

Thomas Klatetzki

Zusammenfassung

Soziale Arbeit wird in sozialen Diensten und Einrichtungen verrichtet, deren Aufgabe die Umsetzung sozialpolitischer Gesetze und Programme ist. In dem Beitrag wird zunächst beschrieben, um was für einen Organisationstyp es sich bei sozialen Diensten und Einrichtungen handelt. Es werden dann die bürokratische, die professionelle und die manageriale Form der Koordination und der Kontrolle Sozialer Arbeit vorgestellt und anschließend die Charakteristika der Arbeitsprozesse in sozialen Diensten und Einrichtungen erläutert. Vor diesem Hintergrund werden das Konzept der losen Koppelung und abschließend die Isomorphie organisatorischer Handlungsfelder dargestellt.

Soziale Arbeit wird in der Regel nicht von einzelnen, voneinander unabhängig in privaten Praxen agierenden Individuen verrichtet, sondern ist eine gemeinsame Leistung einer Mehrzahl von Personen, die in sozialen Diensten und Einrichtungen angestellt sind. Diese Einrichtungen und Dienste sind kollektive Handlungssysteme, in denen die Bearbeitung sozialer Problemlagen koordiniert und kontrolliert, d. h. organisiert wird. Dabei sind die Organisationen der Sozialen Arbeit keine Wirtschaftsunternehmen, die der Mehrung materiellen Reichtums dienen. Vielmehr sind die sozialen Dienste und Einrichtungen die Instrumente, mit denen die Sozialpolitik einer Gesellschaft realisiert wird, und sie sind somit Instanzen des rechtsstaatlichen Herrschaftsapparats. Exemplarisch deutlich wird das am Handlungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe. Die Umsetzung dieser sozialpolitischen Maßnahmen basiert auf dem SGB VIII und erfolgt auf kommunaler Ebene zum einen durch die Verwaltungen, die Jugendämter, und zum anderen – vor dem Hintergrund des

T. Klatetzki (✉)
Universität Siegen
Siegen, Deutschland
E-Mail: klatetzki@aol.de

Subsidiaritätsprinzips – durch die Jugendhilfeeinrichtungen der freien Träger der Wohlfahrtspflege. Diese Verwaltungen und Einrichtungen der Sozialen Arbeit weisen eine charakteristische Organisationsform auf und werden als „front-line organizations“ (Smith 1974), „street-level bureaucracies“ (Lipsky 1980), „professional bureaucracy“ (Mintzberg 1999), „street-level organizations“ (Brodkin 2013) oder als „soziale personenbezogene Dienstleistungsorganisationen“ (Klatetzki und Nokielski 2010) bezeichnet. Nimmt man diese letzte Bezeichnung zum Ausgangspunkt, um die sozialen Dienste und Einrichtungen näher zu charakterisieren, so lassen sich die einzelnen Begriffe der Wortkolonne folgendermaßen erläutern:

1. In der Begriffsabfolge „soziale personenbezogene Dienstleistungsorganisation“ soll das Adjektiv *sozial* darauf hinweisen, dass die Empfänger der sozialpolitischen Leistungen für die Arbeit der Organisationen kein Geld bezahlen, sondern dass die sozialen Einrichtungen und Dienste durch Steuermittel und Sozialversicherungsabgaben über dritte Instanzen (die staatlichen Verwaltungen und Träger der Sozialversicherungen) finanziert werden. Da die Empfänger für die erbrachten sozialpolitischen Dienstleistungen kein Entgelt entrichten, sondern soziale Rechte in Anspruch nehmen, ist es angemessen, sie als Klient_innen und nicht als Kund_innen zu bezeichnen. Zudem verweist das Wort „sozial“ darauf, dass die Organisationen häufig (aber in einigen Bereichen wie z. B. dem Gesundheitswesen zunehmend weniger) gemeinnützig sind, das heißt, dass ihre finanziellen Erträge der Allgemeinheit zu Gute kommen und nicht privat verwendet werden. In diesem Sinne sind soziale personenbezogene Dienstleistungsorganisationen dann auch Non-Profit-Organisationen.
2. Das Adjektiv „personenbezogen“ besagt, dass die Arbeitshandlungen der Organisationen auf einzelne Individuen und deren besondere Problemlagen bezogen sind. Die sozialpolitischen Dienstleistungen werden also jeweils auf den Einzelfall zugeschnitten, sie erfolgen nicht in der Weise, dass Personen unabhängig von ihren konkreten Problemlagen die gleiche Leistung erhalten. Zu diesem Zweck müssen die individuellen Problemkonstellationen zunächst verstanden oder diagnostiziert werden, bevor anschließend eine für die jeweilige Person passende Dienstleistung ausgewählt und realisiert werden kann.
3. Der Begriff Dienstleistung hat sich im deutschsprachigen Raum in Anlehnung an die englische Bezeichnung „human services“ oder „social services“ als Label für die Bearbeitung sozialer Probleme etabliert. Hier sollen darunter die sozialpolitisch begründeten Arbeitshandlungen verstanden werden, die darauf abzielen, das Wohlergehen der Klienten wie auch das der sozialen Gemeinschaft zu gewährleisten und/oder (wieder) herzustellen (Offe 1984; Olk 1986). In diesem Sinne lassen sich grob drei Typen von sozialen Dienstleistungen unterscheiden (Hasenfeld 1983):

► Typen von sozialen Dienstleistungen

- Dienstleistungen in Form des (Weiter-)Vermitteln von Klienten („people processing“). Bei diesen sozialpolitischen Dienstleistungen werden nicht persönliche Eigenschaften

eines Individuums verändert, sondern die Person erhält einen neuen, rechtlichen sozialen Status – nämlich den des hilfsbedürftigen Klienten. Der so verliehene Klientenstatus ruft dann erwünschte Reaktionen und Handlungsweisen bei anderen Organisationen hervor. Ein Beispiel hierfür ist die Tätigkeit der Allgemeinen Sozialen Dienste (ASD) der Jugendämter, die auf der Basis einer Einzelfallprüfung und einer Entscheidung im Rahmen einer Hilfeplankonferenz Personen rechtlich den Klientenstatus zuerkennen. Aufgrund dieses Prozesses und der damit verbundenen Bereitstellung finanzieller Mittel sind dann die Jugendhilfeeinrichtungen der freien Träger in der Lage und motiviert, individuell passende Hilfsmaßnahmen durchzuführen.

- Dienstleistungen, die darauf abzielen, den Zustand und oder das Wohlergehen des Klienten zu erhalten, ohne dass es direkt um eine Veränderung der persönlichen Eigenschaften der Klienten geht („people sustaining“). Hierzu zählen z. B. Leistungen zur Beratung und Prävention, zur Rehabilitation oder zur Pflege von Personen.
- Dienstleistungen zur direkten Veränderung der persönlichen Eigenschaften von Klienten, um deren Wohlergehen zu erhöhen („people changing“). Hierzu zählen z. B. alle pädagogischen oder therapeutischen Interventionen, wie sie in Jugendhilfeeinrichtungen im Rahmen der Hilfen zur Erziehung vorgenommen werden.

Die Unterscheidung dieser drei Formen bedeutet nicht, dass soziale personenbezogene Organisationen sich stets exklusiv auf einen Typus konzentrieren. Vielmehr ist es möglich, die Dienstleistungsformen miteinander zu kombinieren.

4. Der Begriff „Organisation“ meint schließlich ein kollektives Handlungssozialsystem, das in modernen Gesellschaften auf der Basis von Recht gegründet und durch Recht reguliert wird. Eine Organisation ist ein auf Dauer angelegter Zusammenschluss von Personen, der einen überindividuellen Zweck verfolgt und dessen Bestand vom Wechsel der Mitglieder unabhängig ist. Auf Dauer angelegt und vom Wechsel der Mitglieder unabhängig ist dieses kollektive Handlungssystem, weil die basalen Elemente einer Organisation rechtlich basierte soziale Positionen (und nicht Individuen) in Form von „Stellen“ und/oder „Ämtern“ sind. Die Verbindungen zwischen diesen Elementen werden dadurch hergestellt, dass mit den Positionen formale und informelle Handlungsrechte und -pflichten (z. B. in Form von Arbeitsplatzbeschreibungen und professionellen Standards) verbunden sind. Dabei entsprechen den Rechten einer Position die Pflichten mindestens einer anderen Position und umgekehrt.

Indem Positionen mit unterschiedlichen Rechten und Pflichten in einer Organisation mit Personal besetzt werden, entsteht ein kollektives Handlungssystem, das in der Lage ist, eine Vielzahl unterschiedlicher Arbeitsaufgaben gleichzeitig und in abgestimmter Form zu erledigen. In diesem Handlungssystem gibt es, vereinfacht gesagt, drei verschiedene Positionsarten, die sich durch ihre unterschiedlichen Handlungsrechte und -pflichten unterscheiden. Zum einen gibt es Positionen für das Personal, die Mitarbeiter_innen, die für die direkte Erbringung der personenbezogenen Dienstleistungen gegenüber den Klienten zuständig sind. Zum anderen gibt es Positionen für Mitarbeiter_innen, die für die

Koordination und Kontrolle dieser Dienstleistungsarbeit insgesamt zuständig sind. Das ist das Leitungspersonal bzw. Management der Organisation. Die Besetzung dieser zwei Positionsarten gründet auf dem Arbeitsrecht. Eine Besonderheit, durch die sich soziale Dienste und Einrichtungen von anderen Organisationen wie z. B. Wirtschaftsunternehmen unterscheiden, besteht nun darin, dass sie einen dritten Positionstyp für die Klienten vorhalten. Üblicherweise haben soziale personenbezogene Dienstleistungsorganisationen nämlich eine bestimmte Anzahl von Positionen in Form von z. B. Heimplätzen, Fällen, Therapieplätzen oder „Betten“. Deren Besetzung bzw. Belegung beruht wiederum auf kodifiziertem Recht, im Fall der Kinder- und Jugendhilfe auf dem SGB VIII. Indem Klienten aufgrund der Anerkennung ihres Rechtsanspruchs einen solchen Platz im Rahmen der Hilfen zur Erziehung zugewiesen bekommen haben oder aber indem durch rechtliche Zwangsmaßnahmen wie einer Inobhutnahme ein Platz zugewiesen wird („people processing“), werden soziale Positionen im organisationsstrukturellen Gefüge belegt. Klienten werden so Quasi-Mitglieder der Organisation und sie sind damit zugleich Ko-Produzenten der sozialpolitischen Dienstleistung, d. h. zu ihrem Recht auf Hilfe gehört auch die Pflicht, sich helfen zu lassen.

Dieses auf Positionen basierende Handlungssystem bildet eine Grenze zu anderen Organisationen, Gruppen oder Netzwerken durch die rechtlich basierte Mitgliedschaft seines Personals. Wer eine Stelle hat, gehört zur Organisation, und es wird erwartet, dass sie/er gemäß den damit verbundenen Rechten und Pflichten handelt. Wer keine Stelle hat, gehört nicht zur Organisation, sondern zu deren Umwelt.

31.1 Drei Formen der Organisation sozialer personenbezogener Dienstleistungen

Die sozialen Positionen von Organisationen lassen sich prinzipiell auf zwei Arten anordnen, nämlich entweder in einer vertikalen oder in einer horizontalen Form. In der vertikalen Form ergibt sich eine hierarchische Organisationsform, die üblicherweise als Bürokratie („Herrschaft des Amtes“) bezeichnet wird (Weber 1976). In der horizontalen Variante bildet sich eine egalitäre Struktur, die als Kollegium und professionelle Organisation (Waters 1989; Klatetzki 2012) bezeichnet wird.

In der hierarchischen, bürokratischen Form hat der Inhaber der höheren Position, der Vorgesetzte, das Recht, dem Inhaber der untergeordneten Position, dem Untergebenen, Anweisungen zu erteilen, und der Inhaber der untergeordneten Position hat die Pflicht, diesen Anordnungen Folge zu leisten. Diese Berechtigung beruht allein auf der höheren Positionierung des Vorgesetzten, diese verleiht ihm Macht über den Untergebenen in Form von „Amtsautorität“. Die Anweisungen können in mündlicher oder schriftlicher Form erfolgen, im letzteren Fall haben sie üblicherweise die Form von formalen und unpersönlichen Handlungsregeln („Dienstweisungen“). Diese Anweisungen können auch die Form von Formularen, Fragebögen oder neuerdings von computerisierten Bildschirmmasken haben, die dann vom Personal ausgefüllt werden müssen. In der bürokratischen

Organisationsform geht es stets darum, das Handeln der Mitarbeiter_innen durch Regeln vorab möglichst so weit festzulegen, dass das Personal bei der aktuellen Bearbeitung einer Aufgabe keine relevanten Entscheidungen mehr treffen muss. Die Koordination des arbeitsteiligen kollektiven Handelns beruht dann darauf, dass für verschiedene Positionen unterschiedliche, aufeinander abgestimmte und/oder anschlussfähige Regeln erlassen werden. Kontrollmaßnahmen bestehen in der Überprüfung, ob das Personal die organisatorischen Regeln befolgt. Dazu wird zum einen überprüft, ob die Formulare, Fragebögen usw. richtig verwendet wurden. Zum anderen wird anhand der schriftlichen Akteneintragen, die bei der Fallbearbeitung obligatorisch sind, festgestellt, ob die Regeln richtig befolgt wurden. Durch den Erlass von formalen Regeln und die Kontrolle der Regelbefolgung versucht man in der hierarchischen Struktur sicherzustellen, dass die Initiative für das Handeln der Organisation an deren Spitze verortet ist, dass die Organisation durch das Leitungspersonal „gesteuert“ werden kann.

Wie sich nun empirisch gezeigt hat, ist die bürokratische Organisationsweise dann effizient und effektiv, wenn man es mit sogenannten klaren, statischen, passiven, bekannten, und/oder eindeutigen Arbeitsaufgaben zu tun hat (Perrow 1967; Dornbusch und Scott 1975). Bei solchen einfachen Problemen kann man vorab formale Regeln für die Bearbeitung durch das Personal festlegen. Hat man es dagegen mit unbestimmten, dynamischen, aktiven, komplexen, neuen und/oder mehrdeutigen Problemen zu tun, ist das nicht möglich, und zwar weil jetzt das Problem zuallererst festgestellt bzw. definiert werden muss. In dem Maße, in dem in einer Organisation angenommen wird, dass die individuellen Problemlagen der Klienten diesem zweiten schwierigen Aufgabentyp zuzuordnen sind, muss strukturell sichergestellt werden, dass die Organisation flexibel auf die stets neuen, einzigartigen Problemkonstellationen reagieren kann. Dies wird ermöglicht, indem die Arbeitsaufgabe an ein Personal delegiert wird, das aufgrund seines Wissen die Kompetenzen besitzt, die Probleme der Klienten zunächst mittels eines Fallverstehens oder einer Falldiagnostik zu definieren. Darauf basierend werden dann Überlegungen angestellt, welche Dienstleistungsform für die Bearbeitung angemessen ist. Schließlich wird die gewählte Interventionsform implementiert (Abbott 1988).

Das Personal, das aufgrund seiner, in der Regel akademischen, Ausbildung die Kompetenzen für eine solche Problemfeststellung besitzt, wird zur Berufsgruppe der Professionen gezählt. Diese Berufsgruppe hat traditionell eine eigene Organisationsform, in der die Positionen horizontal angeordnet sind und die als Kollegium bezeichnet wird. Das Kollegium ist eine Gruppierung, deren Mitglieder aufgrund ihrer erworbenen Kompetenz selbstbestimmt über ihr Arbeitshandeln im Rahmen eines professionellen „code of ethics“ entscheiden und die aufgrund dieser Autonomie formal gleichgestellt sind. Die Basisstruktur des Kollegiums sieht somit keine höhergestellten, hierarchischen Positionen vor, die Positionen sind egalitär, so dass alle Mitglieder des Kollegiums die gleichen Rechte und Pflichten haben. Aufgrund der formalen Gleichheit der Mitglieder werden Entscheidungen im Kollegium möglichst immer auf der Basis von Konsens getroffen, da andernfalls die Gefahr besteht, dass die professionelle Handlungsautonomie des Einzelnen eingeschränkt wird. Die zweitbeste Möglichkeit ist die Bildung von Kom-

promissen, Mehrheitsentscheidungen bilden eine dritte Möglichkeit, bergen aber schon die Gefahr, dass die Handlungsautonomie der Minderheit eingeschränkt wird. Wie diese Eigenschaften des kollektiven professionellen Handelns deutlich machen, organisiert sich das Personal des Kollegiums selbst. Eine hierarchische Staffellung ist lediglich in demokratischer Form möglich, indem Vorsitzende auf Zeit mit einer Zuständigkeit für administrative Belange gewählt und auch wieder abgewählt werden können.

Die Koordination der Arbeit im Kollegium ergibt sich zum einen aus den unterschiedlichen Kompetenzen der Professionellen, sie beruht zum anderen auf konsensuellen, wechselseitigen Abstimmungsprozessen. Gemäß der egalitären Struktur der professionellen Organisationsform erfolgt die Kontrolle der Arbeit durch die Mitglieder („peers“) der Profession – denn nur diese besitzen die nötige Beurteilungskompetenz – und nimmt unterschiedliche Formen an, wie z. B. kollegiale Beratung, Supervision oder anonyme schriftliche Begutachtung. Die Arbeitsweise des Kollegiums beruht damit im Vergleich zur Formalität der Bürokratie zu einem weitaus größeren Teil auf informellen Strukturen.

Im Gegensatz zur Zentralisierung der relevanten Entscheidungsbefugnisse an der Spitze einer Bürokratie ergibt sich durch die kollegiale Variante eine Dezentralisierung wichtiger Entscheidungen auf zwei Ebenen: auf der Ebene der konkreten Fallbearbeitung aufgrund des Umstands, dass die schwierigen, komplexen Arbeitsaufgaben delegiert werden. Auf diese Weise entstehen für die Professionellen wesentliche Ermessensspielräume. Auf der Ebene der Gesamtorganisation ergibt sich eine Dezentralisierung in dem Maße, in dem Gremien als prototypische Form kollegialer Entscheidungsinstanzen institutionalisiert werden. Dabei lassen sich drei Formen unterscheiden: 1. allgemeine Gremien für alle Mitglieder einer Organisation, 2. spezielle Gremien, zusammengesetzt aus Kolleg_innen eines bestimmten Bereichs der Organisation, und 3. Delegiertengremien, in die Mitglieder per Wahl entsandt werden (Klatetzki und Nokielski 2010).

► **New Public Management** Eine dritte Form des Organisierens sozialer Dienste und Einrichtungen stellt das New Public Management (Lane 2000) dar (in Deutschland findet sich hierfür oft die Bezeichnung „Neues Steuerungsmodell“). Auch in dieser Variante sind die Positionen vertikal angeordnet, aber an die Stelle von Direktiven und Regeln treten Zielvereinbarungen. Die Grundidee dieses Modells besteht darin, dass die Leitungsebene und das Personal Verträge miteinander abschließen, so dass die Organisation als ein Nexus von Kontrakten verstanden wird. In den Verträgen wird zum einen festgelegt, welche Ziele das Personal in einem bestimmten Zeitraum zu erreichen hat, und zum anderen wird festgehalten, welche Belohnungen das Personal für die Zielerreichung erhält. Mittels welcher Handlungsweise das Personal die vereinbarten Ziele zu erreichen versucht, wird ihm nicht vorgeschrieben, sondern bleibt seinem Ermessen und seiner Kompetenz überlassen. Auf der Ebene von Abteilungen kann das Personal dabei auch Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich der Verwendung finanzieller Mittel („Budgetverantwortung“) erhalten. Koordiniert wird die Arbeit in dieser Organisationsform mittels der Festlegung von unterschiedlichen und sich ergänzenden Zielen auf der Ebene von Abteilungen und/oder einzelnen Positionen. Kontrolliert wird die Arbeit anhand des Grades

der Zielerreichung, der mit Hilfe von Kennziffern gemessen wird. Mit dieser Form des Kontraktmanagements ist daher üblicherweise eine Quantifizierung der Arbeitsleistungen verbunden. Durch den Einsatz digitaler Technologien lässt sich auf diese Weise einfach, zeitnah und effizient die Performanz des Personals beobachten und überprüfen.

Diese drei Formen des Organisierens, die bürokratische, die professionelle und die manageriale Variante, lassen sich miteinander kombinieren, sie stehen aber auch miteinander in Konflikt. Die Konflikte beruhen auf unterschiedlichen Konzeptionen der Arbeitsaufgaben einer Organisation, je nachdem ob man meint, die Arbeitsaufgaben sozialpolitischer Dienste und Einrichtungen durch Regeln, Zielfestlegungen oder mittels Fallverstehens oder Diagnostik definieren und realisieren zu können. Kombinierbar werden die drei Formen, wenn für unterschiedliche Arbeitsaufgaben unterschiedliche Organisationsformen eingesetzt werden, zu Konflikten kommt es, wenn alle drei Formen beanspruchen, die gleiche Arbeitsaufgabe bewältigen zu können. In den Jugendämtern, die es vor allem mit dem „people processing“ zu tun haben, findet sich heutzutage eine dominante Allianz der bürokratischen und der managerialen Form, aber auch die professionelle Form findet sich hier regelmäßig z. B. als kollegiale Beratung. In Jugendhilfeeinrichtungen, die sich auf das „people changing“ konzentrieren, ist dagegen das Kollegium als Team die präferierte Organisationsweise, bürokratische und manageriale Elemente finden sich angesichts einer auf einem fortwährenden Fallverstehen basierenden Arbeitsweise hier in weit geringerem Maße.

31.2 Charakteristika der Arbeit in sozialen personenbezogenen Dienstleistungsorganisationen

Die in sozialen Diensten und Einrichtungen verrichtete Gewährleistungsarbeit zum Wohle von Personen weist charakteristische Eigenschaften auf, nämlich dass es sich um eine *reproduktive, normative* und *interaktive* Tätigkeit handelt.

Eine erste Eigenschaft der Arbeitsprozesse in sozialen personenbezogenen Dienstleistungsorganisationen ist der Sachverhalt, dass das Handeln in Form des Erziehens, Beraters, Pflegens, Weitervermittelns als eine reproduktive Tätigkeit gilt, die unterschieden wird von produktiven Tätigkeiten wie z. B. der Herstellung von Gütern. Die reproduktive Arbeit ist traditionell die Domäne der Frauen, während Männer üblicherweise produktive Arbeit leisten. Gemäß dieser traditionellen Unterscheidung ist es die Aufgabe der Frauen, im privaten Bereich des Haushalts die anderen Familienmitglieder in die Lage zu versetzen, produktiv tätig zu werden (dies gilt für Ehemänner und Söhne) oder wiederum reproduktiv arbeiten zu können (dies gilt für die Töchter). Der traditionelle Haushalt weist dabei eine patriarchale Herrschaftsstruktur auf: Ein Mann, der Hausherr, dominiert die anderen Familienmitglieder. Die sozialen Dienste und Einrichtungen reflektieren diese Strukturen: Zum einen ist der weitaus größte Teil des Personals in der Sozialen Arbeit weiblich (ca. 85 %) und zum anderen sind zugleich die Leitungspositionen in den Orga-

nisationen mit Männern besetzt (AGJ 2008). Die Positionen in den sozialen Diensten und Einrichtungen sind also nicht geschlechtsneutral, vielmehr handelt es sich in hohem Maße um „gendered organizations“ (Acker 1990, S. 139 ff.), in denen Männer an der Macht sind.

Eine zweite Eigenschaft reproduktiver, sozialpolitischer Dienstleistungen besteht darin, dass es sich um eine moralische, nicht um eine technische Tätigkeit handelt. Dieser Sachverhalt ist dem Umstand geschuldet, dass die sozialen personenbezogenen Dienstleistungsorganisationen ein sogenanntes „Technologiedefizit“ aufweisen (Luhmann und Schorr 1982). Dieses Technologiedefizit beruht darauf, dass in Bezug auf die verwendeten Interventionsstrategien 1. kein ausreichend gesichertes Wissen über die Beeinflussung von Personen in Form von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen besteht, dass 2. kein funktionierendes Feedbacksystem dergestalt verfügbar ist, dass die Folgen der Arbeitshandlungen in eindeutiger Weise festgestellt werden können und dass somit 3. eine wiederholte Demonstration der Effektivität der Arbeitsleistungen nicht möglich ist (Perrow 1965). Der Grund für dieses Technologiedefizit bildet das fehlende Wissen über das zu bearbeitende „Rohmaterial Mensch“: Personen weisen eine immense Vielzahl und Variabilität von Eigenschaften und Fähigkeiten auf, die schwierig zu beobachten und zu messen sind und zwischen denen multiple, nicht bekannte Verbindungen und Interaktionen auftreten. Zudem sind Personen zur Selbstaktivierung fähig, d. h. dass sie auf der Grundlage ihrer subjektiven Situationsinterpretationen handeln und somit in der Lage sind, externe Beeinflussungen außer Kraft zu setzen. Kurz gesagt: Personen mit einem freien Willen lassen sich nicht kausal beeinflussen.

Aber es sind nicht nur Wissensprobleme, die zur kausalen Unbestimmtheit sozialer personenbezogener Dienstleistungen führen. Hinzu kommt, dass moralische und rechtliche Beschränkungen den Einsatz vorhandener technologischer Methoden verhindern. Auch wenn man z. B. über das technologische Knowhow verfügt, um den Ladendiebstahl durch Kinder und Jugendliche mittels der Amputation von Gliedmaßen kausal wirksam zu reduzieren, so verbietet sich ein solches, mit der Menschenwürde nicht vereinbares Vorgehen. Geht es bei der Ausübung sozialer personenbezogener Dienstleistungen aus technischer Sicht also zum einen um ein Nicht-Können, so geht es aus moralischer und rechtlicher Sicht zum anderen auch um ein Nicht-Können-Wollen (Luhmann und Schorr 1982).

Angeichts dieser Situation lässt sich die Gewährleistungsarbeit in sozialen Diensten und Einrichtungen als eine an Rechtsvorschriften und Moralvorstellungen orientierte normative Arbeit definieren. Die Wissensbasis dieser normativen Tätigkeit bilden praktische Ideologien. Eine praktische Ideologie besteht aus drei Komponenten: 1. gemeinsame (Glaubens-)Vorstellungen über (Kausal-)Zusammenhänge von Ereignissen und Sachverhalten in der Realität, 2. Werte, die anzeigen, was für das Handeln wichtig ist und dem Handeln somit eine Orientierung und Richtung geben, 3. Normen, die festlegen, wie man sich richtig verhält, d. h., zu welchem Handeln man berechtigt und verpflichtet ist. Praktische Ideologien erfüllen dabei zwei Funktionen: Sie verbinden Personen miteinander und schaffen soziale Solidarität. Und sie liefern zugleich ein rationalisiertes Verständnis der Realität, mit der das Personal konfrontiert ist (Trice und Beyer 1993).

Die normative Arbeit in sozialen Diensten und Einrichtungen besteht dann in der fortwährenden (Re-)Produktion rechtlicher und moralischer Ordnungen auf der Basis praktischer Ideologien. Diese organisatorischen Ordnungen orientieren sich zum einen an den gesetzlichen Vorschriften des SGB VIII – daher findet die normative Gewährleistungsarbeit in der Kinder- und Jugendhilfe in bestimmten Formen wie z. B. der Heimerziehung statt – zum anderen reflektieren diese Ordnungen moralische gesellschaftliche Vorstellungen über gute Erziehung und Sozialisation – daher orientiert sich die Heimerziehung in ihrem Alltagshandeln am Modell der Familie und an Werten wie Gerechtigkeit, Fürsorglichkeit, Sauberkeit und/oder Loyalität (Klatetzki 2013). In dem Maße, in dem die Organisationen der Sozialen Arbeit den gesellschaftlichen Rechts- und Moralvorstellungen in ihrer Arbeit Genüge tun, wird ihnen Legitimität zugesprochen, d. h., dass ihr Handeln als gut, richtig, wünschenswert und sinnvoll angesehen wird (Meyer und Rowan 1977). Diese Legitimität sichert die gesellschaftliche Akzeptanz und Anerkennung und darüber auch die finanziellen Grundlagen für das weitere Operieren der Organisationen. Kriterien wie wirtschaftliche Effizienz oder kausale Effektivität spielen demgegenüber bei der Beurteilung sozialer Dienste und Einrichtungen eine nachgeordnete Rolle.

Die dritte Eigenschaft sozialer personenbezogener Dienstleistungen besteht in dem Sachverhalt, dass Face-to-Face-Interaktionen zwischen dem Personal und den Klienten die Kernoperationen sozialer Dienste und Einrichtungen sind. Diese Interaktionen haben einen normativen Charakter: Die Beteiligten halten sich wechselseitig dazu an, ihren jeweiligen Rechten und Pflichten Genüge zu tun. Dabei ist der Ablauf dieser Interaktionen nicht beliebig, sondern weist eine strukturierte, „geskriptete“ Form auf. Unter einem Skript wird eine temporale Sequenz von Ereignissen oder Verhaltensweisen verstanden, die für einen bestimmten Kontext typisch und moralisch angemessen sind. Interaktionen finden in diesem Sinne z. B. im Rahmen eines „Beratungsskripts“, „Pflegeskripts“ oder eines „familienähnlichen Erziehungsskripts“ statt. Innerhalb des Skripts sind die Interaktionen aber stets kontingent, d. h., sie können auf die eine oder auf eine andere Weise verlaufen. Und auch das Skript selbst kann unterbrochen und/oder außer Kraft gesetzt werden. Aufgrund der Selbstbestimmungsfähigkeit der Beteiligten und der damit gegebenen Handlungsspielräume sind Interaktionen nicht vorab und von außen „programmierbar“, die jeweils situativ entstehende Interaktionsordnung stellt somit eine Realität eigener Art („sui generis“) dar (Rawls 1987).

Die Kontingenz sozialer Interaktionen macht auch verständlich, warum soziale Dienste und Einrichtungen als „front-line“- oder „street-level“-Organisationen bezeichnet werden. Diese Bezeichnungen sollen dem strukturellen Sachverhalt Rechnung tragen, dass der Ort der Handlungsinitiative in diesem Organisationstyp sich an der Peripherie, in den Interaktionen zwischen Personal und Klienten, befindet und nicht im Zentrum beim Leitungspersonal oder Management verortet ist. Die den „front-line“-Interaktionen äußerlichen Interventionen der Leitungs- und Managementebene in Form von bürokratischen Regeln oder managerialen Zielvorgaben können von den Beteiligten in der Interaktion stets ausgesetzt, uminterpretiert und/oder neu definiert werden. Die Kontingenz der Interaktion und die damit verbundene Dezentralisierung der organisatorischen Handlungsinitiative ver-

weist zum einen auf die Rolle der Professionellen und ihrer Organisationsform in sozialen Diensten und Einrichtungen. Zum anderen wird deutlich, dass dem Personal in seiner Rolle als „front-line worker“ bei der Umsetzung sozialpolitischer Gesetze und Programme eine Schlüsselfunktion zukommt: Es fungiert als sozialpolitischer Repräsentant und Akteur des Staates und hat einen wesentlichen Einfluss darauf, wie gesellschaftliche Sozialpolitik konkret realisiert wird.

31.3 Soziale Dienste und Einrichtungen als lose gekoppelte Systeme

Blickt man auf die Gesamtstruktur der Arbeitsprozesse in sozialen personenbezogenen Dienstleistungsorganisationen, so wird sichtbar, dass die Vielzahl der Interaktionen zwischen den Klienten und dem Personal im Wesentlichen parallel zueinander stattfinden. Eine sequentielle Abfolge von Arbeitsprozessen – eine Mitarbeiterin macht mit den Dienstleistungen dort weiter, wo eine andere aufgehört hat – kann zwar stattfinden, beruht dabei aber auf vorheriger Abstimmung und stellt nicht die dominante Form dar. Angesichts der Parallelität der Arbeitsprozesse und der prinzipiellen funktionellen Autonomie der kontingenten Interaktionen werden soziale Dienste und Einrichtungen auch als lose gekoppelte Organisationen bezeichnet. Lose Koppelung bedeutet, dass die Wirkung einer Arbeitsinteraktion auf eine andere gelegentlich (statt dauernd), indirekt (statt direkt), möglicherweise (statt sicher), plötzlich (statt kontinuierlich) und in einer unwesentlichen (statt signifikanten) Weise auftritt (Weick 1976). Diese Unberechenbarkeit der Reaktionen führt dazu, dass lose gekoppelte Organisationssysteme im Gegensatz zu fest gekoppelten Formen schwer zu durchschauen und zu verstehen sind. Diese Unverständlichkeit und Unberechenbarkeit führt schnell zu Vermutungen über die Ineffizienz, Ineffektivität und Irrationalität solcher Systeme und zur damit verbundenen Forderung nach bürokratischen und managerialen Strukturierungen, um für eine festere Koppelung („Steuerung“) zu sorgen. Solche Sichtweisen haben die Nachteile loser Koppelung im Blick, sie verstehen jedoch nicht die besondere Leistungsfähigkeit dieser Systeme. Die Vorteile und die Nachteile lose gekoppelter Systeme sind folgende (Orton und Weick 1990):

► Vor- und Nachteile lose gekoppelter Systeme

- Lose Koppelung ermöglicht der Organisation eine sensible Wahrnehmung ihrer Umwelt, denn die Wahrnehmung eines Systems ist umso genauer, je mehr Elemente unabhängig voneinander auf Umweltereignisse reagieren können. Eine lose gekoppelte Organisation kann die Vielfalt der Problemlagen ihrer Klientel folglich differenzierter wahrnehmen als ein fest verkoppeltes System. Dem Vorteil einer besseren Wahrnehmungsfähigkeit steht als möglicher Nachteil gegenüber, dass die erhöhte Sensibilität das System anfällig macht für idiosynkratische und willkürliche Sichtweisen.
- Ein lose gekoppeltes System, in dem die Akteure ihre Autonomie erhalten können, kann potenziell eine größere Zahl von neuen Ideen und Handlungsstrategien bewahren

als ein System mit festen Koppelungen. Zugleich verhindert diese Fähigkeit auch, dass Innovationen innerhalb der Organisation Verbreitung finden. Auf diese Weise können in dem System auch überkommene, unangemessene Ideen und Handlungsstrategien konserviert werden.

- Wenn eine große Organisation lose gekoppelt ist, kann eine einzelne Handlungseinheit sich auf lokale Besonderheiten und Veränderungen einstellen, ohne dass das Gesamtsystem davon betroffen wird. Auf diese Weise kann die Organisation Stabilität und Flexibilität miteinander verbinden. Der Nachteil dieser lokalen Adaptionsfähigkeit besteht in der geringeren Möglichkeit, eine Standardisierung von Reaktionsweisen zu erreichen.
- Wenn es in einem Teil der Organisation zu Problemen kommt, so wird durch die lose Koppelung der Rest des Systems davor bewahrt, in Mitleidenschaft gezogen zu werden. Während bei fester Koppelung Schwierigkeiten in einem Handlungssegment auf das ganze System durchschlagen, werden Probleme durch lose Koppelungen zumindest „abgepuffert“, wenn nicht sogar neutralisiert. Der Preis für diesen Vorteil besteht darin, dass es schwieriger ist, die Probleme in einem Segment zu beheben, weil der Einfluss der anderen funktionierenden Handlungseinheiten gering ist.
- Die Autonomie des Handelns in lose gekoppelten Systemen führt zu mehr Arbeitszufriedenheit. Die Fremdbestimmtheit in fest gekoppelten Systemen führt beim Personal zu Entfremdung und einer geringen Arbeitsmotivation. Beides ist für die Qualität der Kernoperation sozialer Dienste und Einrichtungen, die Interaktionen mit den Klienten, nicht förderlich. Die Kehrseite der Autonomie zeigt sich in Form des Gefühls sozialer Isolation und der Frustration über das geringe und unbestimmte Ausmaß von Handlungswirkungen.
- Lose gekoppelte Systeme haben einen relativ geringen Bedarf an Koordination durch das Leitungspersonal und sind daher relativ billige Systeme. Der geringe Bedarf an Koordination bringt aber die Gefahr mit sich, dass das Gesamtsystem fragmentiert wird und sich zu einer organisierten Anarchie entwickelt, in der jede Handlungseinheit nach eigenem Gutdünken agiert.

Hat man nur die Nachteile loser Koppelung im Blick, ergibt sich das Bild einer dysfunktionalen Organisation. Blickt man auf die Vorteile, so wird ersichtlich, dass ein lose gekoppeltes System in der Lage ist, mit einer Vielzahl unterschiedlicher und widersprüchlicher Aufgaben und Erwartungen umzugehen, ohne dass die Organisation unter dieser Belastung auseinanderbricht. Lose Kopplung ermöglicht die Persistenz des Operierens (Glassman 1973) angesichts fragmentierter, turbulenter und sich widersprechender Umwelten, Arbeitsaufgaben und Interessen. Zudem darf nicht vergessen werden, dass lose gekoppelte Systeme in der Sozialen Arbeit in der Regel durch eine gemeinsame praktische Ideologie mit einer Handlungsrichtung versehen werden. So gesehen ist die lose Kopplung sozialer Dienste und Einrichtungen keine defizitäre Organisationsform, sondern eine intelligente Problemlösung.

31.4 Die Isomorphie organisierter Handlungsfelder

Die Handlungsfelder der Sozialen Arbeit sind organisierte Felder, da das Personal seine Arbeit auf der Basis von Positionen in sozialen Diensten und Einrichtungen verrichtet. Strukturiert wird das Feld von den kommunalen Verwaltungen, die hauptsächlich prozessierende personenbezogene Dienstleistungen verrichten, und den Hilfeeinrichtungen der freien Träger, die vor allem personenverändernde und -erhaltende Dienste erbringen. Dabei sind die Verwaltungen als Instanzen der staatlichen Sozialpolitik die mächtigen Akteure im Handlungsfeld. Dies wird am Beispiel des Jugendamtes deutlich, das u. a. den Umfang und die Art von Jugendhilfeleistungen in einer Kommune plant, die Genehmigung für den Betrieb von Jugendhilfeeinrichtungen erteilt und die Leistungen dieser Organisationen finanziert und deren Qualität kontrolliert. Da die rechtlichen Grundlagen in allen Kommunen für alle Organisationen gelten, ergibt sich durch diese Form der Herrschaftsausübung eine gesellschaftsweite Gleichförmigkeit (Isomorphie) sowohl der Struktur der Organisationen der Sozialen Arbeit wie auch der Machtverhältnisse zwischen den kommunalen Verwaltungen und den Einrichtungen der freien Träger (Di Maggio und Powell 1983).

Fragen zur Reflexion

- Beschreiben und erklären Sie die bürokratische, die professionelle und die manageriale Organisationsform sozialer Dienste und Einrichtungen.
- Welche Merkmale charakterisieren die Arbeitsprozesse sozialer Dienste und Einrichtungen?
- Welche Vorteile und Nachteile hat ein lose gekoppeltes Organisationssystem?

Literatur

Verwendete Literatur

- Abbott, A. (1988). *The systems of professions. An essay on the division of labour*. Chicago: University of Chicago Press.
- Acker, J. (1990). Hierarchies, jobs, bodies: a theory of gendered organizations. *Gender and Society*, 4(2), 139–158.
- Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (2008). *Personal in der Kinder- und Jugendhilfe – Herausforderungen und Perspektiven*. Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe. Berlin: AGJ.
- Brodkin, E. (2013). Street-level organizations and the welfare state. In E. Brodkin & G. Marston (Hrsg.), *Work and the welfare state: street-level organizations and workfare politics*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Dornbusch, M., & Scott, R. (1975). *Evaluation and the exercise of authority*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Glassman, R. (1973). Persistence and loose coupling in living systems. *Behavioural Science*, 18, 83–98.
- Hasenfeld, Y. (1983). *Human service organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Klatetzki, T. (2012). Professionelle Organisation. In M. Apelt & V. Tacke (Hrsg.), *Handbuch Organisationstypen* (S. 165–184). Wiesbaden: Springer VS.
- Klatetzki, T. (2013). Emotionen und soziale personenbezogene Dienstleistungsorganisationen. *Forum Erziehungshilfen*, 19(4), 196–201.
- Klatetzki, T., & Nokielski, H. (2010). Soziale personenbezogene Dienstleistungsorganisationen als bürokratisch-professionelle Handlungszusammenhänge: Weber und die Folgen. In T. Klatetzki (Hrsg.), *Soziale personenbezogene Dienstleistungsorganisationen. Soziologische Perspektiven* (S. 25–60). Wiesbaden: VS.
- Lane, J. (2000). *New public management*. London: Routledge.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: SAGE.
- Luhmann, N., & Schorr, K. (1982). Das Technologiedefizit der Pädagogik und die Erziehung. In N. Luhmann & K. Schorr (Hrsg.), *Zwischen Technologie und Selbstreferenz. Fragen an die Pädagogik* (S. 11–40). Frankfurt: Suhrkamp.
- Di Maggio, P., & Powell, W. (1983). The Iron Cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organization fields. *American Sociological Review*, 48, 147–160.
- Meyer, J., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340–363.
- Mintzberg, H. (1999). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Offe, C. (1984). *Arbeitsgesellschaft: Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven*. Frankfurt: Campus.
- Olk, T. (1986). *Abschied vom Experten. Sozialarbeit auf dem Wege zu einer alternativen Professionalität*. München: Juventa.
- Orton, J., & Weick, K. (1990). Loosely coupled systems: a reconceptualization. *Academy of Management Review*, 15, 203–223.
- Perrow, C. (1965). Hospitals: technology, structure and goals. In J. March (Hrsg.), *Handbook of organizations* (S. 910–971). Chicago: Rand McNally.
- Perrow, C. (1967). A framework for comparative organizational analysis. *American Sociological Review*, 32(2), 194–208.
- Rawls, A. (1987). The interaction order sui generis: Goffman's contribution to social theory. *Sociological Theory*, 5(2), 136–149.
- Smith, D. (1974). Front-line organization of the state mental hospital. In Y. Hasenfeld & R. English (Hrsg.), *Human service organizations: a book of readings* (S. 347–362). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Trice, H., & Beyer, J. (1993). *The cultures of work organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Waters, M. (1989). Collegiality, bureaucracy, and Professionalization: a Weberian analysis. *American Journal of Sociology*, 94, 45–72.
- Weber, M. (1976). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie* (5. Aufl.). Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Weick, K. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, 1–19.

Weiterführende Literatur

Hasenfeld, Y. (Hrsg.). (2010). *Human services as complex organizations* (2. Aufl.). London: SAGE.

Hupe, P., Hill, M., & Buffat, A. (Hrsg.). (2015). *Understanding street-level-bureaucracy*. Bristol: Policy Press.

Klatetzki, T. (Hrsg.). (2010). *Soziale personenbezogene Dienstleistungsorganisationen. Soziologische Perspektiven*. Wiesbaden: VS.

Thomas Klatetzki ist Professor für Organisationssoziologie an der Universität Siegen. Kontakt: Universität Siegen, Adolf-Reichwein-Straße 2, 57068 Siegen, klatetzki@aol.de