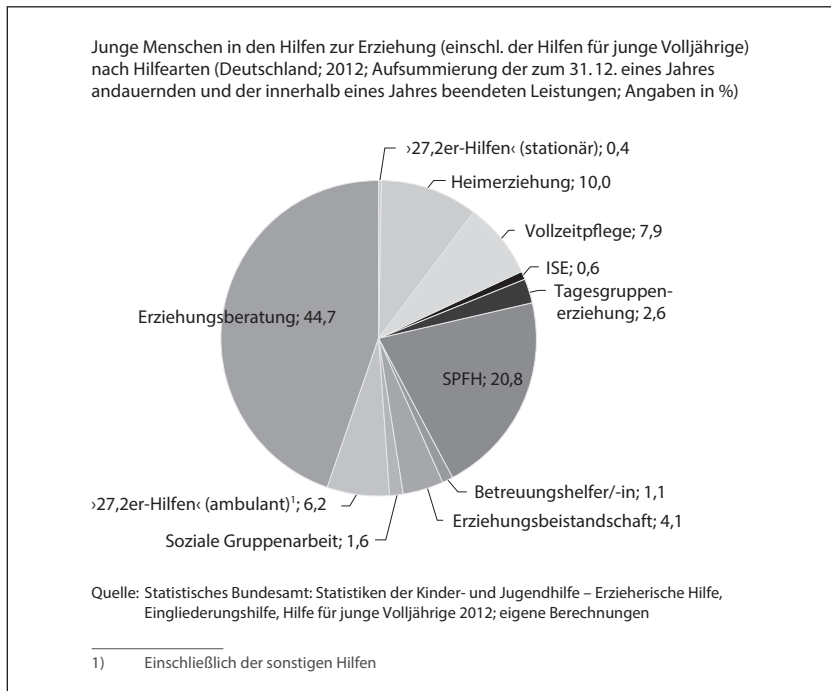
Allgemeine Soziale Dienste sind in der Lage, ein *breites Spektrum an Hilfen* zur Erziehung zu gewähren: von Erziehungsberatung über ambulante Hilfen, Tagesgruppen und Sozialpädagogische Familienhilfe bis zu stationären Unterbringungsformen. Sie bieten auch eigene Beratungsleistungen an, die etwa im Rahmen von Einzelkontakten in Anspruch genommen werden können. Sozialrechtlich richtet sich das breite Spektrum von Hilfen zur Erziehung (HzE) an die Personensorgeberechtigten als Antragsteller (§ 27, Abs. 1 SGB VIII). Abbildung 2 gibt einen Einblick in die Hilfearten der Hilfen zur Erziehung.<sup>80</sup>

Die breit genutzte Terminologie von leistungserbringendem Träger auf der einen und bereitstellendem oder vermittelndem Allgemeinen Sozialen Dienst auf der anderen Seite kann die Vorstellung evozieren, dass es sich bei Fallbearbeitung im Jugendamt um einen rein verwalterisch-planerischen Zwischenschritt<sup>81</sup> auf dem Weg zur eigentlichen Hilfe handele. Dem entgegen steht jedoch zum einen die Schlüsselstellung von ASDs im Hilfeprozess (vgl. Schone 2012, 144 ff.; Nonninger/Meysen 2012, 90 ff.): ASDs entscheiden darüber, ob familiäre Problemlagen zum Fall werden, sie verfügen über erhebliche Definitionsmacht in der Einschätzung von Fällen (wie schwer, dringend, bedrohlich, komplex ist ein Fall?), sie können die Einbeziehung von KlientInnen sehr unterschiedlich gestalten, filtern aus

---

Zahl der Inobhutnahmen durch das Jugendamt seit Mitte der 2000er Jahre bis 2012 deutlich angestiegen (2012: 30,6 pro 10 000 unter 18-Jährigen, 2009: 25 pro 10 000 unter 18-Jährigen; vgl. Fendrich et al. 2014, 47). Jedoch sind es nicht Kleinkinder (0–3 Jahre), die den größten Anteil von jungen Menschen ausmachen, die in Obhut genommen wurden (19,8 pro 10 000 der entsprechenden Altersgruppe), sondern Jugendliche (76,3 pro 10 000 der entsprechenden Altersgruppe; vgl. Fendrich et al. 2014, 49).

- 80 Im Vergleich der Bundesländer zeigen sich bei der Inanspruchnahme der Hilfearten jedoch gravierende Unterschiede, die sich weder durch sozialstrukturelle Faktoren der Bürger noch durch die Einkommenslagen der Kommunen erklären lassen (vgl. Fendrich et al. 2014, 34). Diese Differenz erinnert an die Auswertungen medizinischer Eingriffe im Vergleich der Bundesländer. In beiden Fällen steht eine Erklärung derartiger Differenzen aktuell noch aus.
- 81 Eine Vollerhebung zu den Arbeitsbedingungen der ASDs im Jahr 2007/2008 zeigte auf, dass im Bundesdurchschnitt ASD-MitarbeiterInnen 54 % ihrer Zeit der Einzelfallarbeit und 25 % für Verwaltungs- und Organisationsarbeit aufwenden. Daneben bestimmen Vernetzungsaktivitäten mit anderen Institutionen (8 %), fachlicher Austausch (8 %) und andere Aufgaben (5 %) die Arbeitszeit (vgl. Seckinger et al. 2008, 25 f.).

**Abbildung 2** Hilfearten der Hilfen zur Erziehung

Quelle: übernommen aus Fendrich et al. 2014, 13.

der Fülle von Trägern und Hilfsangeboten spezifische Angebote als Vorschläge heraus und sind schließlich die zentralen Instanzen, die über die Fortsetzung und Beendigung von Hilfen entscheiden.

Gegen eine solche Vermittlungsvorstellung spricht des Weiteren, dass sozialrechtlich der Hilfeprozess im ASD als pädagogisch-fachlicher Prozess charakterisiert wird (vgl. Wiesner 2011, Einleitung, Rn. 63). Diese dezidiert fachliche Bestimmung ist Ergebnis einer langen und wechselvollen Geschichte des Jugendhilfrechts: Während in den frühen 1960er Jahren Jugendhilfrecht mit Fokus auf Gefahrenabwehr »in erster Linie Polizei- und Ordnungsrecht« (Wiesner 2010, 277) blieb, setzte in den folgenden Jahrzehnten eine drastische Umorientierung ein. (Sozial-)Pädagogik »wies dem Jugendamt einen sozialpädagogischen Auftrag zu: Er sollte durch eine Verbindung von Verwaltung und Pädagogik erfüllt werden« (ebd.). »Leitmeldie«, wenn auch mit sehr unterschiedlichen Modulationen, bleibt fortan die Idee des »Rechtes auf Erziehung« (ebd., 278). Mit der Einfüh-

rung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes als »modernes Leistungsgesetz« (Wabnitz 2010, 7) kommt es 1990/1991 zu einem Perspektivwechsel in der Jugendhilfe. Das KJHG betont die »Subjektstellung der Leistungsadressaten« (ebd.) und unterstreicht den Charakter von Jugendämtern als Organisationen der Erbringung personenbezogener Leistungen, »deren Inanspruchnahme durch die Leistungsberechtigten aufgrund des Wunsch- und Wahlrechts erfolgt. Soweit die Leistungen auf den individuellen (erzieherischen) Bedarf abstellen, tritt an die Stelle einer einseitigen Entscheidung der Behörde dem Charakter pädagogisch-therapeutischer Prozesse entsprechend ein partizipativer Klärungs-, Entscheidungs- und Gestaltungsprozess durch die verantwortliche Fachkraft zusammen mit dem Leistungsadressaten« (Wiesner 2010, 279).<sup>82</sup>

Organisierte Fallbearbeitung in Allgemeinen Sozialen Diensten ist damit *kein rein koordinierender verwalterischer Zwischenschritt vor dem Stattfinden der eigentlichen Hilfe*. Der hohe Organisationsgrad, unter dem Fallbearbeitung hier stattfindet, schlägt sich damit in der Dichte rechtlicher und formaler Bestimmungen nieder. Im Vergleich zu MitarbeiterInnen von Trägern sind fallzuständige Fallkräfte des ASDs darüber hinaus mit einer relativ hohen Fallzahl konfrontiert, die im organisationalen Alltag nicht verwaltend, sondern personenbezogen und pädagogisch-therapeutisch bearbeitet werden müssen.<sup>83</sup>

## Exkurs: Reformprojekt Kinderschutz

Von anderen Sozialleistungsträgern unterscheiden sich Jugendämter insbesondere durch ihre »strukturelle[...] Ambivalenz«. Verhandelt wird diese Ambivalenz unter dem »Schlagwort des Doppelmandates von Hilfe und Kontrolle« (Schöne 2012, 142): Eltern sollen zum einen in der Gestaltung der eigenverantwortlichen Erziehung ihrer Kinder unterstützt werden. Zugleich zählt es zu den hoheitsstaatlichen Aufgaben von Jugendämtern, Kinder vor Schäden zu bewahren.

82 Der Paradigmenwechsel vom Wohlfahrtsstaat zum »aktivierenden Staat« hinterlässt auch in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe Spuren. Auch hier schlägt sich die Ideologie des sogenannten dritten Weges nieder, nach der keine Leistungen ohne Gegenleistungen erbracht werden: Die Ansprüche an die Mitwirkung der Beteiligten steigen (Münchmeier 2010). Zugleich zeichnet sich die Tendenz ab, dass Kinder- und Jugendhilfe einen Wandel durchläuft. Aus einem ursprünglich eher ergänzenden Hilfsangebot wird sie in der Praxis für einen zunehmenden Anteil von Familien zu einem festen Bestandteil der »notwendigen Daseinsfürsorge« (Rosenkötter 2010, 266).

83 Aufgrund der unterschiedlichen Erfassung von Fallzahlen (Fallbeginn, Kinder pro Familie oder Familienzahlweise, Schwere des Falls) ist ein Vergleich schwierig. Die Anzahl der betreuten Fälle variierte bei den in dieser Untersuchung befragten fallzuständigen Fachkräften zwischen 30 und 80.



Im Zuge der medial skandalisierten Fälle gescheiterten Kinderschutzes (Kevin, Lea-Sophie, Yagmur) wird in Deutschland ab 2005 die Optimierung des Kinderschutzes auf die politische Agenda gesetzt und die Bedeutung des staatlichen Wächteramts herausgestrichen (vgl. Pothmann/Tabel 2014, 12). Im Zuge dieser Entwicklungen werden zahlreiche Gesetzesnovellen und breite Reformbewegungen im Feld der Kinder- und Jugendhilfe angestoßen. Zu den Eckpfeilern dieser Entwicklung zählt neben der Einführung des § 8a im Jahr 2005 im Zuge des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) das Bundeskinderschutzgesetz, das 2012 in Kraft tritt. Der § 8a stärkt den Schutzauftrag des Jugendamtes wird im Jahr 2012 spezifiziert. Er etabliert unter anderem zwei Verfahrensgrundsätze, nach denen jede eingehende Gefährdungsmeldung geprüft werden muss: Zum einen sind Eltern, Kinder und Jugendliche an der Einschätzung zu beteiligen, zum anderen muss die Einschätzung von mehreren Fachkräften vorgenommen werden. Vermuten freie Träger eine Gefährdung, muss diese zusammen mit einer sogenannten Kinderschutzfachkraft geprüft werden. Im Zuge dieser Entwicklungen verabschieden zahlreiche Bundesländer Ausführungsgesetze, die unter anderem den Umgang mit Früherkennungsuntersuchungen regeln, und bauen frühe, präventive Hilfsangebote aus (vgl. Wiesner 2010, 280).

Das Bundeskinderschutzgesetz vereinfachte unter anderem die Informationsweitergabe für Berufsheimnisträger an das Jugendamt, führte Hausbesuche zwar nicht als Verpflichtung, aber doch als Regemaßnahme zur Prüfung von Gefährdungsmeldungen ein und unterstrich die Verbindlichkeit von fachlichen Standards für die Qualitätsentwicklung in Organisationen des Kinderschutzes.

Die Fokussierung auf Kinderschutz im Organisationsfeld sozialer Hilfe wird dabei zunehmend skeptisch beurteilt. So konstatiert Wiesner kritisch, angesichts der unrealistischen Leistungserwartungen und politischen Kontrollambitionen sei »Jugendhilfe [...] auf dem besten Weg zurück in die Polizei- und Ordnungsverwaltung« (Wiesner 2010, 280).<sup>84</sup> Zweifel bestehen auch darüber, ob frühe Hilfsangebote an Familien nicht eher die Zugangsschwierigkeiten der Behörden zu Familien mindern als Familien den Zugang zu Hilfen erleichtern (vgl. Wiesner 2010, 280). Der Kinderschutz in Deutschland stehe, warnen Wolff et al. (vgl. 2011, 187 ff.), vor einer Richtungsentscheidung zwischen einer postmodernen »Sicherheitsgesellschaft« und einer »postmodernen demokratischen Zivilgesellschaft«. Andere Stimmen weisen diese Kritik als überzogenen Alarmismus zurück und verweisen auf den auch nach den Gesetzesreformen des Bundeskinderschutzgesetzes unveränderten Charakter des achten Sozialgesetzbuches, nämlich Hilfe, »Leistung und Eingriff«, also »Prävention und (!) Intervention« (Wabnitz 2010, 8) sicherzustellen.

---

84 Vergleiche hierzu auch Lutz (2010).

### 2.3.2 Zuspitzung der Bezugsprobleme: Koproduktivität, Einzelfallspezifisch unter Bedingungen hoher Ungewissheit und fragile Legitimität

Für die Wahl von Jugendämtern als Untersuchungseinheiten spricht neben ihrem hohen Organisationsgrad der Umstand, dass sich in ihnen die Bezugsprobleme von Fallbearbeitung im Feld sozialer Hilfe zuspitzen.<sup>85</sup>

Jugendämter sind bei der Leistungserstellung konstitutiv auf *Koproduktion* angewiesen. Ohne koproduktive Beteiligung lassen sich weder Einschätzungen über die geeigneten und notwendigen Hilfen noch über die Dynamik des Falls, den Beginn und das Ende seiner Bearbeitung treffen. Wie erwähnt sind die rechtlichen Vorgaben (insbesondere §§ 5, 8, 9 und 36 SGB VIII) stark ausgeprägt und die professionellen Ansprüche<sup>86</sup> an die Koproduktivität der Leistungserstellung in Jugendämtern besonders hoch.

Die Umsetzung dieses hohen Anspruchs an Koproduktion wird in Jugendämtern durch deren Eingriffsmöglichkeiten erschwert. Während die Fallbearbeitung in anderen Organisationen sozialer Hilfe primär als personenbezogene Dienstleistung erfolgt, sind KlientInnen von Jugendämtern mit deren Janusköp-

85 Im Folgenden werden nur Zuspitzungen der Problemkomplexe benannt, die vor der Feldphase bekannt waren. Die Zentralität der drei genannten Bezugsprobleme bildete wie erwähnt keine starre Vorannahme. Sie wurde im Verlauf des Forschungsprozesses hinterfragt und durch die Analyse des Materials bekräftigt.

86 Exemplarisch deutlich werden diese ausgeprägten rechtlichen Vorgaben etwa im Rechtskommentar zu § 36 (Mitwirkung am Hilfeplanverfahren). Hier werde, so Schmid-Oberkirchner (2010, Rn. 1) der »Perspektivenwechsel der KJHilfe [Kinder- und Jugendhilfe, S. B.] auf der individuellen Ebene deutlich: an die Stelle einer einseitigen Entscheidung des JAmts [Jugendamts, S. B.] als Verwaltungsbehörde und deren Vollzug (»Maßnahme«) tritt ein gemeinsam gestalteter Hilfeprozess, dem eine umfassende Beratung der Leistungsadressaten vorausgeht (Abs. 1), der bei längerfristigen Hilfen durch kollegiale Beratung fachlich stimuliert wird und der aufgrund einer gemeinsamen Klärung der Lebenssituation und einer Verständigung über die weiteren Schritte zeit- und zielgerichtet ausgestaltet und in einem Hilfeplan (Abs. 2) dokumentiert wird.« Professionsseitig werden die hohen Ansprüche etwa an den Handlungsorientierungen im Umgang mit KlientInnen deutlich, bei denen eine dem Wohl des Kindes entsprechende Erziehung zwar nicht gewährleistet ist, das Kindeswohl jedoch nicht nach § 1666 BGB und § 8a SGB VIII gefährdet ist und die Eltern eine Hilfe des Jugendamts nicht annehmen wollen. Der Auftrag des ASDs, so Schone (2012, 151), »gebiete es ihm, bei den Eltern um die Inanspruchnahme von Hilfen zu werben – dies umso mehr, je defizitärer die Erziehungssituation eingeschätzt wird. Allerdings wird solches Werben nur dann Erfolg haben, wenn das Angebot aus Sicht der Eltern auch wirklich für sie attraktiv ist. Hier steht und fällt sozialpädagogischer Erfolg mit der Frage der Ausstattung der sozialen Dienste, aber auch mit der Professionalität, dem Selbstverständnis, der Souveränität und letztlich dem Rückgrat von Sozialarbeitern, notwendige und für Familien akzeptable Hilfen im Amt zu entwickeln und (z. B. gegen Sparimpulse) auch durchzusetzen.«

figkeit als Hilfs- und Eingriffsorganisationen konfrontiert. Der Aufbau von Vertrauen als »best form of cooperation« (Hasenfeld 2010b, 21) steht angesichts dessen trotz Imagekampagnen<sup>87</sup> vor besonderen Herausforderungen. Während die Reform des Kinder- und Jugendhilferechtes 1990/1991 den Charakter des Jugendamtes als Dienstleistungserbringer nachhaltig stärkte, ist zu vermuten, dass umgekehrt die Kinderschutzdebatte nicht dazu beitrug, die Ängste potenzieller KlientInnen vor einem freiwilligen Kontakt mit »dem Amt« abzubauen.

Eine weitere Hürde für Koproduktivität ist im Fall des Jugendamts das verbreitete Nichtwissen über das Spektrum der Hilfen und die Arbeitsweisen von Allgemeinen Sozialen Diensten. Anders als im Fall von Kindergärten oder Schulen stellen die Aktivitäten von Jugendämtern für viele BürgerInnen (und SoziologInnen) ein opakes Geschehen dar, weil hier Erfahrungen in der Publikumsrolle dieser Organisationen fehlen.<sup>88</sup>

Für die Virulenz der *Einzelfallspezifität unter Bedingungen hoher Unsicherheit* als Bezugsproblem in Jugendämtern sprechen mehrere Gründe: Zum einen sind Jugendämter als Schlüsselinstitutionen der Kinder- und Jugendhilfe mit der initialen Konstruktion von Fällen betraut. Sie entscheiden, ob eine Problematik zum Fall und damit weiter bearbeitet wird oder nicht. Die Zeiträume der Fallbearbeitung erstrecken sich hierbei von einigen Wochen bis zu mehreren Jahren. Anders als in spezialisierten Einrichtungen sozialer Hilfe wie etwa im Sozialpsychiatrischen Dienst sind Jugendämter zugleich mit einer größeren Heterogenität von Problemlagen konfrontiert (vgl. Schone 2012, 146). Dabei steigert sich die Unsicherheit der Leistungserstellung zum einen zusätzlich durch die in Deutschland typische Familienorientierung des Kinder- und Jugendhilferechtes.<sup>89</sup> Naheliegend ist dann, dass nicht Einzelpersonen, sondern Familien zu den »Einheiten der

87 Etwa die 2011 von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter lancierte Kampagne: »Jugendamt. Unterstützung, die ankommt.«

88 Umso stärker wird man die mediale Prägekraft (und die Weitergabe von Erfahrungswissen) einschätzen, die vermittelt, was es heißt, KlientIn beim Jugendamt zu sein. Hier sei auf einen handlungsorientierten Aufsatz von Enders (2012, v. a. 410) sowie die detaillierte Untersuchung (Enders 2008; 2013) verwiesen, die die Berichterstattung über Jugendämter in regionalen und überregionalen Tageszeitungen von 2006 bis 2008 untersuchte.

89 Juristisch wird dies etwa bei der Frage der Leistungsberechtigung deutlich. So stellt Wiesner in seinem Kommentar zu § 5 Wunsch und Wahlrecht heraus: »Unter dem Leistungsberechtigten wird der Inhaber des Rechts auf Gewährung einer Sozialleistung bzw. auf den fehlerfreien Gebrauch des Ermessens bei ihrer Gewährung, also der materiell Berechtigte, verstanden. Wer dies im Einzelnen ist, ergibt sich aus der jeweiligen Norm, so z. B. das Kind oder der Jugendliche bei § 8 Abs. 3, § 24 und § 35a, der PerSorgeBer [Personensorgeberechtigte; S. B.] bei §§ 27 ff. Der Leistungsberechtigte muss nicht mit dem Leistungsempfänger identisch sein. Da die sozialen Dienstleistungen nach dem SGB VIII auf das Eltern-Kind-System bezogen sind, erfassen sie immer die Eltern bzw. den Elternteil und das Kind oder den Jugendlichen.« Wiesner (2011, Rn. 5, 6; Hervorhebung S. B.)

Fallbearbeitung« avancieren.<sup>90</sup> Zugleich verfügen Jugendämter nicht selbst über Möglichkeiten unmittelbarer Kontrolle, wie sie in Bereichen der ersetzenden Erziehungshilfen, z. B. in der Heimunterbringung verfügbar sind.

Die Einbettung von Organisationen sozialer Hilfe in »mächtige und turbulente Umwelten« (Klatetzki 2010b, 15) gilt für Jugendämter in ganz besonderem Maße. Als staatliche Institutionen steht ihre *Legitimität* zwar nicht grundsätzlich infrage, jedoch waren Jugendämter im Zuge medial skandalisierter Kinderschutzfälle seit dem Fall Kevin in Bremen (vgl. Büchner 2012) besonders von der Infragestellung ihrer Leistungsfähigkeit betroffen. Insbesondere wenn junge Kinder in diesem Organisationsfeld zu Schaden kommen, greifen generalisierte Unterstellungen des organisationalen Scheiterns. Das »tote Kind« ist nach wie vor von ungebrochenem Nachrichtenwert.<sup>91</sup> Die Legitimitätskrise des Organisationsfeldes Kinderschutz trifft Jugendämter als Schlüsselinstitutionen des staatlichen Wächteramtes besonders stark (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2015, 187). Entsprechend stehen ihre Prozesse und Arbeitsweisen unter kritischer gesellschaftlicher Beobachtung (vgl. Seckinger 2008, 42; Enders 2012, 406).

---

## 2.4 Organisierte Fallbearbeitung als prekäre Organisationsleistung – Arbeitsdefinition und Operationalisierung

Mit der Bezeichnung als organisierte Fallbearbeitung wird eine Perspektive auf Fallbearbeitung eingenommen, bei der die Strukturierungswirkungen von Organisationen im Gegensatz zu anderen sozialen Formen im Zentrum stehen. Nicht gemeint ist damit, dass Organisationen *alleinige* Instanzen der Strukturierung von Fallbearbeitung sind. Wie hoch der Einfluss von Organisationen auf die Fallbearbeitung ist, ist eine empirische Frage. Fallbearbeitung wird vor diesem Hintergrund als Organisationsleistung untersucht, die basierend auf Interaktionen von Organisationsmitgliedern mit Nichtmitgliedern stattfindet und durch organisationale Programme, Personal und Hierarchien geprägt ist. Organisierte Fallbearbeitung involviert sowohl Grenzkontakte als auch das innerorganisationale Prozessieren des Falls.

Das Forschungsdesign dieser Untersuchung begreift organisierte Fallbearbeitung im Feld sozialer Hilfe damit als herausfordernde, also *prekäre Organisationsleistung*. Diese Prekarität speist sich aus den drei Bezugsproblematiken: der Koproduktion, der Einzelfallspezifika unter Unsicherheit sowie der fragilen Legi-

---

90 Vergleiche hierzu die Institution der »Paketförmigkeit« von Fällen unter 4.3.3.1.

91 Vergleiche hierzu das Deutsche Institut für Urbanistik (2009, 7).

timität. Die explorative Untersuchung der Strukturierungswirkungen von Organisationen auf Fallbearbeitung greift entsprechend diese drei Bezugsproblematiken auf und leitet daraus drei die Analyse leitende Fragekomplexe ab:

- 1) Wie wird das Problem der Koproduktivität der Leistungserstellung gelöst?  
Welche Formen des Umgangs mit Koproduktion lassen sich an den Grenzen der Organisation rekonstruieren?  
Welche Rolle spielt die Koproduktion der Leistungserstellung in den Standards der Fallbearbeitung und in der Dokumentation der Fallbearbeitung?  
Wie lässt sich das Problem des Umschaltens von einem koproduktiven zu einem einseitigen Modus der Leistungserstellung beschreiben? Welche Hinweise liefert der Datenkorpus darüber, wie dieses Umschalten empirisch stattfindet?
- 2) Wie erfolgt die einzelfallförmige Programmierung der Fallbearbeitung unter Bedingungen hoher Unsicherheit?  
Welche Erwartungskomplexe strukturieren Fallbearbeitung an der Organisationsgrenze zu KlientInnen als zentralen ›Ort‹ der Leistungserstellung?  
Welche Folgen der Programmierung ergeben sich aus der Arbeitsteilung der Fallbearbeitung?  
Welche Bedeutung kommt Standards bei der Programmierung zu?  
Welche Funktion übernimmt die Dokumentation der Fallbearbeitung für die einzelfallförmige Bearbeitung von Fällen?
- 3) Welche Bedeutung spielt die Legitimitätskrise der Jugendämter für die organisierte Fallbearbeitung?  
Inwiefern sind neue organisationale Architekturen wie die Einführung von Spezialdiensten Antworten auf die Legitimitätskrise der Jugendämter?  
Welche Bedeutung spielen institutionalisierte Erwartungen für die Spezifikation der Erwartungen organisierter Fallbearbeitung?  
Wie stark ist die Dokumentation organisierter Fallbearbeitung durch die Legitimitätskrise geprägt?

Die Darstellung der Ergebnisse der Untersuchung orientiert sich an der hier herausgearbeiteten Perspektive der modularen Strukturierung von Fallbearbeitung durch Organisation. Die Teilung des Falls (4.1), seine Bearbeitung an der Organisationsgrenze (4.2), die Frage seiner Standardisierbarkeit (4.3), das Problem seiner Bearbeitung unter den Bedingungen des Doppelmandats (4.4) und schließlich seine Dokumentation (4.5) werden als Problemkomplexe, also als Module der Fallbearbeitung begriffen.

Die drei fokussierten Bezugsprobleme prägen diese fünf Module unterschiedlich stark. Der erste Abschnitt widmet sich der Arbeitsteilung in der organisierten

Fallbearbeitung (4.1). Hier werden insbesondere die Einzelfallspezifität und die Unsicherheit als Bezugsproblem virulent. Leitend ist hierbei die Frage, wie die Einheit des Falls durch Spezialdienste aufgehoben und neu organisiert wird und welche Orientierungen sich zur Bewältigung von Unsicherheit entwickeln. Fragile Legitimität und Koproduktion sind hierbei insbesondere für die Gründung von Spezialdiensten und die Art der Meldungsbearbeitung relevant.

Die Bezugsprobleme der Einzelfallspezifität unter Unsicherheit und Koproduktion sind besonders prägend für das Modul der Erwartungsstabilisierung an den Grenzen der Organisation zu KlientInnen (4.2). Leitend sind hier die Fragen, inwiefern sich Grenzstellen überhaupt auf die Spezifik von Fällen und die Möglichkeit unsicheren Wissens einlassen und welche Differenzen im Umgang mit der Herausforderung der Koproduktivität sich hieraus ableiten.

Die Relevanz des Bezugsproblems der Einzelfallspezifität unter Unsicherheit durchzieht die Module der Fallbearbeitung. Virulent wird es auch im dritten Unterkapitel, das sich der Wirkmächtigkeit von Standards in der Fallbearbeitung widmet (4.3). Im Zentrum steht hier ein von zwei ASDs genutzter Standard der Bereichseinteilung, mit dem Fälle kategorisiert und operationalisiert werden. Hier stellt sich die Frage, wie sich die unterschiedliche Wirkmächtigkeit ein und desselben Standards in unterschiedlichen Diensten beschreiben und plausibilisieren lässt. Koproduktion gewinnt als Bezugsproblem hier insoweit Relevanz, als es zum Teil zur folgenreichen Nutzung dieses Standards gegenüber KlientInnen als Nichtmitgliedern kommt.

Das vierte Modul der Fallbearbeitung widmet sich der Frage, wie sich der Doppelzweck des Jugendamts als Herausforderung organisierter Fallbearbeitung konzipieren und beschreiben lässt (4.4): Wie lässt sich das Problem des Umschaltens, meist von einer zunächst koproduktiv orientierten Zusammenarbeit mit KlientInnen zu einem einseitigen Eingriff organisationstheoretisch fassen und wodurch wird es beeinflusst? Anders als rein dienstleistungsorientierte Organisationen sozialer Hilfe steht Fallbearbeitung in Jugendämtern vor der Herausforderung, derartige Wechsel aktualisierbar zu halten.

Im fünften hier betrachteten Modul der Fallbearbeitung, das sich der Dokumentation organisierter Fallbearbeitung widmet, wird schließlich neben dem Bezugsproblem der Einzelfallspezifität das der fragilen Legitimität virulent (4.5). Leitend ist hier die Frage, welche Funktionen die Dokumentation für einzelfallförmerige Fallbearbeitung unter Bedingungen der Unsicherheit übernimmt und inwiefern diese Funktionen durch die Legitimitätskrise von Jugendämtern geprägt sind.

Der organisierte Fall  
Zur Strukturierung von Fallbearbeitung durch  
Organisation

Büchner, S.

2018, XIX, 299 S. 16 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-19114-6