

Wirksamkeit lokaler Netzwerke und Ausprägungen kommunalpolitischer Steuerung – Das Bundesprogramm „Entwicklung und Chancen benachteiligter Jugendlicher in sozialen Brennpunkten“

Heike Förster



Heike Förster

In den 90er Jahren verschärften sich die infrastrukturellen und sozialen Problemlagen segregierter Gebiete vor allem in den Großstädten in Deutschland. Der Handlungsdruck führte dazu, dass von Seiten des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 1999 das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ aufgelegt wurde. Daran anknüpfend wurde das Programm E&C des BMFSFJ genau in diesen Stadtteilen angesiedelt, um eine ressortübergreifende Bündelung der Ressourcen und Aktivitäten in sozialen Brennpunkten zur Verbesserung der Lebensbedingungen und Chancen der dort lebenden Kinder und Jugendlichen zu ermöglichen und ein wirksamer Impuls für „nachhaltige Entwicklungen“ gegeben wird.

Die wissenschaftliche Begleitung des Programmes E & C hat sich in der ersten Phase (2000-2003) weitgehend auf die Analyse der entstandenen institutionellen Netzwerkstrukturen in den Stadtteilen, ihre Voraussetzungen und Wirkungsweise konzentriert.

Die Ergebnisse der ersten Phase wiesen darauf hin, dass die Wirksamkeit der lokalen Netzwerke und damit auch der beteiligten Instanzen der Kinder- und Jugendhilfe in Bezug auf die Stadtteile offenbar im hohen Maße von der vorherrschenden Art und Weise der kommunalpolitischen Steuerung insgesamt abhängt. Daraus leitete sich die zentrale Fragestellung der zweiten Phase der wissenschaftlichen Begleitung von E & C ab: Welche kommunalpolitischen Entscheidungsmuster sind vorzufinden, und die These lautet, dass dabei lokalen Netzwerken und den jeweiligen Akteuren unterschiedliche Bedeutung zukommt.

Im Zentrum der wissenschaftlichen Begleitung von E & C in der zweiten Phase (2004-2006) wurde davon ausgegangen, dass das Programm E&C im Kern Elemente aufweist, die kooperative, partizipative und dezentrale Strategien der Kommunalpolitik im Sinne von urban governance¹ nahe legen. Sowohl die starke Akzentsetzung auf den Vernetzungsgedanken – z.B. im Sinne einer ämter- und ressortübergreifenden Zusammenarbeit – als auch die Betonung der Unterstützung und Beteiligung lokaler Ressourcen in den Stadtteilen sind Ausdruck davon.

Da der primäre Partner des Programms E&C die in den Stadtteilen und deren Umfeld tätigen öffentlichen und freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe und deren Dachverbände bis hin zu den Trägerzusammenschlüssen und Geschäftsstellen auf Bundesebene sind, liegt es nahe, dass die wissenschaftliche Begleitung sich primär auf die Rolle der Träger der Kinder- und Jugendhilfe und der anderen jugendpolitischen Akteure im Stadtteil konzentriert.

Um die Art und Weise der Entscheidungsprozesse abbilden zu können, wurde die wissenschaftliche Begleitung auf drei Kernbereiche fokussiert:

- 1) die lokalen Aktionspläne im Rahmen des ESF-Programms „Lokales Kapital für soziale Zwecke“;
- 2) die Rolle von Schule im Sozialraum;
- 3) die Rolle der Kinder- und Jugendhilfe im Verhältnis zu den neuen Einrichtungen der Arbeitsvermittlung (Job-Centern) im Zuge der Umsetzung des SGB II. (ausführlicher dazu Burchardt/Förster 2005)

Theoretische Einbettung

Unsere Fragestellung bzw. Problemstellung impliziert folgende grundlegende theoretische Annahmen und Prämissen:

- 1) Staatliche und gesellschaftliche Akteure verfügen über Steuerungskapazitäten zur Bearbeitung von auftretenden Problemlagen – Steuerung ist grundsätzlich möglich.
- 2) Das Handeln und Agieren von Akteuren ist durch institutionelle Mechanismen wesentlich mitbestimmt (kommunale Steuerungsmodi).

Zusammengefasst und bezogen auf unsere Untersuchungsebene bedeutet dies folgendes: Das Handeln und Agieren der Akteure auf der lokalen/kommunalen Ebene ist zwar durch institutionelle Systemgrenzen wesentlich bestimmt – durch spezifische Verfahren, Regeln, formale Vorgaben wie Kommunalverfassungen, Gesetze, Wahlsysteme, Zuständigkeiten – aber ebenfalls durch vorhandene Handlungs- und Entscheidungsspielräume, die eine Steuerung ermöglichen. (Burchardt/Förster 2005)

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 darum geht die vorhandenen Ressourcen aktivierend einzusetzen. Somit können gezielte Problemlösungen mit den Betroffenen gemeinsam und ebenfalls unter Nutzung gesellschaftlicher Ressourcen angestrebt werden.
- 2) Die zweite zentrale Dimension die Aufschluss über die Ausprägung von Governancestrukturen 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.

Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung 2004-2006²

Für die drei untersuchten Themenbereiche können zusammenfassend folgende Ergebnisse formuliert werden.

Bei der Umsetzung des Programmbausteins ‚Lokales Kapital für soziale Zwecke‘ konnte festgestellt werden, dass ein ausgeprägtes strategisches, sektorübergreifendes Verwaltungshandeln sowie die Einbindung gesellschaftlicher Akteure, welches beide zentrale Dimensionen einer Steuerung nach Governance sind, die Erreichung der Programmziele befördert. Es stellt sich außerdem heraus, dass eine Steuerung nach Governance im Rahmen der Programmumsetzung an der konkreten Ausgestaltung der lokalen Aktionspläne und seiner Einbindung in übergeordnete Handlungskontexte sichtbar wird. Beide Umsetzungsmerkmale befördern zusätzlich den LOS-Erfolg.

Unabhängig von der Programmsteuerung nach Governance kann aufgezeigt werden, dass für einen LOS-Erfolg folgende Umsetzungsmerkmale förderlich wirken: Eine lokale Programmbearbeitung durch den Typus „Stadtteil-Begleitausschuss“, das Vorhandensein eines eigenständigen Begleitausschusses, eine frühe Teilnahme am LOS-Programm sowie die Anbindung von LOS, an Ämter wie das Jugendamt, das Amt für Familie oder das Sozialamt.

Mit Verweis auf die qualitative Untersuchung lässt sich zudem konstatieren, dass es zur erfolgreichen Umsetzung von LOS einer Kooperationsbereitschaft zwischen den im sozialen Bereich verorteten Ämtern (Jugend, Soziales, Familie) und den Ämtern des städtebaulichen Bereichs bedarf. Den Koordinator/innen und Quartiermanager/innen kommen hierbei zentrale Vermittlerrollen zu.

Im Themenbereich Schule im Sozialraum kann man insgesamt konstatieren, dass Schulen zwar ein wichtiger Bestandteil der Etablierung von Netzwerk- und Kooperationsstrukturen im Kontext von E&C sind, aber nicht von tatsächlich zentraler Bedeutung. Dies hängt insbesondere mit der strukturellen Anbindung der Institution Schule an die landespolitische Entscheidungsebene zusammen. Schulen werden somit bei der Entfaltung eigener Steuerungspotenziale behindert. Auch aus diesem Grund werden Schulen in kommunale und lokale Entscheidungsprozesse nicht sehr oft oder unzureichend eingebunden. Häufig erfolgt diese Einbindung punktuell und projektorientiert.

Hier zeigt sich, dass die E&C-Intentionen in Hinblick auf die Einbindung von Schulen offenbar nicht ohne weiteres umzusetzen sind. Die strukturelle An-

bindung der Schulen an die Landesebene sowie daraus resultierende spezifische Organisationsstrukturen, die sich beispielsweise von denen wichtiger Kooperationspartner aus dem Bereich der Jugendhilfe deutlich unterscheiden, behindern eine Einbindung in sozialraumorientierte Prozesse im Sinne von E&C (vgl. Burchardt 2006). Es existieren aber trotz landespolitischer institutioneller Verortung Potenziale, die von den Kommunen noch unzureichend genutzt werden.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die E&C-Intentionen im Sinne einer verstärkten Einbindung von Schulen in sozialraumorientierte Steuerungsprozesse seitens der Kommune über konkret auf diese Ziele hin zugeschnittene Programmelemente wie LOS besser umgesetzt werden können, so zum Beispiel durch konkrete bildungs- und schulbezogene Mikroprojekte an und vor allen Dingen mit den Schulen.

Hervorzuheben ist aber vor allen Dingen der positive Effekt im Falle der Einbindung von Schulen in kommunale Steuerungs- und Entscheidungsprozesse wie sie in Kommunen anzutreffen ist, die nach Governance-Prinzipien steuern. Hier kommt es zu einer verstärkten Kooperationspraxis zwischen Schulen und Partnern im Sozialraum mit direkter Wirkung auf einen so entscheidenden Faktor wie die Schulabbruchquote.

Bedenkt man diesen deutlich positiven Effekt, so kann man hier am ehesten eine Bestätigung unserer Grundannahme finden, dass diese Form der Steuerung die beste Basis bietet, um E&C-Prinzipien durchzusetzen.

Noch ist es zu früh, um eine abschließende Bewertung über den Erfolg von Governance im Bereich der Umsetzung des SGB II abzugeben, da die Institutionen sich noch im Aufbau befinden und sich auch die kommunalen Steuerungsformen stetig weiter entwickeln. Die ARGE-Kommunen haben mit dem Handicap zu kämpfen, dass nicht nur die Form der eigenen kommunalen Steuerung eine Rolle für die Umsetzung spielt, sondern durch die Agentur für Arbeit immer eine zweite Steuerungsinstanz eingreift, die z.T. entgegen gesetzte Strategien verfolgt.

Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass die Optionskommunen vor allem auch im Hinblick auf die Angebote an die Jugendlichen bessere Möglichkeiten vorhalten. Dort kann der kommunale Steuerungsmodus ohne zusätzliche Eingriffe von außen zum Tragen kommen. Es wurde dennoch deutlich, dass Optionskommunen nicht automatisch auf der Basis von Governancestrategien agieren, sondern auch alle sehr unterschiedliche Modi vorhanden sind, obgleich die Tendenz stärker in Richtung Governance geht (vgl. Förster 2006). Um differenziertere Aussagen über die Wirksamkeit von kommunalen Steuerungsstrategien machen zu können, wären verstärkt Untersuchungen auch auf der Adressaten-seite notwendig, die Untersuchung der Angebotsstruktur allein reicht dafür nicht aus.

Für den gesamten Prozess zeigte sich deutlich, dass die Einbeziehung der freien Träger der Jugendhilfe nur partiell erfolgte. Während die Jugendämter noch zu großen Teilen zumindest in den Beiräten der umsetzenden Institutionen vertreten sind, trifft dies auf freie Träger kaum zu. Lediglich im Bereich der Maßnahmerealisierung kommen diese stärker zum Zug. Unsere Ergebnisse zeigen auch, dass bei der Personalrekrutierung für das Fallmanagement kaum auf

die Ressourcen bei erfahrenen Jugendhilfeträgern zurückgegriffen wurde. Die empirischen Daten geben leider keinen Aufschluss darüber, an welchen Stellen die Jugendhilfe die gebotenen Möglichkeiten der Mitarbeit bei der Umsetzung und Ausgestaltung des SGB II nicht genügend nutzt bzw. wo sie von vornherein strategisch nicht einbezogen wurde.

Anhand der Untersuchung des Einflusses des kommunalen Steuerungsmodus' auf den Erfolg von E&C kann ein positiver Effekt mittlerer Stärke festgestellt werden, der auf das Vorhandensein von Governancestrategien zurückzuführen ist.

Demnach ist das Modellprogramm E&C gerade in solchen Kommunen erfolgreich umgesetzt worden, in denen nach Governance gesteuert wird. Somit kann – auch wenn hier kein stringentes Evaluationsdesign zur Durchführung einer Wirkungsprüfung angelegt war – die im Programm angelegte lokale Etablierung von Governanceelementen als Erfolgsstrategie angesehen werden. D.h. es gibt lokale Steuerungsbedingungen, die eine erfolgreiche Programmumsetzung in der Kommune in gewisser Weise zur Voraussetzung haben. Dabei wurde laut unseren Befunden im Gegenzug vielerorts auch ein Beitrag von E&C zur Entwicklung einer kommunalen Beteiligungskultur erbracht. So führten das Modellprogramm und seine Bausteine offenbar auch dazu, Veränderungen in der Kommunalpolitik voranzubringen.

Es zeigt sich allerdings auch, dass E&C ein Programm ist, das auf Lernerfahrungen und Synergieeffekte setzt. Denn sowohl die Teilnahme an den Fachforen, die den kommunalen Akteuren Beispiele guter Praxis für die unterschiedlichsten Themenfelder zeigte und damit neben der Anregungsfunktion auch Argumentationsunterstützung gab, als auch die Anzahl realisierter Bausteine haben einen Einfluss auf die erfolgreiche Umsetzung des Programms.

Der Einfluss des kommunalen Steuerungsmodus weist allerdings auch darauf hin, dass Kommunen, die bereits in Richtung Governance steuerten wesentlich bessere Voraussetzungen für die Umsetzung eines solchen Programms hatten.

Anmerkungen

- 1 „Governance bezeichnet eine veränderte Sichtweise des Regierens, der Strukturen und Prozesse des ‚Politikmachens‘, der Politikformulierung und -umsetzung. Neue Formen der Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, der horizontalen Koordination und Integration, von Vertrauen und Legitimität geraten zunehmend in das Aufmerksamkeitsfeld der Forschung und gelten als Chance für die Gewinnung politischer Gestaltungsspielräume.“ (Jann/Wegrich 2004:194)
- 2 Die im folgenden ausgeführten Ergebnisse sind dem Endbericht des Projektteams entnommen und gehen auf die Autoren des Berichtes Susann Burchardt, Heike Förster, Christiane Harmsen, Tatjana Mögling und Frank Tillmann zurück.

Literatur

- Burchardt, S. (2006): Kooperation von Schule und Jugendhilfe. Nicht zuständig und nur bedingt verantwortlich. Fachzeitschrift für Alternative Kommunal Politik Jg.27; 4/2006. S.42-43
- Burchardt, S.; Förster, H. (2005): Nachhaltigkeit lokaler Netzwerke und Modi kommunalpolitischer Steuerung: Das Bundesprogramm „Entwicklung & Chancen“ als institutionelle Modernisierungspolitik. In: Haus, M. (Hrsg.): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland. Wiesbaden
- Förster, H. (2006): Sind Optionskommunen besser? – Erste Umsetzungserfahrungen des SGB II in den Kommunen. In: Jugend Beruf Gesellschaft, Jahrg.: 200, Heft 3, S. 172-179
- Jann, W.; Wegrich, K. (2004): Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz, A. (Hrsg.) Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. S. 194-214