

Wissenschaftliche Begleitung der Modellprogramme „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ und „Lokales Kapital für soziale Zwecke“

1. Ziel der wissenschaftlichen Begleitung

Nachdem in der ersten Phase der wissenschaftlichen Begleitung des Programms E&C untersucht wurde, welche Netzwerkstrukturen sich in den Stadtteilen entwickelt haben, welche Veränderungen hinsichtlich der Kooperationsbeziehungen zwischen den unterschiedlichen Akteuren in den Stadtteilen und der kommunalen Verwaltung sich ergaben, stellt sich für die zweite Phase folgende darauf aufbauende Frage: In welcher Weise hängt die Wirksamkeit der durch E&C angestoßenen Entwicklungen in den Kommunen im Sinne nachhaltiger Veränderungen der Angebots- und Hilfestrukturen in der Kinder- und Jugendhilfe von vorfindbaren spezifischen kommunalen Steuerungsmodi ab?

Die Ergebnisse der ersten Phase zeigten sehr starke Unterschiede hinsichtlich der Ausgestaltung der lokalen Kooperation, Netzwerkbildung und der Problemlösungsstrategien. Eine mögliche Erklärung dafür liegt in der Ausprägung der kommunalen Steuerung, die somit ins Zentrum der Analysen gerückt wird. Da Kommunen sehr komplexe Gebilde darstellen, die in ihrer Gesamtheit für unsere Untersuchung nicht erfassbar sind, konzentriert sich die wissenschaftliche Begleitung auf drei Bereiche, die für die Kinder- und Jugendhilfe eine erhöhte Relevanz haben und an denen sich die unterschiedlichen kommunalen Steuerungsmodi abbilden lassen:

- Schule im Sozialraum, da die Schule ein wichtiger integrativer Akteur im Stadtteil ist.
- Neue Verfahren und Verantwortlichkeiten im Zuge der Umsetzung des SGB II, da in diesem Bereich Auswirkungen auf die berufliche Integration von Jugendlichen zu erreichen sind.
- Strategien bei der Umsetzung des Programmbausteins LOS, da dort durch den Begleitausschuss eigene Entscheidungsgremien geschaffen werden mussten.

Es soll also analysiert werden, welche Akteure über welche Verfahren in den drei genannten Bereichen im Rahmen kommunaler „policies“ eingebunden werden. Wie nachhaltig erfolgt eine solche Einbindung (situationsbezogen oder strategisch), und mit welcher Zielsetzung ist diese verbunden?

2. Theoretischer Rahmen

Als theoretischer Rahmen und analytisches Instrument dient der wissenschaftlichen Begleitung das Konzept des „Urban Governance“. Diese veränderte Perspektive in der Betrachtung von Steuerungs- und Entscheidungsprozessen in der Kommune erscheint notwendig, weil die Anzahl der die Lebensbedingungen vor Ort mitgestaltenden Akteure zunimmt; Verwaltung allein kann die immer komplexeren Problemlagen allein nicht lösen. Damit ist sie auf die Einbeziehung externer Akteure angewiesen, was mit hierarchischen top-down-Verfahren kaum realisiert werden kann. Es steigt demzufolge die Notwendigkeit dezentraler, kooperativer und partizipativer Gestaltungsstrategien und Entscheidungsprozesse. Die Relevanz der Anwendung von Governance-Kategorien bei der Analyse politischer Entscheidungsprozesse auf der lokalen bzw. kommunalen Ebene ergibt sich aus Folgendem:

- Die kommunale Ebene ist „Endpunkt“ bzw. der lokale Fokus gesamtgesellschaftlicher Steuerungsprobleme, denen mit neuen Steuerungsmechanismen begegnet werden soll.
- Die gesamtgesellschaftlichen Problemlagen sind in der Kommune physisch gebunden.
- Die Kommune ist sozialräumliches Interaktionssystem und Referenzsystem für Betroffene.
- Die kommunale Ebene bietet die meisten Möglichkeiten für die Bürger, direkt in die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung einzugreifen.
- Die Kommune ist prädestiniert als „Governance-Akteur“, da die Kommunalverwaltung traditionell als „schwacher, lokaler Staat“ gekennzeichnet werden kann und somit in Steuerungsprozessen schon immer ein Akteur unter vielen, und für Steuerungsaufgaben auf gesellschaftliche Ressourcen angewiesen ist.

Wenn folgende Merkmale ausgeprägt sind, gehen wir davon aus, dass die kommunalpolitischen Steuerungsmodi dem Konzept von „Governance“ entsprechen:

- Abnehmende Bedeutung hierarchischer Strukturen/ Dezentralisierung
- Sektorübergreifende Ämterkooperation
- Steuerung als Prozess der Interaktion zwischen kollektiven Akteuren
- Kooperation von staatlichen, privaten und

gesellschaftlichen Akteuren in netzwerkartigen Strukturen

- Gegenseitige Interessenbefriedigung bei der Umsetzung von verbindlichen Entscheidungen
- Verständigung über gemeinsame Problemdefinitionen und Handlungsziele

Wir sehen im Kern zwei wesentliche inhaltliche und strukturelle Dimensionen, die – im Zuge empirischer Analyse geprüft – Aufschluss darüber geben können, ob man in einer Kommune den politischen Entscheidungsfindungsprozess als Governance-Prozess qualifizieren kann.

(1) Die Ausprägung von Governance beinhaltet ein verändertes verwaltungspolitisches Leitbild in den Kommunen, auf der Länder- und der Bundesebene, in dem es nicht darum geht, dass staatliche Aufgaben weiter zurückgeschraubt werden im Sinne eines schlanker werdenden Staates, sondern dass die vorhandenen Ressourcen aktivierend eingesetzt werden. Somit können gezielte Problemlösungen mit den Betroffenen gemeinsam und ebenfalls unter Nutzung gesellschaftlicher Ressourcen angestrebt werden.

(2) Die zweite zentrale Dimension die, so sie denn empirisch abgebildet werden kann, Aufschluss über die Ausprägung von Governance-Strukturen gibt, betrifft eine bestimmte intermediäre Struktur, das Vorhandensein und die Einbindung gesellschaftlicher Träger und Akteure, damit eine Vernetzung vorhandener gesellschaftlicher Ressourcen zur Problembearbeitung überhaupt möglich ist. Hierbei geht es aber nicht nur um das Vorhandensein dieser Strukturen, sondern auch um ihre Handlungsfähigkeit im Sinne der Bereitstellung und kooperativen Nutzung von Ressourcen. Vorhandene gesellschaftliche Träger und Akteure müssen also qualitativ hinsichtlich ihrer Einbindung in die vorhandene kommunale Arbeit bewertet werden.

Das Vorhandensein dieser Merkmale in jeweils spezifischen Ausprägungen wird als Indikator für das Vorhandensein von Governance in den E&C-Standorten interpretiert. Es geht nicht um eine Erklärung des Vorhandenseins von Governance durch diese Merkmale, sondern vorerst um die Feststellung von Governance anhand dieser Merkmale.

3. Methodische Umsetzung

In zwölf nach formalen und inhaltlichen Kriterien¹ ausgesuchten Modellstandorten wurden in zwei Feldphasen² halbstandardisierte Leitfadeninterviews mit den vor Ort an der Programmumsetzung beteiligten Personen sowie weiteren Schlüsselpersonen durchgeführt. Diese

finden sich auf folgenden Ebenen:

- Politische Ebene
- Ämter
 - Jugendamt
 - Schulamt
 - Arbeitsamt
 - Stadtplanungsamt
 - Jugendhilfeausschuss
 - Polizei
- Koordinatoren/innen LOS (Begleitausschuss)
- Quartiersmanager/innen / Stadteilmanager/innen
- Einrichtungen
 - Schulen
 - Jugendfreizeiteinrichtungen
 - Träger anderer E&C-Bausteine (z.B. FSTJ, KuQ)
 - Partizipationsinstanzen

Die Auswertung der dadurch gewonnenen Informationen dient der Kategorienbildung und der Entwicklung eines Indikatorensystems anhand dessen im Herbst 2005 eine standardisierte Erhebung über alle E&C-Standorte, in denen das Programm LOS realisiert wird, erfolgt.

4. Erste Ergebnisse

Die qualitative Feldphase diente in erster Linie der Beantwortung der Frage, was in den Kommunen bezogen auf unsere Fragestellung tatsächlich an kommunalpolitischen und lokalen Kooperations- und Entscheidungsprozessen abgebildet werden kann. Im Folgenden werden die Folien der Ergebnispräsentation übernommen. Sie stellen zuerst anhand der beiden zentralen Dimensionen einen Überblick über die zwölf Modellstandorte dar. Darauf folgen zwei Fallbeispiele, in denen die wesentlichen Indikatoren kurz gegenübergestellt werden.

Kontakt:

Dr. Heike Förster,
Deutsches Jugendinstitut e.V.
Regionale Arbeitsstelle Halle, Franckesche
Stiftungen
Franckeplatz 1, Haus 12/13
06110 Halle
Telefon: 03456/817822
e-mail: foerster@dji.de

1) Kriterien zur Auswahl der Modellstandorte waren: mittelgroße Städte, die noch nicht „überforscht“ sind, Ost/West-Verteilung proportional, Federführung bei der Programmumsetzung LOS (Stadtplanung, Soziales oder Jugendamt).


2) Die erste wurde im November 2004, die zweite im Frühjahr 2005 abgeschlossen.

| Governancemerkmale | | kooperatives, strategisches Verwaltungshandeln | | |
|---|---------------------|--|---------------------|--------------------|
| | | stark ausgeprägt | mittlere Ausprägung | schwach ausgeprägt |
| aktive Einbindung gesellschaftlicher Akteure/Träger | stark ausgeprägt | I 2 Standorte | II 1 Standort | III 1 Standort |
| | mittlere Ausprägung | IV 2 Standorte | V 1 Standort | VI - |
| | schwach ausgeprägt | VII 1 Standort | VIII 1 Standort | IX 3 Standorte |

Wissenschaftliche Begleitung der Programme "Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten" und „Lokales Kapital für soziale Zwecke“

11

Fallbeispiele




Fallbeispiel A

- Stadt mit einer Arbeitslosenquote von 17 %
- Anteil Bevölkerung mit Migrationshintergrund knapp 30 %
- kreisfreie Stadt , eigene Steuerungsmöglichkeiten als Kommune
- im Einzugsgebiet befinden sich 4 Volksschulen, 1 Förderschule, 1 Berufsfachschule, ein Neubau ist geplant
- eigene ARGE zur Umsetzung SGB II
- Umsetzung LOS mit starker Einbeziehung der Akteure im Stadtteil
- kommunales Bündnis (Verwaltung und externe Akteure)
- strategisches Handlungskonzept im Verwaltungshandeln sichtbar
- Governancemerkmale stark ausgeprägt

Wissenschaftliche Begleitung der Programme "Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten" und „Lokales Kapital für soziale Zwecke“

12



Fallbeispiel A

- Stadt mit einer Arbeitslosenquote von 17 %
- Anteil Bevölkerung mit Migrationshintergrund knapp 30 %
- kreisfreie Stadt , eigene Steuerungsmöglichkeiten als Kommune
- im Einzugsgebiet befinden sich 4 Volksschulen, 1 Förderschule, 1 Berufsfachschule, ein Neubau ist geplant
- eigene ARGE zur Umsetzung SGB II
- Umsetzung LOS mit starker Einbeziehung der Akteure im Stadtteil
- kommunales Bündnis (Verwaltung und externe Akteure)
- strategisches Handlungskonzept im Verwaltungshandeln sichtbar
- Governancemerkmale stark ausgeprägt

Wissenschaftliche Begleitung der Programme "Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten" und „Lokales Kapital für soziale Zwecke“

12