

Jörg Fischer

Die Modernisierung der Jugendhilfe
im Wandel des Sozialstaates

Forschung Pädagogik

Jörg Fischer

Die Modernisierung der Jugendhilfe im Wandel des Sozialstaates



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN



VS Verlag für Sozialwissenschaften

Entstanden mit Beginn des Jahres 2004 aus den beiden Häusern

Leske+Budrich und Westdeutscher Verlag.

Die breite Basis für sozialwissenschaftliches Publizieren

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;

detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Zugleich Dissertation, Universität Dortmund, 2005

1. Auflage August 2005

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005

Lektorat: Monika Mülhausen / Marianne Schultheis

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

ISBN-13: 978-3-531-14761-1

e-ISBN-13: 978-3-322-80789-2

DOI: 10.1007/978-3-322-80789-2

Danksagung

Die vorliegende Arbeit entstand im Rahmen meines Promotionsstudiums im Graduiertenkolleg der Deutschen Forschungsgemeinschaft „Jugendhilfe im Wandel“ an der Universität Dortmund. Durch die mir gewährte finanzielle und inhaltliche Förderung wurde ich dankenswerterweise erst in die Lage versetzt, diese Dissertationsschrift anfertigen zu können.

Ich habe in mehrfacher Hinsicht einer Vielzahl von Freunden und Kollegen auf meinem Weg zur Promotion Dank zu sagen. Nicht alle, die zum Entstehen dieser Studie mit ihren inspirierenden Hinweisen und ihrem unterstützenden Zuspruch beigetragen haben, können hier ausdrücklich genannt werden. Voller Dankbarkeit mögen sie diese Arbeit entgegennehmen, die sonst nicht zustande gekommen wäre.

Besonders erwähnen möchte ich gleichwohl meine beiden Betreuer Gaby Flösser und Hans-Uwe Otto, denen ich für ihre wertvolle fachliche und persönliche Unterstützung meinen Dank ausspreche. Durch sie erfuhr ich immer wieder ein Fördern und Fordern, in der meine Arbeit kritisch hinterfragt und anschließend um klare Perspektiven ergänzt wurde – Aktivierung kann demnach funktionieren.

Für den großen Rückhalt und die freundschaftliche Kooperation bedanke ich mich bei allen Mitgliedern des Graduiertenkollegs. Sie tragen einen entscheidenden Anteil am Entstehen und der ständigen Weiterentwicklung meines Disserationsprojektes.

Bei der Entwicklung eines geeigneten Forschungsdesigns und in der Beantwortung offener Fragen standen mir Liane Pluto, Mike Seckinger und Eric van Santen mit Rat und Tat zur Seite, wofür ich mich bedanken möchte.

Mein Dank gilt auch allen Experten aus Politik, Verwaltung und Jugendhilfe, die mir durch ihre Bereitschaft zur Mitarbeit erst den empirischen Zugang verschafften.

Michael Gabler, Fabian Kessl, David Petroff und Jens Pothmann bin ich überaus dankbar für ihre aufmerksamen Korrekturarbeiten, durch die sie mir auf präzise und verlässliche Weise gerade in der Endphase halfen.

Gegenüber Karin Bock und Heinz Messmer bin ich zu großem Dank verpflichtet. Geduldig standen sie mir während der Erhebung und in der Auswertung der empirischen Daten zur Seite und bereicherten mich durch ihre wertvollen Hinweise.

In persönlicher Hinsicht bedanke ich mich ausdrücklich bei Michael Winkler, der mir immer wieder wichtige Anregungen gab und mich vielfältig unterstützte.

Eine tiefe und herzliche Dankbarkeit empfinde ich gegenüber Dina Haase und Yvonne Meyer, die mich beide auf ihre eigene Art ständig neu motivierten und mir trotz aller Einschränkungen während meiner Promotion ein großes Verständnis entgegenbrachten, das ich sehr zu schätzen weiß.

Zu guter Letzt bedanke ich mich auch bei meinen Laufschuhen – während meiner Promotion halfen sie mir über so manche Hürden und (Schreib-)Blockaden hinweg.

Jena, im Juli 2005

Jörg Fischer

Inhalt

Jugendhilfe und ihre politische Steuerung im sozialstaatlichen Wandel – eine einführende Skizze	11
(A) Die Reorganisation der Jugendhilfe und ihre politische Steuerung als Untersuchungsgegenstand	11
(B) Zur Aufgabenstellung dieser Studie	15
(C) Die Untersuchungsperspektive und ihr Bezug zur Kinder- und Jugendhilfeforschung	18
(D) Aufbau der Studie	20
1 Strukturelle Ausgangsbedingungen der Jugendhilfe im sozialstaatlichen Wandel	22
1.1 Charakterisierung des deutschen Wohlfahrtsstaates	23
1.1.1 Zum Konzept des Wohlfahrtsstaates	25
1.1.2 Die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung	30
1.1.3 Das deutsche Wohlfahrtssystem: Der Sozialstaat	35
1.1.4 Sozialstaat und soziale Gerechtigkeit	38
1.2 Der Sozialstaat in komparativer Perspektive	41
1.2.1 Anmerkungen zum Blickwinkel einer vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung	41
1.2.2 Vergleich der Sozialleistungsquoten	42
1.2.3 Vergleich der institutionalisierten Sozialleistungsprogramme ..	44
1.2.4 Kritische Diskussion des Drei-Welten-Modells	48
1.3 Eine Bilanzierung wohlfahrtsstaatlicher Politik	51
1.3.1 Wirkungen wohlfahrtsstaatlicher Politik	51
1.3.2 Nebenwirkungen und Folgeprobleme des Wohlfahrtsstaates ..	54
1.3.3 Das Veralten des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements	55
1.3.4 Sozialstaatliche Normalitätsannahmen im Übergang von der traditionellen zur neuen Sozialpolitik	61
2 Zur Modernisierung des Sozialstaates	65
2.1 Herausforderungen des Sozialstaates	66
2.1.1 Ökonomischer Wandel	67
2.1.2 Demografischer Wandel	70
2.1.3 Sozialstruktureller Wandel	73

2.1.4	Politischer Wandel.....	77
2.1.5	Soziale Gerechtigkeit im sozialstaatlichen Wandel	81
2.2	Handlungsansätze der Modernisierungsdiskussion	83
2.2.1	Das Konzept des Wohlfahrtspluralismus	84
2.2.2	Das Leitbild des aktivierenden Sozialstaates	88
2.2.3	Soziale Gerechtigkeit im aktivierenden Leitbild	91
2.2.4	Ausdeutungen des Aktivierungsbegriffs	95
2.2.5	Zum Verhältnis von Aktivierung und Bürgergesellschaft	100
2.2.6	Strukturelle Ableitungen der Reformansätze	102
2.3	Politische Perspektiven der Jugendhilfelandschaft im sozialstaatlichen Wandel	104
2.3.1	Ausgangspunkte der Jugendhilfe im Modernisierungsprozess	105
2.3.2	Jugendhilfe im Fokus sozialstaatlicher Aktivierung	107
2.3.3	Konturen einer Jugendhilfestruktur unter dem aktivierenden Paradigma	113
3	Die Reorganisation des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements in der Jugendhilfe	117
3.1	Das wohlfahrtsstaatliche Arrangement in der Jugendhilfe.....	118
3.1.1	Strukturen der öffentlichen Jugendhilfe	121
3.1.2	Jugendhilfeträger im frei-gemeinnützigen Bereich	125
3.1.2.1	Wohlfahrtsverbände	126
3.1.2.2	Jugendverbände	130
3.1.2.3	Selbsthilfeträger	132
3.1.3	Privatgewerbliche Träger in der Jugendhilfe	133
3.1.4	Bilanzierung der Trägergruppen im wohlfahrtsstaatlichen Arrangement	135
3.2	Der Wandel in der Jugendhilfelandschaft	139
3.2.1	Faktoren des Wandels in der Außenperspektive	139
3.2.2	Jugendhilfeimmanente Einflüsse	141
3.3	Modernisierungsbestrebungen der Leistungsanbieter	142
3.3.1	Bewältigung von Strukturproblemen in der öffentlichen Jugendhilfe.....	142
3.3.2	Reorganisationsbestrebungen von freien Trägern	146
4	Politische Steuerung in der Modernisierung der Jugendhilfe	148
4.1	Zur Theorie politischer Steuerung	149
4.2	Jugendhilfe und politische Steuerung	154
4.3	Politische Steuerung als Modernisierungsinstrument	158
4.4	Binnendimensionierte Strategien des Neuen Steuerungsmodells ...	162

4.4.1	New Public Management: Leitbild der Neuen Steuerung	162
4.4.2	Neue Steuerung als Reformstrategie der öffentlichen Verwaltung	165
4.4.3	Folgen der Neuen Steuerung in der öffentlichen Jugendhilfe	169
4.4.4	Neue Steuerung und die Modernisierungsstrategien der freien Träger	171
4.5	Organisationale Außenwirkungen der Neuen Steuerung	174
4.6	Bilanz einer Neuen Steuerung in der Jugendhilfe	180
4.7	Jugendhilfeorganisationen in der aktivierenden Sozialstaatlichkeit	189
4.7.1	Neue Steuerung unter dem Leitbild des aktivierenden Staates	189
4.7.2	Jugendhilfeträger zwischen Neuer Steuerung und aktivierendem Staat	192
4.8	Institutionelle Perspektiven im Verhältnis zum aktivierenden Staat	196
4.9	Das wohlfahrtsstaatliche Arrangement unter dem aktivierendem Paradigma	199
5	Zwischenfazit	203
6	Beschreibung des empirischen Vorgehens	211
6.1	Der methodische Zugang dieser Untersuchung	212
6.1.1	Forschungstheoretische Annahmen	215
6.2	Datengenerierung	216
6.2.1	Untersuchungsmethode	216
6.2.2	Entwicklung des Leitfadens.....	217
6.2.3	Auswahl der Interviewpartner	222
6.2.4	Der Expertenstatus.....	225
6.2.5	Skizzierung der Rahmenbedingungen in den Untersuchungseinheiten.....	226
6.3	Zur methodischen Erhebung und Auswertung der Untersuchung ..	228
7	Die praktische Wahrnehmung einer Modernisierung der Jugendhilfe	233
7.1	Solidarität als Leitmaxime von Jugendhilfeträgern	233
7.2	Soziale Gerechtigkeit als Ziel von Jugendhilfe.....	237
7.3	Institutionelle Auswirkungen der Modernisierung auf die freien Träger	241
7.4	Konkurrenzverhalten als Handlungsstrategie in der Jugendhilfe	245
7.5	Jugendhilfe im aktivierendem Wandel und ihre interinstitutionellen Konsequenzen	249
7.6	Korporatistisches Gefüge im Umgang mit neuen Anbietern	252
7.7	Politische Steuerung in der Modernisierung der Jugendhilfe	255

7.8	Verhältnis freier Träger zum Staat	260
8	Jugendhilfe im Wandel zwischen Sozialstaatsdiskurs und dessen praktischer Rezeption	264
8.1	Schlaglichter auf die Anschlussfähigkeit des aktivierenden Sozialstaatsdiskurses in den Modernisierungsbestrebungen der Jugendhilfe	265
8.1.1	Leitvorstellungen unter den Akteuren der Jugendhilfe	265
8.1.2	Zum Primat des Wettbewerbs in der Jugendhilfe	267
8.1.3	Die Rezeption des Modernisierungsdrucks durch die Jugendhilfeträger	268
8.1.4	Einfluss von sozialstaatlichen Rahmenbedingungen auf die Jugendhilfe	269
8.2	Auswirkungen der Aktivierung aus Sicht der Jugendhilfeakteure ..	271
8.2.1	Zum Wandel von Leitbegriffen in der Jugendhilfe	271
8.2.2	Hinweise auf Aktivierung in der institutionellen Binnenmodernisierung	273
8.2.3	Aktivierende Auswirkungen auf das wohlfahrtsstaatliche Arrangement	276
8.2.4	Politische Steuerung zwischen aktivierender Programmatik und praktischer Rezeption	278
9	Die sozialstaatliche Handlungslogik einer Jugendhilfe im Wandel – Resümee und Ausblick	281
9.1	Sozialstaatstheorie und aktivierende Programmatik in der sozialen Realität	282
9.2	Hinweise auf die Handlungslogik der Akteure im Wandel der Jugendhilfe	284
	Literaturverzeichnis	300