

Die Zeitlichkeiten der Verwaltung(en)

Betreuungen und Übergänge Geflüchteter

Bjarne von Gaessler

Beitrag zur Ad-hoc-Gruppe »Zeit im Sozialstaat – Zeitlichkeit in sozialstaatlich organisierten Übergangsprozessen«

Verwaltungen im Plural

In Verwaltungen wird der Umgang mit und der Bezug zur Zeit unterschiedlich gehandhabt. Das fällt insbesondere im Rahmen des Sozialstaats auf, wo unterschiedliche Verwaltungen bzw. ihre Leistungen nur lose miteinander gekoppelt sind. Wenn wir uns also das Verhältnis dieser Verwaltungen bzgl. der Anliegen von Geflüchteten anschauen, fällt auf, dass diese nur begrenzt aufeinander abgestimmt sind. Das liegt an einer basalen Perspektivendifferenz, die sich auch im professionellen Zugriff auf die Anliegen der Geflüchteten zeigt, in denen auch Übergänge eine Rolle spielen. Trotz einer grundsätzlichen Ähnlichkeit von politik- und sozialstaatsnahen Verwaltungen haben wir es hier durchaus mit unterschiedlichen Sachlogiken zu tun, die man zunächst erfassen muss, um ebenso die unterschiedlichen Zeitlichkeiten herausarbeiten zu können, die damit in Verbindung stehen.

Zunächst geht es um die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Verwaltungen in der bisherigen Forschung. Danach wird eine bereits von Armin Nassehi, Irmhild Saake und Bjarne von Gaessler (2024) entwickelte Typologie vorgestellt. Sie wird aber in ihrer theoretischen Entwicklung nochmal deutlich grundsätzlicher erklärt und hergeleitet, weil der Nutzen dieser gerade für Untersuchungen, die sich mit dem Sozialstaat befassen, nicht zu unterschätzen ist. Die Konstruktion einer Typologie, die mit unterschiedlichen Perspektiven rechnet, ist auch auf weitere Bereiche anwendbar und da insbesondere die Organisationen des Wohlfahrtsstaats sehr heterogen sein können und da sie auch in ihrem Aufgabenfeld stark variieren, wird der Konstruktionsprozess genauer beleuchtet, um Inspirationen für weitere Arbeiten zu Perspektivendifferenzen inspirieren zu können. Darauf folgt ein Einblick in empirische Interviews mit Mitarbeiter:innen aus unterschiedlichen Verwaltungen, um die unterschiedlichen Sachlogiken und vor allem die unterschiedlichen Zeitregime skizzieren zu können¹. Der Beitrag schließt mit der markanten Darstellung von miteinander konfligierenden Sach- und Zeitlogiken und gibt einen kurzen Ausblick auf die Frage, ob die unterschiedlichen Logiken und Zeitregime miteinander synchronisiert werden können.

¹ Es geht dann darum, die verschiedenen Verwaltungstypen gleichermaßen zu analysieren, was in der Forschung bisher kaum versucht wurde, da man sich meist auf einen Typ begrenzt hat: Man interessiert sich meist entweder für klassische Verwaltungen oder für bestimmte ‚Sonderformen‘ (Büchner 2023, S. 257).

Dieser Beitrag beruht auf qualitativen Forschungsdaten aus dem DFG-Forschungsprojekt „Gesellschaftliche Andockstellen für Flüchtlinge – Eine inklusionstheoretische Studie“² der LMU München (Institut für Soziologie). Aus 67 transkribierten und anonymisierten Expert:innen-Interviews wurden 21 ausgewählt, die mit Expert:innen aus Stadtverwaltungen sowie Arbeits-, Gesundheits- und Jugendämtern und entsprechenden Trägern zwischen 2020 und 2022 geführt wurden. Die empirische Arbeit stützt sich dabei auf die Grounded Theory Methodology und die funktionale Analyse (Nassehi und Saake 2002).

Grundlegendes zu(m) Verwalten

Betrachten wir als erstes die grundlegenden *Gemeinsamkeiten* von Verwaltungen, die zunächst die systemtheoretische Literatur angibt. *Grundsätzlich* ist Verwaltung in dieser Theorietradition ein soziales System, das sich mit Kommunikation im Rahmen der Autopoiesis selbsterzeugt. Mithilfe der System/Umwelt-Unterscheidung entwickelt es eine eigene Perspektive auf Phänomene. *Gesellschaftstheoretisch* betrachtet ist sie ein Subsystem des Funktionssystems Politik, das mit kollektiv bindendem Entscheiden bzw. mit dessen Umsetzung und dessen Folgen betraut ist (Luhmann 2000b, S. 84). Die Organisation Verwaltung wird von diesen gesellschaftlichen Strukturen beeinflusst.

Der *organisationstheoretische* Rahmen legt bei Behörden bekannte Charakteristika nahe, wie man sie bei allen Organisationen findet: Entscheidungen als grundlegende Operation und die Programmierung von Entscheidungswegen für die Mitglieder. Bei der *Verwaltung als spezifischer Organisation* fällt auf, dass sie es mit einem Publikum, den Bürger:innen, zu tun hat, die von den getroffenen Entscheidungen gebunden werden, obwohl sie nicht zu den Mitgliedern dieser Organisation zählen. Die Person, über deren Anliegen entschieden wird, hat Interessen, aber kein Mitspracherecht, da es um die Anwendung allgemeiner und auch rechtlicher Regelungen geht (Luhmann 1997, S. 15 ff.).

Diese allgemeine Struktur und Rechtsbindung macht deutlich, dass in Verwaltungen Konditionalprogrammierungen, also Wenn-Dann-Anweisungen, häufiger vorkommen als Zweckprogrammierungen, bei denen den entscheidenden Personen freisteht, mit welchen Mitteln sie zu einem bestimmten Ergebnis kommen. Dies würde nämlich Entscheidungen weniger erwartbar machen und ließe die Person stärker hervortreten. Die Verwaltung kann sich dies nur teilweise leisten³, denn die Orientierung an Recht und routinierter Konditionalprogrammierung gewährt ihr Legitimität, indem sie gleiche Anliegen gleichbehandelt, was zudem stabile Erwartungen und sozialstaatliche Ansprüche produziert (Luhmann 1997, S. 43).

Weil die *Unterschiede* von Verwaltungen in der systemtheoretischen Literatur kaum Beachtung finden, gehen wir zur allgemeineren Literatur über. Der populäre Begriff der Sozialverwaltung reicht für eine adäquate Abgrenzung nicht aus, da mit ihm alles, was vom Ideal der interesselosen, schriftlichen Verwaltung abweicht und sich stärker der dienstleistungsnäheren ‚street-level bureaucracy‘ annähert (Lipsky 2010), zur Sozialverwaltung gerechnet wird. Die klassische Unterscheidung von Eingriffs- und Leistungsverwaltung ist auch ungünstig, denn sie stellt bestimmte Aspekte, die den meisten Sozialverwaltungen gleichermaßen zu eigen sind, einander gegenüber, als ob sich Unterstützung und Kontrolle

² An dieser Stelle ist den Mitarbeiter:innen der untersuchten Organisationen zu danken, die diese Studie erst ermöglicht haben, sowie für die Förderung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG-Projektnummer: 428452742; Leitung: Armin Nassehi und Irmhild Saake).

³ Bei der Rechtsanwendung, die Norminterpretation und Falltypisierung erfordert, werden mitunter unbestimmte Rechtsbegriffe mit Beurteilungsspielräumen relevant. Bei Ermessensbeurteilungen kann auch die Wahl der Mittel variabel gesetzt werden (Fehmel 2017). Zudem gibt es freiwillige Leistungen als Gelder, deren Einsatz wegen der rein kommunalen Bindung tendenziell unbürokratischer ist, und bei denen Zwecke auch deshalb wichtiger werden, weil der Stadtrat diese genehmigen muss.

praktisch klar trennen ließen (vgl. Büchner 2023, S. 257 ff.): Der Bezug von Bürgergeld geht mit staatlich gewollten Einschränkungen der Lebensführung einher und gerade das Jugendamt weiß, dass beim Schutz eines Kindes durch die Entfernung aus dem familiären Umfeld Eingriff und Leistung ununterscheidbar sind. Wir benötigen daher einen anderen Ansatz.

Leistung und Interaktion als zusätzliche Strukturmomente

Kommen wir zur begrifflichen Konkretisierung von Verwaltung als Geflecht aus Organisationen mit größeren oder geringeren Interaktionsanteilen. Wir optieren organisationssoziologisch dafür, Verwaltungen mittels der Analyse von Leistungsbeziehungen und, damit einhergehend, der unterschiedlichen Relevanz von Interaktionen untereinander abzugrenzen. Es wird im Kontext von Organisationssoziologie und Systemtheorie gezeigt, dass die Relevanz von Interaktion auf dem Spektrum von Ämtern wie Stadtverwaltungen zu Arbeits- und Gesundheitsämtern bis zum Jugendamt stetig zunimmt.

Peter M. Blau und W. Richard Scott (1963, S. 42 f.) entwickelten eine rudimentäre Organisationstypologie, indem sie die Frage nach den von den Organisationen profitierenden Personengruppen ins Zentrum stellten:

„Four types of organizations result from the application of our *cui bono* criterion: (1) ‘mutual-benefit associations’, where the prime beneficiary is the membership; (2) ‘business concerns’, where the owners are prime beneficiary; (3) ‘service organizations’, where the client group is the prime beneficiary; and (4) ‘commonweal organizations’, where the prime beneficiary is the public-at-large.“ (Blau und Scott 1963, S. 43)

Verwaltungen sind hier gemeinwohlorientiert, denn es profitiert die *unpersönliche* Öffentlichkeit von ihnen, was wieder eine Verkürzung ist. Außerdem ist Gemeinwohl, u.a. als Kontingenzformel der Politik (Luhmann 2000b, S. 120), zu ungenau. Es soll hier aber um den generellen Versuch der Typologisierung anhand des ‚Cui-Bono‘-Kriteriums gehen.

Im Zitat werden Organisationen aus den unterschiedlichsten Kontexten tangiert, was verdeutlicht, dass es in den 1960er Jahren um eine Systematik der umfassenden organisatorischen Gesamtkomplexität ging, was aber zu keinem befriedigenden Ergebnis führte. Zum einen, weil sich die gesellschaftliche Komplexität für überschneidungsfreie Organisationsklassifizierungen nicht eignet und zum anderen, weil die Disziplin gerade gegründet wurde, um übergreifende Mechanismen von Organisationen zu identifizieren und um die vorherige Separierung z.B. in Verwaltungs- und Wirtschaftswissenschaften, die sich jeweils mit bestimmten Organisationen beschäftigten, zu umgehen (Apelt und Tacke 2023a, S. X–XI). Daher gab es an der Entwicklung einer solchen Typologie kein langfristiges Interesse. Außerdem hat sich keine viable Gesamtklassifikation bewährt, sodass dies bis heute klar aufgegeben wurde⁴. Niklas Luhmanns kaum ausgearbeitete Zuordnung von Organisationen zu gesellschaftlichen Subsystemen ist dementsprechend auch nur die Betrachtung von Organisationen unter einem von mehreren möglichen Blickwinkeln⁵, der – wie auch Luhmann (2000a, S. 405) selbst bemerkte – nicht alle Organisationen abdeckt und in der Diskussion zu hybriden primären Orientierungen unter dem Begriff „polyphonic organisations“ (Åkerstrøm Andersen 2003) bzw. „polyphonic welfare“ (Villadsen 2008) teils in Frage gestellt wurde.

⁴ Die nicht disjunkte Gliederung des Sammelbands Handbuch Organisationstypen (2023) bestätigt dies (vgl. auch Apelt und Tacke 2023a, S. X–XIII).

⁵ Außerdem ist dies ein gesellschaftstheoretischer und kein organisationssoziologischer Ausgangspunkt.

Obwohl man also mit solchen Klassifizierungen der organisatorischen Vielfalt nicht gerecht wird, halten wir Blau und Scotts ‚Cui-Bono‘-Kriterium trotzdem für geeignet, um organisationale Differenzen *innerhalb* eines Bereichs genauer betrachten zu können. Hierzu müssen wir uns aber zunächst der systemtheoretischen Adaption Luhmanns zuwenden, die aus einem erst kürzlich posthum erschienenen Manuskript einer frühen Vorlesung zur Organisationssoziologie von 1967 hervorgeht. Luhmann (2022, S. 56–59) hat diese Klassifikationen als unterschiedliche System/Umwelt-Verhältnisse beschrieben. Mit Umwelt sind nicht nur die Publikumsrollen wie Bürger:innen gemeint, sondern z.B. auch die eigenen Mitglieder mit persönlichen Interessen, da die Organisation als soziales System eine von ihnen abstrahierte Eigenlogik hat (Luhmann 1999, S. 25), die sich vor allem in formalen Systemerwartungen manifestiert, da so „[...] die Identität des Systems gegenüber wechselnden Personen und Orientierungsinhalten [...]“ gesichert wird (Luhmann 1999, S. 29). Während es bei Blau und Scott noch speziell um die Profiteur:innen ging, ist für Luhmann nun das entscheidende Kriterium, wovon der Erfolg der jeweiligen Organisation abhängt. Damit nimmt er also nicht primär die Umwelt mit einem impliziten ‚Akteur:innen‘-Fokus in den Blick, sondern bezieht dies auf die internen Vorgänge der Organisation und auf ihre Perspektive, aus der das Vorgehen dann erst als Erfolg sichtbar wird:

„Der Erfolg hängt von der persönlichen Kooperationsbereitschaft der ‚Kunden‘ ab (Dienstleistungsbetriebe) (1); der Erfolg hängt von einem Markt ab, auf dem Substitutionsmöglichkeiten organisiert sind (‚marktorientierte‘ Organisationen, vornehmlich Produktionsbetriebe) (2); der Erfolg hängt von einer Umwegmotivation ab. Das ist nötig, sobald es um Akzeptieren belastender Entscheidungen geht – deshalb: Verwaltungen (3); der Erfolg hängt allein von der Motivation der Mitglieder ab (4); Organisation, die kein Abnahmemotiv voraussetzen muß (Militär) (5).“ (Luhmann 2022, S. 56)

Hier werden Dienstleistungsbetriebe (1) von Verwaltungen (3) geschieden, obwohl wir auch Verwaltungsformen wie das Jugendamt kennen, in denen der Erfolg auch von der Kooperation des Publikums abhängt. Um an dieses Schema anzuknüpfen, müssen wir es also erweitern. Wir fügen den systemtheoretischen Begriff der Leistung hinzu und wollen uns im Folgenden für die System/Umwelt-Leistungsbeziehungen interessieren und genauer analysieren, worin ihre Erfolge bestehen. Es geht also gerade im Hinblick auf unsere Anwendung bzgl. der Adressierung von Geflüchteten darum, inwiefern die Verwaltungen Leistungen für die Umwelt, also für andere Systeme erbringen. Am Beispiel von Geflüchteten beziehen wir uns auf diese als entweder explizite Abnehmer:innen von (Dienst-)Leistungen oder als (auch unpersönliche oder indirekte) Profiteur:innen von Verwaltungstätigkeiten. Wir bezweifeln zwar weiterhin, dass man anhand dieser Vorgehensweise der Vielfalt aller Organisationen gerecht werden kann (vgl. auch Apelt und Tacke 2023b). Allerdings geraten mit dieser systemtheoretischen Heuristik Unterschiede zwischen den Verwaltungen sehr gut in den Blick. Wir fügen dem ‚Cui-Bono‘-Schema der System-Umwelt-Leistungsbeziehungen eine Differenzierung nach den drei Sinndimensionen hinzu, indem wir danach fragen, wie die Leistungsbeziehungen sachlich, sozial und zeitlich jeweils gestaltet sind. In diesem Text wird die Zeitdimension besonders herausgestellt.

Wir können auf diese Weise basierend auf unseren Interviews drei Verwaltungsformen identifizieren:

- „1. Die klassische Verwaltung (hier: Stadtverwaltung), die Leistungen in abstrakter und unpersönlicher Form erbringt und hierfür Themen und Projekte nutzt;
2. die beratende Verwaltung (hier: Arbeits- und Gesundheitsamt mit Trägern), die den Bürgern thematisch spezifische Beratung zuteilwerden lässt, die sich zumeist an den Grenzen von Funktionssystemen orientiert;
3. die Sozialverwaltung im engeren Sinne (hier: Jugendamt mit Trägern), die thematisch sehr breit aufgestellt ist und Leistungen im Rahmen der Fallbearbeitung oftmals in

häufig wiederkehrender Interaktion mit den Klienten zusammen erbringt.“⁶ (Nassehi et al. 2024, S. 161)

Die Relevanz von Interaktion wird aufsteigend immer relevanter und in gleicher Form verlagern sich *primäre* Aufgaben und Bezüge zu etwa Geflüchteten vom Abstrakten bis ins stärker Konkrete.

Drei verschiedene Sachlogiken und Zeitregime

Klassische Verwaltung: Geflüchtete als Thema

Die Behörden prozessieren sowohl politische Themen, wie sie auch in der öffentlichen Meinung aufscheinen (Luhmann 2000b, S. 305), als auch verwalterische Themen, die aus einer Organisationsperspektive eher Fachthemen sind, über die entschieden werden kann (vgl. Kieserling 1999, S. 373):

„Es ist neben der organisatorischen Leitung und Steuerung so eines Apparates letztlich viel Hintergrundarbeit in der Politik, deine eigenen Themen durchzubringen. Wie vernetzt du dich?“ (Anton Zeitler⁷ (Amt für Wohnen und Migration), Z. 133–135)

„Wenn ich ein Thema in einem Fachgebiet nur verorte, wie jetzt zum Beispiel nehmen wir mal an Inklusionen, [...] da wird sich immer nur dieses Fachgebiet darum kümmern und das andere Fachgebiet weiß davon gar nichts [...].“ (Miriam Bach (Kommunales Bildungsmanagement), Z. 559–564)

Beide Zitate zeigen nicht nur die Bedeutung von Themen, sondern zugleich den strategisch-politischen Umgang mit ihnen und die zeitliche Relevanz davon. So geht es u.a. darum, in politischer Hintergrundarbeit „Themen durchzubringen“. Das deutet schon mal an, dass es hier um lange Zeithorizonte geht. Man muss an Themen ‚dranbleiben‘ und ‚Dauerthemen‘ haben eine besondere Relevanz. Auch die kollektiv bindenden Entscheidungen, auf die die „Hintergrundarbeit“ tendenziell zuläuft, haben tendenziell langfristige Auswirkungen auf die Geflüchteten.

Projekte stehen im stärker fachlichen Zusammenhang mit der Arbeit an Themen. Es wird oft von Ausschreibungen und Bewerbungen berichtet und über das, was man über Projekte im kommunalen Bereich bewirken kann. Projekte sind mit Fachthemen verschränkt, sodass Geflüchtete auch als mittelbare Adressat:innen oder indirekte Profiteur:innen aufscheinen:

„Also unsere Hauptzielgruppe dieser Stelle ist die Stadtverwaltung und nicht in erster Linie migrierte Menschen oder Menschen, die hier zuwandern, sondern wirklich, und das ist auch der Auftrag, die Arbeit mit den Referaten gemeinsam. [...] im Falle jetzt von Geflüchteten ist es nur in manchen Bereichen so, weil wir da ja ganz stark geflüchtete Personen und deren Bedarfe und Problemlagen im Blick haben und dafür eben Angebote entwickelt haben oder immer noch entwickeln. [...] Das heißt, die Arbeit der Stelle für interkulturelle Arbeit [...] bezieht sich klar auf die Stadtverwaltung, das ist unsere

⁶ Die Unterschiede betreffen nicht alle Stellen einer Organisation. Auch in klassischen Verwaltungen gibt es Grenzstellen für Bürgerkontakt. Sie sind dort aber der seltenere Fall, der mit dem Kerngeschäft nur lose gekoppelt ist. Beraterische Verwaltungen kennen auch die Relevanz von Themen und Projekten, dennoch nimmt der Klient:innen-Kontakt in diesem Bereich zu, was strukturelle Unterschiede produziert. Das Jugendamt ist der inverse Fall einer klassischen Verwaltung: Es gibt zwar typisch bürokratische Stellen, doch die Mehrheit der Positionen hat intensiveren Klient:innen-Kontakt und das Ausmaß der bürokratischen Aufgaben variiert.

⁷ Alle Namen sind Pseudonyme.

Hauptzielgruppe und damit nur indirekt als Zielgruppe die hierher Migrierten [...]“
(Christina Voss (Amt für Wohnen und Migration), Z. 487–499)

Die Zeithorizonte bewegen sich neben der bereits erwähnten Langfristigkeit auch für die Mitarbeiter:innen zwischen Disruption und Stagnation. Bzgl. Geflüchteter wurde schon oft festgestellt, dass sich Phasen des Wartens mit Phasen akuten und schnellen ‚Agieren-Müssens‘ abwechseln. Bei den Mitarbeiter:innen gibt es Parallelen:

„Und man muss in so einer Verwaltung dann auch immer Gelegenheitsfenster nutzen. Also wenn sich wieder etwas ergibt in der Diskussion, im Stadtrat, durch einen Antrag, dann wieder Dinge voranbringen. Und dann dauert es wieder, bis wieder so ein Gelegenheitsfenster entsteht. Deswegen kann es sich sehr lohnen, an so einer Stelle länger zu sein.“ (Christina Voss (Amt für Migration), Z. 551–555)

Es gibt also „windows of opportunities“ (Kingdon 2014) in unterschiedlichster Form: Es kann sich um „policy windows“ oder Wahlzeitpunkte handeln, um Mehrheitsveränderungen oder um Ereignisse, die bestimmte Maßnahmen in einem neuen Licht erscheinen lassen, sodass verwalterisches Handeln auf einmal (und unter Zeitdruck) neue Möglichkeiten gewinnt. Aus einer Zeitperspektive ist zu beachten, dass, um entsprechend reagieren zu können, strukturell langfristige Besetzungen von Positionen günstig sind und Rotationsprinzipien das Erkennen dieser Gelegenheitsfenster erschweren.

Beratende Verwaltung: Kontextspezifische Übergänge

Es handelt sich um fachspezifische Beratung (z.B. an Bildung/Arbeit oder Medizin orientiert), die tendenziell deutlich stärker an den Sozialstaat angebunden ist. Hierfür sind Übergänge und Abschlüsse besonders relevant:

„Also, äh, wenn dann also, äh, zum Beispiel Kinder schon, äh, nach sechs Wochen, äh, dann also in die Regelschule oder sowas gehen können, ähm oder wenn jetzt dann eine Ausbildungsstelle gefunden worden ist oder wenn jemand seine Schulbildung abschließen kann, wenn jemand eine Arbeitsstelle, äh, gefunden hat, das sind dann so die Erfolge [...]“ (Damian Müller (Diakonie), Z. 675–680)

Dafür orientiert sich die beratende Verwaltung an zusätzlichen Rollen. Hier werden Schüler:innen- und Arbeitnehmer:innen-Rollen angesprochen. Die Patient:innen-Rolle wird hier deutlich:

„Also da gibt es Tuberkulose häufiger im Moment. [...] Und da ging es einfach darum, dass man in so Art Gesprächsrunden erklärt, was jetzt eigentlich das Ziel auch dieser Behandlung ist oder auch wie so ein Krankenhausaufenthalt in Deutschland funktioniert.“ (Alina Fischer (Gesundheitsreferat), Z. 288–293)

Hier zeigt sich, dass Sprachkenntnisse nicht unerheblich sind, um entsprechend an dieser Form der Verwaltung zu partizipieren. Ebenso werden für ärztliche Behandlungen für manche Geflüchtete über diese Verwaltungen Dolmetscher:innen konsultiert, damit Erforderliches verstanden wird und auch die Einwilligungserklärung rechtliche Gültigkeit besitzt. Durch den größeren Interaktionsbezug wird Sprache im *direkten* professionellen Alltag der Mitarbeiter:innen relevanter.

Zeitlich betrachtet handelt es sich hier um punktuelle, temporäre Beratungen, die Übergänge stärker fokussieren. Hier tauchen dann auch weitergehende Problemverständnisse auf, wenn die Genehmigung von Asyl mitunter recht lange dauert und das natürlich weitere Übergänge beeinflusst: Es wurde etwa angesprochen, dass diese Wartezeit oft mit Problemen in der Motivation und mit einem Verlust an

„Arbeitsfähigkeit“ einhergeht. Auf die längere Phase der Stagnation folgen ab einer gewissen Schwelle wieder disruptiv wirkende Handlungsmöglichkeiten und -erfordernisse.

Sozialverwaltung im engeren Sinne: Der Case ist der Fall

In der Selbstbeschreibung wird hier oft auf „Ganzheitlichkeit“ verwiesen, tatsächlich aber sieht man in den Aussagen zur Arbeit, dass das Case Management der Sozialarbeiter:innen und Verwaltungsmitarbeiter:innen Defiziten einen außerordentlichen Stellenwert gibt. Personen kommen zwar zunächst und immer mal wieder sehr weitreichend in den Blick, aber es werden bestimmte Problemkomplexe identifiziert, die eher nahelegen, dass die Personen als „Fall von“ etwas in den Blick geraten, woran dann erst konkrete Maßnahmen anschließen können.

„Schwierigkeiten, die Soziale Arbeit veranlassen können, werden ins Zentrum der Beobachtung gerückt, wobei Informationen über die Biografie und Lebenssituation von Individuen als potentiellen Klienten auf Anzeichen für ein je gesehenes Problem abgesehen und auf diese Weise hin interpretiert werden. Solche Probleme werden dabei in einer Weise konzipiert, die sie zugleich für die organisatorisch bewährten Mittel und Lösungen der Sozialen Arbeit bearbeitbar machen.“ (Bommers und Scherr 2012, S. 53)

Man muss Einzelfälle bestimmten Ansprüchen zuordnen und dafür sind Rechtsinterpretationen notwendig (Fehmel 2017); und auch die Bewertung, ob bestimmte Maßnahmen erfolgsversprechend sind und bezahlt werden, hängt davon ab, wie man die Klient:innen mit ihren Fortschritten und ihrer Kooperationsfähigkeit beurteilt. Im Zusammenhang damit steht die in der Typologie Luhmanns angesprochene erforderliche Mitarbeit der Klient:innen bei dienstleistungsnahen Organisationen (Luhmann 2022, S. 56):

„Oder wenn ein Jugendlicher jetzt nicht kommt und nicht wahrnimmt, dann sagen wir auch ganz klar: ‚Dann können wir das Angebot nicht machen. Ohne deine Mitwirkung ist das nicht möglich. Ja? Das geht einfach nicht.‘ Also da sind ganz klare Grenzen.“ (Clara Maurer (Bildungsträger), Z. 553–556)

Durch den intensiveren und zeitlich langfristigeren persönlichen Kontakt gibt es typische ‚Nähe/Distanz‘-Probleme, die die Mitarbeiter:innen belasten können:

„Also da gibt es auch kein Patentrezept. Ich würde sagen, es gibt manche, die sind viel zu nah dran. Und andere schaffen das besser. [...] Man muss auch aufpassen, dass man die Jugendlichen nicht in so eine emotionale Abhängigkeit bringt. Also das ein Punkt, das ist immer ein Drahtseilakt.“ (Clara Maurer (Bildungsträger), Z. 497–501)

Die Kooperation mit den (oft sogar noch jüngeren) Klient:innen benötigt eine Vertrauensbasis, die erst über die Zeit hergestellt werden kann. Mitunter wirkt aber auch der Arbeitsalltag zeitlich entgrenzt:

„[...] mein Arbeitstag endet um 23:00 Uhr, ich gehe aber bei der Gute-Nacht-Runde durch die Zimmer und einer hat großen Gesprächsbedarf, dann sage ich in den allermeisten Fällen nicht: ‚Du, sorry, meine Schicht ist um, besprechen wir dann morgen.‘“ (Tanja Walter (Stationäre Jugendeinrichtung), Z. 598–602)

Zugleich gibt es immer wieder auch die Grenzerfahrung, dass die Betreuung für die Klient:innen nur eine limitierte ‚Dauerhaftigkeit‘ haben kann. Das fällt dann insbesondere im Vergleich dazu auf, was eine Familie leisten kann:

„Also wir können nicht leisten, dass wir ein dauerhafter Teil des Lebens sind. Es ist klar, es wird einen Abschied geben, weil es ist eine letzten Endes professionelle Beziehung,

und es ist anders als bei Mama und Papa, [...] es ist nicht so, dass wenn dir Freitagabend um 24 Uhr einfällt, du brauchst eine ganz dringende Beratung oder musst dein Herz ausschütten, das geht dann eben nicht. [...] und wir haben natürlich auch nicht wie in einer Familie für jeden Einzelnen die Zeit.“ (Tanja Walter (Stationäre Jugendeinrichtung), Z. 363–369)

Zeitliche Koordination kann ebenso ein grundlegender Arbeitsaspekt sein, der die Professionellen als Schnittstelle erscheinen lässt:

„Also man muss prinzipiell sagen, dass die Arbeit sehr viel Administratives auch einfach beinhaltet, wir haben die Kooperation mit den Jugendämtern, mit den Vormündern, wir machen Arzttermine aus, wir managen quasi das ganze Leben von unseren Klienten.“ (Tanja Walter (Stationäre Jugendeinrichtung), Z. 32–34)

Die Betreuung ist also sachlich stärker an Personen und Defiziten qua Fallarbeit orientiert. Zeitlich ist sie langfristig mit Klient:innen und Interaktion ist eine essenzielle Basis der Zusammenarbeit. Die Arbeit ist mitunter zeitlich entgrenzt und oft sind die Professionellen eine Schnittstelle zu anderen Institutionen.

Zeit- und Sachkonflikte und der Umgang mit Perspektivendifferenzen

Nachdem wir die unterschiedlichen Verwaltungsformen mit ihren Perspektivendifferenzen und unterschiedlichen Zeitregimen kennengelernt haben, gehen wir zuletzt auf damit zusammenhängende Zeit- und Sachkonflikte ein. In der *beratenden Verwaltung* hängen die Beratungsleistungen auch von Regelungen auf Ebene der klassischen Verwaltung oder auch der Politik ab. Hier sorgen Themenkonjunkturen und damit einhergehende Förderstrukturen dafür, dass es zeitliche Fluktuationen gibt:

„[...] das macht uns halt manchmal zu schaffen. Weil die Geflüchteten, in dem Fall sind die ja nach wie vor da. Aber irgendwann gibt es halt dann weniger Geld für die Projekte. Oder Angebote werden zurückgefahren, weil man denkt: Ja, das läuft ja jetzt schon so. Und außerdem haben wir jetzt wieder eine neue, was Neues, ein anderes Ding, was sich dann halt vielleicht auch medial besser verkaufen lässt. Oder weil es neu ist, eben interessanter ist. Und wenn man diesen Mechanismus ein bisschen, ja, durchbrechen, verlangsamen, wie auch immer, könnte, das wäre schön für unsere Arbeit.“ (Felix Koehler (Handwerkskammer), Z. 757–764).

Um ein Mindestmaß an Koordination zu ermöglichen, kann die klassische Verwaltung sich in Form von Netzwerkarbeit und thematischen Veranstaltungen informieren oder selbst mit Themen versuchen, so strategisch umzugehen, dass es doch längerfristige Förderungen gibt. Dies ist aber voraussetzungsvoll und nur *mit Hilfe der Perspektivendifferenz* zu verwirklichen (und nicht etwa mit ‚empathischen‘ Entdifferenzierungsvorschlägen). Im Zitat wird auch deutlich, dass Problemlagen nicht an sich bestehen, denn die Geflüchteten sind „ja nach wie vor da“. Sie müssen aber *als Thema* weiter Beachtung finden.

Der Fall, an dem am deutlichsten wird, wie Zeitregime mit sachlichen Arbeitsweisen kollidieren können, ist die bayrische ‚3+2-Regelung‘ im Falle der Duldung von Geflüchteten. Auch ohne Aufenthaltstitel schließen sich nach drei Jahren Ausbildung zwei Jahre der Arbeit an. Dies ist aber eine Förderung, die nur im Falle einer Ausbildung greift. Das kann die *Sozialverwaltung im engeren Sinne* nicht ignorieren, auch wenn die Fallarbeit normalerweise andere Schwerpunkte setzen würde:

„Also das zeichnet ja eigentlich die ganze pädagogische Arbeit aus, [...] dass man ermöglicht, sich seiner Zukunft selbst zu ermächtigen. [...] Das ist natürlich schon überhaupt nicht mehr möglich in der Situation. [...] Und das andere ist natürlich, dass/ Jetzt ganz klassisch Bildungsberatung. Dass man guckt: Was ist für eine Vorqualifikation da? Was sind für Interessen da? Was muss eigentlich auch noch an Bildung, an Bildungsunterstützung gegeben werden, dass dann eine sinnvolle Integration in Arbeitsmarkt oder weiterführende Schulen möglich ist? [...] Das alles tun wir nicht mehr, sondern wir beraten dann eigentlich aufenthaltssichernd. Also was ist sinnig, um den Aufenthalt zu sichern? Ist erstmal eine ganz andere Intention [...]“ (Clara Maurer (Bildungsträger), Z. 268–278)

Hier konfliktieren also Kriterien der Aufenthaltssicherung mit pädagogischen Kriterien, die bspw. auch ein Studium für erstrebenswert halten würden. Da dies aber nicht den Aufenthalt sichert, muss im Rahmen der Fallarbeit, bei der ein weiterer Teil der Person in den Blick kommt, eine Schwerpunktverlagerung stattfinden. Die Zeitdimension an sich wird hier nun zum dominanten Problem, dem sich andere fachliche Kriterien anpassen müssen. Der Vorteil dieser Arbeit ist, dass sie dies erkennen und flexibel darauf reagieren kann. Der Nachteil ist natürlich, dass die fehlende Sicherheit dazu führt, dass die Fallarbeit sich nur begrenzt an den Bedürfnissen der Klient:innen orientieren kann.

Es konnte gezeigt werden, wie der Blick auf Verwaltung theoretisch und empirisch erweitert werden konnte, um die Unterschiede verschiedener Verwaltungstypen genauer beschreiben zu können. Diese Typologie ist als ein Modell zu verstehen, bei dem sich verschiedene Ebenen zwar im Sinne ihrer Gemeinsamkeiten überlagern, jedoch verändert sich der *primäre* dominante Zugriff je Verwaltungsform. Weiterhin kann man davon ausgehen, dass die Analyse von System/Umwelt-Leistungsbeziehungen mit Beachtung der systeminternen Beurteilung von Erfolg und der Relevanz von Interaktion eine Herangehensweise ist, bei der man auch in anderen organisationalen Bereichen empirische Perspektivendifferenzen sichtbar machen kann, die dem theoretischen Blick bisher vielleicht entgangen sind. Dieser Ansatz kann sich auch auf Unterschiede in den Arbeitsschwerpunkten innerhalb einer Organisation oder zwischen den Professionen beziehen, da es sich um kommunikative Sinnstrukturen und Relevanzstrukturen handelt und diese eher selten mit rein institutionellen Grenzen zusammenfallen (vgl. Luhmann 2000b, S. 256).

Wie hier Koordination und Synchronisation der unterschiedlichen Sach- und Zeitstrukturen möglich sind, ist eine schwierige Frage, der eine gewisse Skepsis gegenübersteht. Wenn man mit Differenz rechnet, kann man überlegen, wie sich immer wieder „Kontaktpunkte“ finden lassen oder wie bestimmte Regelungen einen Rahmen abstecken können, in dem es mehr gemeinsame Fixpunkte als bisher gibt. Die Überlegungen müssen aber von Differenz ausgehen und die Eigenlogiken der verschiedenen Organisationen und Kontexte beachten, damit man überhaupt erst dafür günstige Irritationen auslösen kann. Die Nivellierung von Unterschieden hingegen wäre ein extrem voraussetzungsvolles Ideal, das zudem die organisatorischen Vorteile der Spezialisierung und Perspektivendifferenz kompensieren müsste.

Es ist aber nicht so, dass Ideale und romantische Ansichten gar keinen Platz in der Gesellschaft hätten: Sie können der Anfang wichtiger Entwicklungen sein und sie sind durchaus in der Lage, Personen auf den unterschiedlichsten Ebenen zum Handeln zu motivieren (und damit ist nicht nur die Steigerung von Wahlchancen in der Politik gemeint). *Konkrete* Veränderungen müssen sich dann aber zwangsläufig und rein empirisch schon an einer Logik der Perspektivendifferenzen abarbeiten. Man muss den Gedanken an Synchronisation nicht aufgeben, aber man muss Koordination als zunächst unwahrscheinlich verstehen, um daran anschließend generelle Möglichkeiten in diese Richtung überhaupt erst verfolgen zu können.

Literatur

- Åkerstrøm Andersen, Niels. 2003. Polyphonic organisations. In *Autopoietic Organization Theory. Drawing on Niklas Luhmann's Social Systems Perspective*, Hrsg. Tore Bakken und Tor Hernes, 151–182. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Apelt, Maja, und Veronika Tacke. 2023a. Einleitung. In *Handbuch Organisationstypen* (2., überarbeitete und erweiterte Aufl.), Hrsg. Maja Apelt und Veronika Tacke, IX–XXI. Wiesbaden: Springer VS.
- Apelt, Maja, und Veronika Tacke. 2023b. Vorwort zur zweiten Auflage. In *Handbuch Organisationstypen* (2., überarbeitete und erweiterte Aufl.), Hrsg. Maja Apelt und Veronika Tacke, V–VII. Wiesbaden: Springer VS.
- Blau, Peter M., und W. Richard Scott. 1963. *Formal Organizations. A Comparative Approach*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Bommes, Michael, und Albert Scherr. 2012. *Soziologie der Sozialen Arbeit. Eine Einführung in Formen und Funktionen organisierter Hilfe* (2., vollständig überarbeitete Aufl.). Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Büchner, Stefanie. 2023. Sozialverwaltungen. In *Handbuch Organisationstypen* (2., überarb. und erw. Aufl.), Hrsg. Maja Apelt und Veronika Tacke, 257–279. Wiesbaden: Springer VS.
- Fehmel, Thilo. 2017. Entscheidungsspielräume im Sozialleistungsrecht. Konsequenzen für die Soziale Arbeit. *Zeitschrift für Sozialreform* 63(4):549–578.
- Kieserling, André. 1999. *Kommunikation unter Anwesenden. Studien über Interaktionssysteme*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Kingdon, John W. 2014. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. (2. Aufl.). Harlow: Pearson Education Limited.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. 30th Anniversary Edition*. New York: Russell Sage Foundation.
- Luhmann, Niklas. 1997. *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*. (2. Aufl.). Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, Niklas. 1999. *Funktionen und Folgen formaler Organisation. Mit einem Epilog 1994*. (5. Aufl.). Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, Niklas. 2000a. *Organisation und Entscheidung*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas. 2000b. *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas. 2022. Organisationssoziologie. In *Schriften zur Organisation 5. Vorträge, Lexikonartikel, Rezensionen*, Hrsg. Ernst Lukas und Veronika Tacke, 3–62. Wiesbaden: Springer VS.
- Nassehi, Armin, und Irmhild Saake. 2002. Kontingenz: Methodisch verhindert oder beobachtet? Ein Beitrag zur Methodologie der qualitativen Sozialforschung. *Zeitschrift für Soziologie* 31(1):66–86.
- Nassehi, Armin, Irmhild Saake und Bjarne von Gaessler. 2024. Selektiver Zugriff mit Spielräumen. Über die Inklusion von Geflüchteten in der ‚Andockstelle‘ Verwaltung. *Soziale Systeme* 29(1–2):153–181.
- Villadsen, Kaspar. 2008. ‘Polyphonic’ welfare. Luhmann’s systems theory applied to modern social work. *International Journal of Social Welfare* 17(1):65–73.