

2 Theoretischer Rahmen

In diesem Kapitel werden verschiedene theoretische Angebote vorgestellt und daraufhin abgeklopft, inwieweit sie hilfreiche analytische Perspektiven mit Blick auf die Forschungsfrage bieten. Das erste Unterkapitel widmet sich verschiedenen Theorien der Politikwissenschaft, die analytische Perspektiven auf das Verhältnis zwischen Staat und Drittem Sektor und damit auch zwischen den hier im Fokus stehenden öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe bieten. Dem schließt sich im darauf folgenden Unterkapitel ein Überblick über ausgewählte Elemente verschiedener organisationssoziologischer Perspektiven an, die helfen die Beziehung in ihrem spezifischen gesellschaftlichen Kontext zu verstehen.

2.1 Politikwissenschaftliche Perspektiven auf die Beziehung von Staat und Drittem Sektor

In diesem Unterkapitel werden die unterschiedlichen analytischen und theoretischen Zugänge zur Beziehung zwischen öffentlichen und freien Trägern und damit zwischen Staat und dem Dritten Sektor dargelegt. Konzeptionell knüpft die zu untersuchende Fragestellung an folgende politikwissenschaftliche Diskussionsstränge an:

- Dritte-Sektor-Ansatz
- Wohlfahrtspluralismus-Ansatz
- Governance-Ansatz
- Korporatismus-Ansatz.

Bei der Darstellung dieser Diskussionsstränge wird im Folgenden ein besonderes Augenmerk auf das Verhältnis von Staat (Jugendamt) und Drittem Sektor (freien Trägern) in der Wohlfahrtsproduktion gelegt. Die Zusammenfassung stellt die verschiedenen politikwissenschaftlichen Perspektiven auf den Untersuchungsgegenstand noch einmal vergleichend dar.

2.1.1 Dritte-Sektor-Ansatz

Der Dritte-Sektor-Ansatz steht nicht für eine eigenständige Theorie, sondern stellt ein heuristisches Modell zur Erfassung der Non-Profit-Organisationen (NPO) zwischen Markt und Staat und ihrer Besonderheiten dar (vgl. Zimmer/Priller 2005, 50). Sowohl der Begriff als auch der Forschungsansatz haben ihren Ursprung in den USA. Der Soziologe Etzioni wies in den 1970er Jahren erstmals darauf hin, dass weder die selbst steuernden Kräfte des Marktes noch des expandierenden Staates eine Lösung für die gesellschaftlichen Probleme bei der Umgestaltung des Wohlfahrtsstaates darstellen können, es aber eine Alternative gebe:

„While debate over how to serve our needs has focused on the public versus the private alternative, a third alternative, indeed sector has grown between the state and the market. Actually this third sector may well be the most important alternative for the next few decades, not by replacing the other two, but by matching and balancing their important roles.“ (Etzioni 1973, 315)

Es gibt verschiedene wissenschaftliche Zugänge zum Untersuchungsgegenstand des Dritten Sektors bzw. der Dritte-Sektor-Ansatz zeichnet sich durch eine hohe Anschlussfähigkeit an unterschiedlichste Debatten in den Disziplinen Politikwissenschaft und Wirtschaftswissenschaften aus (vgl. Zimmer 2007, 186). Die Wirtschaftswissenschaften befassen sich insbesondere mit der Existenzbegründung von NPO. Danach gibt es NPO aufgrund von gleichzeitigem Staats- und Marktversagen. Den NPO wird dabei zugeschrieben, komparative Vorteile gegenüber staatlichen Akteuren und Unternehmen zu haben. Der Transaktionskostenansatz erklärt die Existenz von NPO damit, dass sie aufgrund ihrer besonderen Vertrauenswürdigkeit Vertrauensgüter im Vergleich zum Staat und den Unternehmen kostengünstiger erbringen. Entrepreneurship-Theorien erklären das Entstehen von NPO vor dem Hintergrund ihres unternehmerischen Verhaltens. Die ökonomischen Ansätze vernachlässigen jedoch zentrale Besonderheiten der NPO. So kritisiert z.B. Young, der sich mit unterschiedlichen ökonomischen Ansätzen zur Erklärung der Beziehung zwischen Staat und Drittem Sektor befasst, dass diese deren „advocacy role“ nicht adressieren (vgl. Young 2000, 155). Vor diesem Hintergrund schlägt er folgende Differenzierung vor:

„In particular, different strands of theory support the alternative views that nonprofits

- (a) operate independently as supplements to government,
- (b) work as complements to government in a partnership relationship, or
- (c) are engaged in an adversarial relationship of mutual accountability with government.“ (Young 2000, 149)

Die Differenzierung versteht er dabei als eine analytische. Denn nach Young kann ein und dieselbe Organisation gleichzeitig alle drei Rollen einnehmen und sowohl eine ergänzende sowie komplementäre als auch oppositionelle Rolle gegenüber dem Staat einnehmen. Gerade die Rollenvielfalt nimmt in der deutschsprachigen politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den Organisationen des Dritten Sektors einen breiten Raum ein. Vielfach ist dabei von einer ‚Multifunktionalität‘ die Rede, wobei insbesondere den Wohlfahrtsverbänden unter den Organisationen des Dritten Sektors zugeschrieben wird die folgenden von Sachße entwickelten vier idealtypischen Formen gleichzeitig zu verkörpern (vgl. Merchel 2011, 248):

- Mitgliedsorganisationen als korporativ strukturierte Personenverbände, in denen Mitglieder sich im Sinne einer reziproken Eigenaktivität gemeinsam für ein Anliegen engagieren,
- Interessenorganisationen, die gesamtgesellschaftliche Interessen oder die Interessen spezifischer Gruppen vertreten,
- Dienstleistungsorganisationen mit Angeboten für die eigenen Mitglieder oder einen breiten Kreis von Klienten,
- Förderorganisationen mit dem Ziel, materielle Ressourcen für gemeinnützige Zwecke zu sammeln (vgl. Sachße 2004, 74 f.).

Angesichts dieser Multifunktionalität der NPO gibt es unterschiedliche politikwissenschaftliche Zugänge und Schwerpunkte bei der Erforschung des Dritten Sektors (vgl. Zimmer 2007, 186 f.): Die verwaltungswissenschaftliche und policy-analytische Sicht auf den Sektor und seine Organisationen fokussiert auf ihre Rolle als Partner des Staates in der wohlfahrtsstaatlichen Dienstleistungserbringung. Hier gibt es Schnittstellen zum Wohlfahrtspluralismus- und Korporatismus-Ansatz (siehe Kap. 2.1.2 und 2.1.4). Daneben gibt es eine demokratietheoretische Sicht auf die NPO und ihre Rolle als Interessenvertreter, die sich auch mit dem ‚Wie‘ des Regierens befasst und damit Schnittstellen zum Governance-Ansatz (siehe Kap. 2.1.3) aufweist.

2.1.2 Wohlfahrtspluralismus-Ansatz

Nach einer einseitigen Fokussierung auf eine Markt-Staat-Dichotomie besteht heute ein Konsens darüber, dass Wohlfahrt im Zusammenspiel unterschiedlicher Akteure, Sektoren und Instanzen (Markt, Staat, Dritter Sektor, informeller Sektor/Gemeinschaft) entsteht. ‚Wohlfahrtspluralismus‘ steht als Begriff für diese Vorstellung der Wohlfahrtsproduktion durch viele Akteure (vgl. Evers 1993;

Evers/Olk 1996b). Anfang der 1990er Jahre erläuterte Evers erstmals die Grundzüge einer Theorie der ‚mixed economy of welfare‘. Dem Wohlfahrtspluralismus-Ansatz ist zum einen zu verdanken, dass die idealtypischen Handlungslogiken (Markt: Wettbewerb, Staat: Hierarchie, Dritter Sektor: Freiwilligkeit; informeller Sektor: Persönliche Verpflichtung) und Aufgaben aller vier Sektoren in ihrer Gesamtheit und auch die Interaktionszusammenhänge zwischen den Sektoren erstmals in den Blick kamen (vgl. Evers 1998, 15). Außerdem wurde nun auch den „fragilen Institutionalisierungsformen gesellschaftlichen Handels, die sich in der Entwicklung und im Übergang zwischen verschiedenen Bereichen der Gesellschaft befinden“ (Backhaus-Maul/Olk 1992, 101) erstmals Aufmerksamkeit geschenkt. Damit verbunden nahm auch eine neue theoretische Vorstellung von den Akteuren des Dritten Sektors Formen an: die tripolare Anordnung von Markt, Staat und informellem Bereich und zwischen diesen reinen Polen ein intermediärer Bereich in dem unterschiedliche Vermittlungsinstitutionen angesiedelt sind und verschiedenartige gesellschaftliche Systeme zueinander in Beziehung gebracht werden. Die in diesem Bereich angesiedelten Vermittlungsinstitutionen versteht der Wohlfahrtspluralismus-Ansatz als intermediäre Organisationen, als ‚Mix in the Mix‘, geprägt durch eine Mischung von Merkmalen und Logiken aller drei gesellschaftlichen Sphären bezüglich der organisatorischen Zielsetzungen, Steuerungsformen, Funktionen und Handlungsmotive (vgl. Zauner 1997, 112 f.). Wenn diese Vorstellungen auch weitgehend verbreitet sind, eine verbindliche Theorie des intermediären Bereichs oder der intermediären Organisationen existiert nicht.

Das Konzept einer Interaktion der vier Sektoren bei der Wohlfahrtsproduktion ist für die im Fokus dieser Arbeit stehende Beziehung zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe in folgender Hinsicht hilfreich:

Dies ist auf Makroebene die Frage nach den jeweiligen Beiträgen des Staates und des Dritten Sektors. Welchen Anteil haben sie an der Wohlfahrtsproduktion in diesem Bereich und wie interagieren sie? Dabei geht es auch um die Frage, wie sich das Gewicht und die spezifische Rolle der Sektoren, aber auch ihre Interaktion, im Zeitverlauf verschoben bzw. verändert haben. Diese Fragen stellen sich ganz besonders in der Jugendhilfe.

Eine weitere hilfreiche analytische Perspektive betrifft die Mesoebene und hier konkret die intermediären oder auch als ‚hybrid‘ bezeichneten Organisationen des Dritten Sektors. Hier richtet sich der Blick auf die vielen sozialen Dienstleistungsorganisationen, die nicht „eindeutig im herkömmlichen Organisationsrepertoire von ‚Privatunternehmen‘, ‚Verwaltungseinheit‘ und ‚freiem Träger‘ aufgehen“ (Evers 2011, 268). Denn gerade auch die Wohlfahrtsverbände in der Jugendhilfe sind Akteure, in denen sich unternehmerisches Agieren und gemeinnütziges Handeln überlagern.

Schließlich ist die politikwissenschaftliche Analyse der vorliegenden Steuerungsformen eine weitere interessante Perspektive des Wohlfahrtspluralismus-Ansatzes. Hier gibt es Überschneidungen zum Governance-Ansatz insofern, als der Blick auf die Art der Verknüpfung der Beiträge der verschiedenen Sektoren und die damit verbundene politische Steuerung, also Governance, gerichtet ist. Evers und Olk werfen in ihrer ersten ausführlichen Darstellung des Wohlfahrtspluralismus-Konzeptes nur kurz die Frage nach der spezifischen Rolle des Staates auf, liefern auf sie jedoch letztlich keine Antwort und lassen offen, „ob, und wenn ja, mit welchen Zielen die politische Ebene den Auftrag für sich wahrnimmt, die wohlfahrtspluralistischen Arrangements zu regulieren“ (Evers/Olk 1996b, 33). Leisering et al. vermissen deshalb in diesem ersten Aufschlag des Wohlfahrtspluralismus-Konzeptes die Zuweisung einer „besonderen Rolle“ an den Staat und meinen, das Konzept unterschätze aus steuerungstheoretischer Perspektive den entstehenden Regulierungsbedarf (vgl. Leisering et al. 2002, 6). Doch in späteren Schriften artikuliert auch Evers, dass dem Staat eine besondere Rolle zukommt, denn

„der von ih[m] geschaffene und garantierte politische Raum einer Gesellschaft [schließt] alle anderen Sektoren ein [...]; Familien, Gemeinschaften und Dritte-Sektor-Organisationen agieren im Rahmen einer bestimmten (demokratischen, rechtlich verfassten) Staatlichkeit“ (Evers 2011, 272).

Auch Olk stellt fest, der Staat habe die zentrale ‚Kompetenz-Kompetenz‘, denn „er kann den Wohlfahrtsmix selbst gestalten, z.B. durch Gesetzgebung und Finanzierungsstrategien“ (Olk 2009, 3). In einem gemischten System der Wohlfahrtsproduktion wie dem Bereich der Jugendhilfe gibt es ein Nebeneinander und eine Verschachtelung verschiedener Steuerungsformen, die eine übergreifende Steuerung durch den Staat erfordern. Die hier skizzierte politikwissenschaftliche Perspektive des Wohlfahrtspluralismus kann dabei helfen, dieses Nebeneinander der verschiedenen Steuerungsformen ebenso wie die spezifische Rolle des Staates analytisch zu fassen.

2.1.3 Governance-Ansatz

Governance steht zum einen für eine deskriptive Gegenwartsdiagnose. Danach wird die traditionelle staatliche Steuerung über Hierarchie (Gesetze, Vorschriften, Umverteilung von Ressourcen) zunehmend abgelöst durch

„Strukturen und Verfahren der Steuerung und Koordination mittels einer komplexen Kombination aus Hierarchie, Verhandlungen und Netzwerken bzw. aus Regulie-

„Anreizmechanismen und Vereinbarungen im Zusammenwirken staatlicher und gesellschaftlicher Akteure“ (Benz 2004, 19).

Der Governance-Begriff ist dabei auch normativ aufgeladen, wie die Äußerung von Kaufmann zeigt, nach der

„die sozialwissenschaftliche Steuerungsdiskussion der letzten 20 Jahre [...] erkennen [lässt], daß insbesondere im Bereich der sozialen Dienste sich bürokratische Steuerungsformen allein als ebenso untauglich erwiesen haben wie marktwirtschaftliche Steuerungsformen allein. Professionelle, solidarische und korporatistische Steuerungsformen lösen manche Probleme besser, und in der Regel bewähren sich Kombinationen unterschiedlicher Steuerungstypen im Sektor sozialer Dienstleistungen besser als 'reine' Systeme“ (Kaufmann 2000, 7).

Danach steht also Governance verstanden als eine komplexe Kombination unterschiedlicher Steuerungsformen auch für eine ‚bessere Steuerung‘. Doch auch wenn die Governance-Diskussion noch recht jung ist, Bode betont zu Recht, dass die „soziale Wohlfahrtsproduktion schon in frühen Phasen (industrie)gesellschaftlicher Modernisierung pluralistisch organisiert wurde“ (Bode 2006, 184) und neben der staatlichen Hierarchie immer auch Abstimmungen in Netzwerken und im weitesten Sinne auch Märkte bei der kollektiven Daseinsfürsorge eine Rolle gespielt haben. Gerade in der Jugendhilfe geschieht politische Steuerung traditionell unter Einbeziehung und Mitwirkung der freien Träger. Kennzeichnend für die Jugendhilfe ist geradezu die Vielzahl von netzwerkartigen Strukturen, die sich historisch zwischen der Politik, den Jugendämtern und den freien Trägern gebildet haben (siehe Kap. 3). Nicht nur die gesellschaftliche Aufgabenerfüllung wird delegiert, auch die Politikentwicklung, die Vorbereitung von exekutiven oder legislativen Entscheidungen und die Ausarbeitung von Maßnahmenprogrammen finden im Zusammenwirken zwischen öffentlichen und freien Trägern statt. Mit dem Anspruch, mehr Effektivität und Effizienz in die Jugendhilfe zu bringen, hat seit den 1990er Jahren der Governance-Typus des Wettbewerbs an Bedeutung gewonnen.

Der Governance-Ansatz ist aber vor allem eine analytische Perspektive, die ebendiese Prozesse der Interaktion zwischen verschiedenen kollektiven Akteuren und die damit verbundenen Modi der sozialen Handlungskoordination, die auf die Bereitstellung kollektiver Güter und Regelungen abzielen, in den Blick nimmt. Ein Ziel der sog. Welfare-Governance-Forschung ist, „die Gesamtheit der Regelungsstrukturen und Institutionen, die das Entscheidungs- und Organisationsgefüge der Sozialpolitik [...] ausmachen“ (Nullmeier 2011, 287) zu untersuchen und dabei das Zusammenwirken der unterschiedlichen Formen und Mechanismen der Koordination zu entdecken und in ihrer Funktionsweise zu

erklären. Dies wird jedoch dadurch erschwert, dass es keinen Konsens darüber gibt, wie viele und welche Grundformen und -mechanismen es gibt. Die folgenden fünf Formen scheinen jedoch den Status von Kernelementen einer Governance-Typologie zu haben (vgl. Klenk/Nullmeier 2004, 27 ff.; vgl. Nullmeier 2011, 289):

- ‚Hierarchie‘ bezeichnet das Prinzip einer Über- bzw. Unterordnung mit der Möglichkeit für die übergeordnete Instanz Weisungen zu geben.
- Ein ‚Markt‘ mit Wettbewerb stellt einen Ort dar, der sich durch freien Zugang auszeichnet und Käufer und Verkäufer, die beliebige Güter freiwillig unter Einsatz formal gleicher Mittel tauschen wollen, zusammenführt.
- ‚Netzwerke‘ sind freiwillige Verhandlungssysteme zwischen autonomen Akteuren mit langfristigem Charakter, wobei Vertrauen, Kooperation und Verlässlichkeit die Netzwerkbeziehungen prägen.
- ‚Assoziationen‘ sind freiwillige Zusammenschlüsse von sich wechselseitig als gleichberechtigt anerkennenden Akteuren, in denen unter Verwendung des Mehrheitsprinzips selbstbestimmt Entscheidungsprozesse organisiert werden.
- ‚Gemeinschaften‘ beruhen auf gegenseitigem Vertrauen und dem Gefühl von Zusammengehörigkeit und der Anerkennung eines verbindenden Bestandes an Normen, Ritualen und Konventionen.

Diese als Alternativen gedachten Steuerungsformen stellen allerdings Idealtypen dar. Denn mittlerweile besteht Konsens darüber, dass es kein gesellschaftliches Regelungsfeld gibt, das durch nur eine Form geprägt ist. Stattdessen geht es um die Frage, welche Form den jeweiligen Bereich oder Sektor dominiert (vgl. Klenk/Nullmeier 2004, 23) und welche spezifischen Mischformen anzutreffen sind. Diese Frage stellt sich auch im Bereich der Jugendhilfe, weshalb der Governance-Ansatz für die Analyse des Zusammenspiels zwischen öffentlichen und freien Trägern bei der Bereitstellung von Jugendhilfeleistungen eine hilfreiche Perspektive darstellt.

2.1.4 Korporatismus-Ansatz

Nachdem lange Zeit das Verhältnis von Staat und Verbänden aus Sicht der US-amerikanischen Pluralismustheorie als Versuch einer einseitigen Einflussnahme der Verbände auf die staatliche Politik interpretiert wurde, folgte mit der Etablierung des Korporatismus-Ansatzes ein Perspektivwechsel (vgl. Backhaus-Maul 2000). An die Stelle der Vorstellung von einer unrechtmäßigen Herrschaft der

Verbände trat die Vorstellung von einer erwünschten Form politischer Steuerung. Der Staat wurde nun nicht mehr als hierarchisch übergeordneter Akteur angesehen, sondern als ein Akteur, der von anderen Akteuren im eigenen Interesse beeinflusst wird (vgl. Backhaus-Maul 1992, 366). Korporatismus wurde dabei definiert als ein

„System der Interessenvermittlung, dessen wesentliche Bestandteile organisiert sind in einer begrenzten Anzahl singulärer Zwangsverbände, die nicht miteinander im Wettbewerb stehen, über eine hierarchische Struktur verfügen und nach funktionalen Aspekten voneinander abgegrenzt sind. Sie verfügen über staatliche Anerkennung und Lizenz, wenn sie nicht sogar auf ein Betreiben des Staates hin gebildet worden sind. Innerhalb der von ihnen vertretenen Bereiche wird ihnen ausdrücklich ein Repräsentationsmonopol zugestanden, wofür sie als Gegenleistung bestimmte Auflagen bei der Auswahl des Führungspersonals und bei der Artikulation von Ansprüchen oder Unterstützung zu beachten haben“ (Schmitter 1979, 94 f., zitiert nach von Alemann/Heinze 1981, 51).

Verbände-Staat-Beziehungen wurden in der Folge nicht mehr als Einbahnstraßen angesehen, die der Politik abverlangen, auf Verbändedruck zu reagieren, sondern als geordnete, dauerhafte Beziehungen, in denen der Staat die Verbände ganz bewusst beteiligt. Dieses neue Verständnis ging auf die Beobachtung zurück, dass Verbände in starkem Maße unmittelbar in Entscheidungsprozesse eingebunden wurden und sie den Staat mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben entlasteten (vgl. Weßels 2000). Damit entstand eine neue Perspektive auf die Verbandsspitzen, die in mehr oder weniger institutionalisierte, wenig einsehbare Verhandlungssysteme durch staatliche Institutionen eingebunden wurden (vgl. Möhring-Hesse 2008, 153).

In der wissenschaftlichen Literatur findet man verhältnismäßig oft die Begriffe Korporatismusdiskussion oder -debatte und selten ‚Korporatismustheorie‘. Laut Backhaus-Maul vertritt die Mehrzahl der Wissenschaftler die Auffassung, dass es sich beim Korporatismus-Ansatz¹ nicht um eine Theorie, sondern um eine Forschungsstrategie mit heuristischem Nutzen handelt (vgl. Backhaus-Maul 2000), eine Einschätzung, die auch Streeck vertritt (vgl. Streeck 1994, 8). Von heuristischem Nutzen war der Korporatismusansatz insbesondere für die Wohlfahrtsverbände-forschung in Deutschland. Lange Zeit hatte die Politikwissenschaft die Wohlfahrtsverbände als relevante Akteure in der Wohlfahrtsproduktion vernachlässigt (siehe hierzu Backhaus-Maul 1992; Schmid 1996; Backhaus-

1 Neokorporatismus ist nach Sebaldt und Straßner eine Begriffsalternative (vgl. Sebaldt/Straßner 2004, 41). Die Vorsilbe ‚Neo‘ wurde u.a. in dem Bemühen um eine begriffliche Abgrenzung zum autoritären Korporatismus der Zwischenkriegsphase gewählt. In dieser Arbeit ist von Korporatismus die Rede, weil sich dieser Begriff weitgehend durchgesetzt hat.

Maul 2000). Auch für die Verbändeforschung war die Wohlfahrtspflege bis weit in die siebziger Jahre hinein kein Thema. Nur klassische Interessenverbände wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände fanden wissenschaftliches Interesse. Erst Anfang der 1980er Jahre erlebten die Wohlfahrtsverbände dann ihr sozialwissenschaftliches Debüt mit der Übertragung des Korporatismus-Ansatzes auf die noch junge Wohlfahrtsverbändeforschung durch Heinze und Olk (vgl. Heinze/Olk 1981). In der Folge wurde analysiert, wie Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure in der Gesetzgebung privilegiert und von Politik und Verwaltung in den deutschen Politik- und Gesetzgebungsprozess einbezogen werden. In den Vordergrund des Interesses traten außerdem Aspekte der institutionellen Einbindung und der strategischen Interaktion, zu der insbesondere auf kommunaler Ebene und Landesebene enge Verbindungen von Mandatsträgern und Verbandsspitzen gehörten.

Das als Korporatismus bezeichnete Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung einerseits und den Wohlfahrtsverbänden andererseits veränderte sich jedoch. Mit Blick auf die neuen Bundesländer meint Backhaus-Maul (vgl. Backhaus-Maul 1992, 376), dass hier aufgrund der anderen Historie von einem Korporatismus zwischen Wohlfahrtsverbänden und politisch-administrativen Akteuren nur bedingt gesprochen werden könne. Und angesichts der sozialrechtlichen Reformen in den 1990er Jahren fragt Backhaus-Maul außerdem, ob nicht an die Stelle korporatistischer Verhandlungen ein freier Wettbewerb getreten und der Anfang vom Ende des Korporatismus längst eingeleitet sei (vgl. Backhaus-Maul 2000). Auch von Boetticher und Mündler diagnostizieren eine Auflösung des korporatistischen Geflechts aufgrund der Einführung von Wettbewerb (vgl. von Boetticher/Mündler 2011, 221). Als weiterer Auslöser einer Erosion der korporatistischen Strukturen wird schließlich die Pluralisierung der Trägerlandschaft gesehen (vgl. Behr 2002, 568). Denn neben etablierten Wohlfahrtsverbänden und Kirchen werden z.B. in der Jugendhilfe seit 1991 auch Initiativ- und Selbsthilfeprojekte sowie seit 1999 privat-gewerbliche Träger zum Kreis der Leistungserbringer gerechnet. Zimmer et al. diagnostizieren, dass die enge sozial-funktionale Einbindung des Nonprofit-Sektors in Deutschland inzwischen der Vergangenheit angehört, gewissermaßen ‚Schnee von gestern‘ ist (vgl. Zimmer et al. 2013, 21). Es gibt jedoch auch andere Stimmen. Dahme et al. betonen, der Korporatismus im Sozialsektor sei noch lange nicht tot, verliere nur an Bedeutung, wodurch es für die Verbände schwieriger werde, „korporatistische Arrangements für das sozialpolitische wie das sozialanwaltschaftliche Lobbying zu nutzen“ (Dahme et al. 2005, 63). Holtkamp und Bogumil wiederum widersprechen für den Bereich der Jugendhilfe vehement der Diagnose, dass der Korporatismus schwindet (vgl. Holtkamp/Bogumil 2007, 553 f.) (siehe hierzu auch die Ergebnisse empirischer Studien in Kap. 5). Der Korporatismus-Ansatz ist damit

nicht nur eine analytische Perspektive auf eine spezifische Form wechselseitiger Organisationsbeziehungen im gegenseitigen Interesse, die für das Verständnis der Beziehung zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe hilfreich ist, sondern auch eine mehr oder weniger zutreffende Gegenwartsdiagnose. Im Rahmen dieser Arbeit können möglicherweise auch Erkenntnisse darüber gewonnen werden, ob der Korporatismus-Ansatz zur Beschreibung der Beziehung zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe heute noch trägt oder aber als überholt gelten muss.

2.1.5 Zusammenfassung

Der kurze Überblick über die politikwissenschaftlichen Ansätze zeigt, dass es verschiedene analytische Perspektiven auf den Untersuchungsgegenstand der Beziehung zwischen Jugendamt und freien Trägern in der Jugendhilfe gibt. Der Dritte-Sektor-Ansatz ist vor allem als ein heuristisches Modell zur Erfassung der Nonprofit-Organisationen zwischen Markt und Staat anzusehen und zeichnet sich durch seine hohe Anschlussfähigkeit zu wirtschafts- und hier besonders interessierenden politikwissenschaftlichen Fragestellungen aus. Dabei gibt es große Schnittstellen zwischen der Dritte Sektor-, der Wohlfahrtspluralismus-, Governance- und Korporatismus-Forschung. Der Wohlfahrtspluralismus-Ansatz hilft dabei, den Blick zu schärfen für das Zusammenspiel und die Interaktion des Staates und des Dritten Sektors als zwei zentrale Sektoren neben dem Markt und dem informellen Bereich sowie ihre jeweiligen Beiträge bei der Wohlfahrtsproduktion im Zeitverlauf. Darüber hinaus sensibilisiert er für die Hybridität der Dritte-Sektor-Organisationen, die als intermediäre Organisationen zwischen Markt, Staat und informellem Sektor angesiedelt sind. Ein Mehrwert des Governance-Ansatzes besteht in der Ablösung von einer Fokussierung auf die Sektoren und die sie auszeichnenden Handlungslogiken und die verstärkte Hinwendung zu den unterschiedlichen Governance-Formen (Hierarchie, Markt, Netzwerke etc.), die bei der Wohlfahrtsproduktion zusammenwirken und in unterschiedlichen Mischformen in den Sektoren, aber auch politischen Handlungsfeldern wie z.B. der Jugendhilfe anzutreffen sind. Darüber hinaus steht Governance für eine deskriptive und auch normativ aufgeladene Gegenwartsdiagnose, nach der die hierarchische staatliche Steuerung zunehmend abgelöst wird durch eine komplexe Kombination unterschiedlicher Steuerungsformen. Der Korporatismus-Ansatz schließlich ist von heuristischem Nutzen beim Verstehen der gewachsenen wechselseitigen Verflechtungen zwischen Politik, Verwaltung und freien Trägern im gegenseitigen Interesse. Gleichzeitig steht er als Zustandsbeschreibung für ein spezifisches System der Verflechtung von Staat und

Beziehungsmuster zwischen Jugendämtern und freien
Trägern

Empirische Befunde und ein Erklärungsmodell

Epkenhans-Behr, I.

2016, XIV, 426 S. 6 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-10635-5