

Tagungsbeitrag zur Tagung:

"Institutionen und Strukturen lokaler Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungstendenzen, Ursachen und Bewertungskriterien" AK LOPOFO der DVPW

Dr. Susann Burchardt/Dr. Heike Förster

Deutsches Jugendinstitut; Abteilung Jugend und Jugendhilfe

### **Nachhaltigkeit lokaler Netzwerke und Modi kommunalpolitischer Steuerung - Das Bundesprogramm "Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten" im Kontext neuer kommunal politischer Strategien**

1. E&C als spezifische Policy-Institution im Kontext institutioneller Modernisierungsansätze
2. Theoretischer Rahmen: Urban Governance in steuerungstheoretischer Perspektive
3. Feldnotizen: Die Beispiele A und B
4. Forschungsleitende Hypothesen
  - Kooperation Jugendhilfe und Schule
  - Umsetzung LOS
  - Kooperation kommunaler Akteure bei der Umsetzung von Hartz IV
5. Forschungsziel und Ergebniserwartung

#### **1. E&C als spezifische Policy-Institution im Kontext institutioneller Modernisierungsansätze**

Das Bundesprogramm „Entwicklung und Chancen (E&C) junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ verfolgt das Ziel, die in den Kommunen vorhandenen Ressourcen zur Förderung der Kinder- und Jugendhilfe zu mobilisieren, zu vernetzen und nachhaltig, im Sinne längerfristig wirksamer Angebots- und Hilfestrukturen, zu gestalten. E&C stellt dabei eine Programmplattform dar, die verschiedene Programmbausteine<sup>1</sup> beinhaltet.

E&C ist in diesem Sinne als Element institutioneller Modernisierungspolitik "von oben" zu verstehen, welche auf aktuelle Erfordernisse der Kinder- und Jugendpolitik reagiert.

Die aktuellen Herausforderungen für die kommunale Kinder- und Jugendpolitik liegen im Kern in der Krise der Erwerbsarbeit. Folgen dieser Krise stellen keine alleinige Belastung des Erwachsenenlebens dar, sondern eine zentrale Lebensbedingung für Kinder und Jugendliche. "Wenn die Arbeitsgesellschaft zum Problem wird, dann muss auch die Jugendphase als Phase der biografischen Vorbereitung auf diese Gesellschaft zum Problem werden."<sup>2</sup> Aufgrund vielfältiger Bedingungsfaktoren, die nicht Thema unserer Betrachtungen sind, konzentrieren sich die Folgen dieser Krise in sozialen Brennpunkten von Städten und Gemeinden. Arbeitslosigkeit und damit zusam-

---

<sup>1</sup> Zum Beispiel: E F-Programm „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (LOS); Bundesprogramm Freiwilliges Soziales Trainingjahr (FSTJ). Vgl. die Homepage der E&C-Regiestelle zu weiteren Programmbausteinen.

<sup>2</sup> Jugendwerk der deutschen Shell (Hrsg.): Jugend 97. Zukunftsperspektiven - Gesellschaftliches Engagement- Politische Orientierung; Opladen 1997, S.13.

menhängende Phänomene, die im Kern als soziale Desintegrationsprozesse zu beschreiben sind, prägen diese Standorte.

Das klassisch Handlungs- und Steuerungspotential der zuständigen kommunalen Ämter bietet angesichts dieser Problemlagen wenig Möglichkeiten, die Entwicklung solcher Stadtteile in einem Maße positiv zu beeinflussen, dass die "kumulative Abwärtsentwicklung" dieser Standorte aufgehalten werden kann.<sup>3</sup>

Kommunale Entscheidungsträger sind heute mehr denn je auf die Ressourcen gesellschaftlicher Akteure angewiesen, die neben den hergebrachten Steuerungs- und Entscheidungsstrukturen agieren.

Durch E&C konnte in betroffenen Stadtteilen ein Prozess der Vernetzung von Akteuren und Ressourcen angestoßen werden, der unter bestimmten Voraussetzungen die Chance bietet, nachhaltige Angebots- und Hilfsstrukturen zu etablieren und so über die reinen Hilfsangebote hinaus strukturelle Veränderungen zu bewirken, die kommunale Politikprozesse nachhaltig beeinflussen.<sup>4</sup>

Das Programm schließt strukturell an das Bund-Länder Programm "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt" (Soziale Stadt) an.

Während das Programm Soziale Stadt aus einzelnen Landesprogrammen, vor allen Dingen der Stadtstaaten hervorging, und nun bundesweit eine veränderte Praxis und ein neues Verständnis der Stadterneuerung in den Ländern und Gemeinden anstoßen soll, ist die Programmplattform E&C ein Bundesprogramm, welches ohne die institutionelle Bearbeitungsebene der Länder in den Kommunen umgesetzt und ausgestaltet werden soll.

Allerdings sind die Länderprogramme, die in das Bundesprogramm Soziale Stadt eingingen nicht jeweils durch das Bundesprogramm ersetzt worden. Vielmehr existieren die einzelnen Länderprogramme weiter und sind teilweise durch sozialpolitische Komponenten ergänzt worden bzw. mit bereits vorhandenen Strukturen vernetzt worden. So arbeitet beispielsweise in Hessen die Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte Hessen e.V. (LAG) im Kontext des Programms Soziale Stadt aktiv mit den Trägern des Programms und den jeweiligen Stadtteil- bzw. Quartiersmanagern zusammen und unterstützt mit ihrer Beratung und Unterstützung die Einbindung sozialer Komponenten im integrierten Vorgehen auf Landes- und kommunaler Ebene.

Hier sind Anknüpfungspunkte auf der Ebene der Bundesländer zu sehen, die die Umsetzung der einzelnen Programmbausteine von E&C in den Kommunen beeinflussen. So ist davon auszugehen, dass eine Vernetzungsarbeit lokaler Initiativen im sozialen Bereich, wie sie von der LAG in Hessen bereits seit 1974 unterstützt und gefördert wird, die Umsetzung eines Programms, welches wie E&C direkt von der Bundesebene aus gesteuert wird, begünstigt. Vor diesem Hintergrund kann im Anschluss an unsere Darstellungen über die Frage diskutiert werden, ob und in welchem Ausmaß Modernisierungsansätze "von oben" einer landesspezifischen Netzwerkarbeit bedürfen, wie sie durch die LAG, als eine vom Land Hessen eingeführte Fachinstanz, bereitgestellt wird.

Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung von E&C verdeutlichen, dass die Jugendhilfe sich ressortübergreifend vernetzt. Mit Institutionen der Stadtentwicklung gibt es zahlreiche und vielfältige Formen der Kooperation und Vernetzung, Jugendhilfe ist an den Gebietsbezogenen Prozessen der Stadtentwicklung beteiligt. Dadurch werden Entwicklungen eingeleitet, mit denen längerfristig

---

<sup>3</sup> Hartmut Häußermann: Aufwachsen im Ghetto? In: Bruns, Kirsten/Mack, Wolfgang (Hrsg.): Aufwachsen und Lernen in der sozialen Stadt. Opladen, Leske + Budrich 2001, S. 41.

<sup>4</sup> vgl. auch den Projektbericht der ersten Phase der wissenschaftlichen Begleitung von E&C: Sozialräumliche Vernetzung und Kooperation in den Gebieten des Programms E&C. Projektgruppe .Netzwerke im Stadtteil". Deutsches Jugendinstitut e.V. München 2004.

bessere Bedingungen für Kinder und Jugendliche in diesen benachteiligten Stadtteilen geschaffen werden können. Deshalb ist die ressortübergreifende Kooperation und Vernetzung der Jugendhilfe mit Institutionen der Stadtentwicklung ein Erfolg, der durch den engen Bezug der beiden Programme "Soziale Stadt" und E&C möglich geworden ist.

Im Mittelpunkt unserer Analysen stehen also die Voraussetzungen für eine nachhaltige Wirkung der durch E&C initiierten Projekte und Hilfsangebote im Sinne einer längerfristigen Strukturveränderung im Bereich der Jugendhilfe auf der kommunalen Ebene bezogen auf Stadtteile, die als soziale Brennpunkte charakterisiert werden können.

Wir gehen davon aus, dass die Wirksamkeit der neu entstandenen lokalen Netzwerke<sup>5</sup> in hohem Maße von der vorherrschenden Art und Weise der kommunal politischen Steuerung abhängt.

Unsere forschungsleitende Hypothese besagt, dass eine kommunalpolitische Steuerung im Sinne von Urban Governance die Nachhaltigkeit von Hilfs- und Angebotsstrukturen in der Jugendhilfe, wie sie durch E&C angestoßen wurden, begünstigt.

Ist die kommunale Entscheidungsebene noch weit entfernt von ressortübergreifenden, kooperativen, partizipativen und dezentralen Strategien im Sinne von Urban Governance<sup>6</sup>, so werden die Bemühungen durch E&C, benachteiligten Jugendlichen in sozialen Brennpunkten nachhaltige Hilfe anzubieten, ins Leere laufen. Sind im Gegensatz dazu bereits Elemente kooperativer Politik festzustellen, so ist die Chance einer nachhaltigen strukturellen Änderung gegeben, so die zugespitzte Hypothese.

Inwieweit eine institutionelle Modernisierungswirkung tatsächlich vom E&C-Programm ausgehen kann hängt also davon ab, ob Institutionalisierungsbewegungen auf der kommunalen Ebene bereits fortgeschritten sind, wie sich dort bereits Prozesse neuer kommunal politischer Steuerung unter Einbeziehung der vor Ort agierenden Gruppen und Netzwerke vollzogen haben (lokale Selbstregulung).

Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die Akteure in ihrer jeweiligen Rolle der kommunalen Policies im Bereich der Jugendpolitik in sozialen Brennpunkten. Wer sind die wichtigsten und zentralen Akteure und welche Rolle spielen dabei die Träger der Kinder- und Jugendhilfe? Wie sind sie in kommunalpolitische Steuerungsprozesse eingebunden und welchen Stellenwert hat die Arbeit dieser Gruppen innerhalb dieser Prozesse? Wie verläuft die Kooperation zwischen den an der Programmumsetzung beteiligten Akteuren? Welche Ziele werden verfolgt, welche Motivationslagen gibt es? Variieren diese? Wie kommt es zu Verhandlungsergebnissen zwischen den Akteuren? Kurz: Wie verläuft der kommunalpolitische Entscheidungsfindungs- bzw. Steuerungsprozess zur Bearbeitung anfallender Probleme?

Die Beantwortung dieser Fragen erlaubt Hinweise darauf, welche Form der kommunalpolitischen Steuerung sich im Sinne einer nachhaltigen Strukturveränderung, wie sie durch E&C beabsichtigt ist, als förderlich erweist.

Thematisch wird die Beantwortung der Fragestellung auf drei Komplexe fokussiert:

- auf das Verhältnis von Jugendhilfe und Schule, da die Schule als Institution eine wichtige Integrationsrolle im Stadtteil spielt;

---

<sup>5</sup> Die erste Phase stellte die Analyse der lokalen Netzwerke in den Mittelpunkt der Betrachtungen.

<sup>6</sup> Zur Entstehungsgeschichte und als kurzer Überblick: Michael Goldsmith: Urban Governance. In: Paddison, Ronan (Hrsg.): Handbook of Urban Studies. London, Thousands Oaks & New Dehli, Sage 2001, S. 325-335.

- auf die Auswirkungen der Hartz-Reformen in Hinblick auf die berufliche Integration von Jugendlichen, da in diesem Bereich wesentliche institutionelle Veränderungen durch neue Verfahren und Verantwortlichkeiten zu erwarten sind;
- Und beispielhaft anhand der Untersuchung der Umsetzung eines konkreten E&C- Bausteins - die lokalen Aktionspläne (LAP) des Programms LOS, da die Entstehung und Umsetzung der LAPs Aushandlungs- und Kooperationsprozesse in der Kommune gut sichtbar machen können.

Die empirische Grundlage zur Bearbeitung unserer Problemstellung bilden Daten aus Fallstudien ausgewählter Modellgebiete, verfügbare Daten der koordinierenden Akteure des Programms sowie standardisiert erhobene Daten aus allen E&C-Stadtteilen auf der Grundlage der Ergebnisse der Fallstudien.

## **2. Theoretischer Rahmen: Urban Governance in steuerungstheoretischer Perspektive**

Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe in den betroffenen Stadtteilen konnten während der bisherigen Umsetzung von E&C sehr unterschiedliche Entscheidungsstrategien festgestellt werden. Mal wurden Entscheidungen von der Amtsleitung allein und unter Umgehung des zuständigen Jugendhilfeausschusses getroffen, mal wurden zwar Netzwerke aufgebaut, ohne sie allerdings in die vorhandenen Entscheidungsstrukturen einzubinden. Es entstanden teilweise konkurrierende Netzwerke und parallele Strukturen zwischen offiziellen Gremien und basistragenden Initiativen. Anderorts entstanden aber auch neue Formen der kooperativen Steuerung und Entscheidungsfindung unter Einbezug aller Beteiligten.

Angesichts der beschriebenen Entwicklungen erscheint uns der theoretische und konzeptionelle Zugang anhand von Urban Governance Kategorien sinnvoll. Die Diskussion um "urban Governance" trägt der Tatsache Rechnung, dass die Zahl der die Lebensbedingungen vor Ort mitgestaltenden Akteure und Netzwerke zunimmt, dass diese nicht mehr hierarchisch, gleichsam top down steuerbar sind und dass es deshalb dezentraler, kooperativer und partizipativer Gestaltungsstrategien und Entscheidungsprozesse bedarf.<sup>7</sup>

Im Folgenden soll dieser theoretische Zugang kurz begründet und erläutert werden.

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

---

<sup>7</sup> E&C im Kontext neuer kommunalpolitischer Strategien. Antrag für die wissenschaftliche Begleitung von E&C - zweite Phase. München 2003, S.7.

Kommunalverfassungen, Gesetze, Wahlsysteme, Zuständigkeiten - aber ebenfalls durch vorhandene Handlungs- und Entscheidungsspielräume, die eine Steuerung ermöglichen.

Wir nehmen also die Perspektive des akteurszentrierten Institutionalismus ein. Die Akteure, in unserem Falle die freien und öffentlichen Träger der Jugendhilfe, die Kommunalverwaltungen sowie lokale politische und gesellschaftliche Akteure, agieren innerhalb eines regulierenden institutionellen Handlungsrahmens in unterschiedlichen Konstellationen und Situationen, die sich folgendermaßen unterscheiden lassen:

- Verhaltens- und Verfahrensnormen
- Regeln zur Ressourcenverteilung
- Regeln, welche soziale Relationen zwischen den Akteuren festlegen (besonders Macht- und Abhängigkeitsbeziehungen).

Der von uns verwendete Institutionenbegriff bezieht sich dabei tatsächlich nur auf die genannten gesellschaftlichen Regelungsaspekte, er ist also sehr weit gefasst und somit im Sinne neo-institutionalistischer Überlegungen, staatliche Organisationen (eng gefasster Institutionenbegriff) immer als eingebettet in gesellschaftliche Strukturen zu betrachten.

Die Problemlagen, die als charakteristisch für soziale Brennpunkte betrachtet werden können, sind eingebettet in eine Situation, die den steuerungstheoretischen Ansätzen in der politikwissenschaftlichen Forschung als empirischer Ausgangspunkt der Debatte dient:

"Ausgangspunkt ist die Vorstellung einer sich bspw. durch die Herausbildung vielfältiger unterschiedlicher Wertemuster, kultureller Diversifikationen, sozialstruktureller Veränderungen oder abgeschlossener Kommunikationskontexte heterogen aufbauenden zunehmend komplizierter gestaltenden sozialen Gesamtstruktur."<sup>8</sup> Aus Differenzierungsprozessen ergibt sich so der Zwang zur Selektivität aller Entscheidungen und wird auch mehr und mehr bewusstseinsfähig. Das hat die Konsequenz, dass Sozialsysteme immer häufiger auf sich selbst angewiesen sind, sich also selbst organisieren müssen.

Unabhängig von den konkreten Problemlagen in den Kommunen bzw. den Stadtteilen, die als soziale Brennpunkte gekennzeichnet werden, besteht folgendes Problem: Während die Erwartungshaltungen und Ansprüche an ein leistungsfähiges politisches System von vielen Seiten gestiegen sind, erweisen sich die traditionellen Steuerungsinstrumente des Staates als zunehmend ineffektiv. Dies meint speziell die tradierten institutionalisierten Interessenvermittlungsverfahren einer repräsentativen Parteiendemokratie. Vor diesem Hintergrund ist es grundsätzlich notwendig neue bzw. zusätzliche Steuerungsmechanismen zu etablieren.

Die Anwendung von Governancekategorien zur Beschreibung und Analyse von kommunalpolitischen Steuerungsprozessen kennzeichnet auch einen grundsätzlichen Perspektiv- und Paradigmenwechsel in der Steuerungsdiskussion. Ist man bis zu den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts in der Diskussion um problemadäquate Steuerungsmechanismen von einem kausal-hierarchischen Steuerungsverlauf ausgegangen, so steht seitdem ein Netzwerkmodell im Mittelpunkt steuerungstheoretischer Überlegungen, indem der Staat bzw. die staatlichen Akteure ihre vormals exponierte Stellung verloren haben<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Dirk Koop, 1999: Gesellschaftliche Steuerung. Selbstorganisation und Netzwerke in der modernen Politikfeldanalyse. Tectum Verlag. Marburg. S. 18.

<sup>9</sup> vgl. hierzu in erster Linie Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W.: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/Main. 1995.

Es stehen nun die Interdependenzen verschiedener Akteure entlang des gesamten Steuerungsprozesses im Vordergrund der Betrachtung.

Der beschriebene Perspektivwechsel kennzeichnet somit eine zunehmende Abkehr von der Nutzung reiner Government-Kategorien (Staat vs. Markt bzw. Gesellschaft) und eine Hinwendung zu den Dimensionen und Kategorien von Governance, die prozessorale, institutionelle, funktionale und instrumentelle Aspekte des Regierens, Steuerns und Koordinierens in einen Gesamtzusammenhang bringen, Staat, Markt und Gesellschaft werden als komplementäre Steuerungsformen betrachtet.

Das Konzept von Governance bzw. Urban Governance in steuerungstheoretischer Perspektive stellt Kategorien bereit, anhand derer die konkrete Arbeit in den Kommunen analysiert werden kann. 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

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.
- Es besteht grundsätzlich die Notwendigkeit lokal zugeschnittener politischer Programme.
- Die Kommune ist sozialräumliches Interaktionssystem und Referenzsystem für Betroffene.
- Kommune ist prädestiniert als "Governance-Akteur", da die Kommunalverwaltung traditionell als "schwacher, lokaler Staat" gekennzeichnet werden kann und somit auf dieser Ebene in Steuerungsprozessen schon immer ein Akteur unter vielen und für Steuerungsaufgaben auf gesellschaftliche Ressourcen angewiesen ist.

Wir sehen diese notwendigen Veränderungen gesellschaftlicher Realität zentral auf zwei Ebenen:

**1.)** Die Ausprägung von Governance erfordert ein verändertes verwaltungspolitisches Leitbild in den Kommunen, auf der Länder- und der Bundesebene. Es geht nicht darum, dass staatliche Aufgaben weiter zurückgeschraubt werden im Sinne eines schlanker werdenden Staates, sondern dass die vorhandenen Ressourcen aktivierend eingesetzt werden. Somit können gezielte und nachhaltige Problemlösungen mit den Betroffenen gemeinsam und ebenfalls unter Nutzung gesellschaftlicher Ressourcen angestrebt werden. Dies erfordert aber auch die Bereitschaft der staatlichen Akteure ihre veränderte Rolle anzunehmen.

Die Partizipation gesellschaftlicher Akteure, ob Individuen oder kollektive Akteure am Steuerungsprozess muss einerseits von gesellschaftlicher Seite aus gewollt und angestrebt, andererseits auch von staatlicher Seite als Ressource zur Problemlösung akzeptiert sein.

2.) Zur Ausprägung von Governancestrukturen bedarf es einer bestimmten intermediären Struktur, damit eine Vernetzung vorhandener gesellschaftlicher Ressourcen zur Problembearbeitung überhaupt möglich ist. Diese ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Ausweitung des dritten Sektors
- Entstehung neuer Interessengruppen
- Entstehung neuer sozialer Bewegungen, Gruppen und Initiativen

Hierbei geht es aber nicht nur um das Vorhandensein dieser Strukturen, sondern auch um ihre Handlungsfähigkeit im Sinne der Bereitstellung und kooperativen Nutzung von Netzwerkressourcen. Vorhandene Gruppen, Initiativen, Vereine müssen also qualitativ bewertet werden, hinsichtlich der Möglichkeiten der Einbindung in die vorhandene kommunale Arbeit.

Um den Ausprägungsgrad von Governance auf der kommunalen Ebene darstellen zu können nehmen wir auf die beiden genannten Merkmale Bezug und gehen theoretisch von folgenden „Governance-Typisierungen“ aus:

Tabelle: Ausprägung von Governancestrukturen

		<b>Kooperatives, aktivierendes Verwaltungshandeln</b>	
<b>Handlungsfähige Netzwerke</b>	<b>Strukturen</b>	Stark ausgeprägt	Schwach ausgeprägt
Stark ausgeprägt		<b>Typ 1</b> Governance stark	<b>Typ 2</b> Governance mittel
Schwach ausgeprägt		<b>Typ 3</b> Governance mittel	<b>Typ 4</b> Governance schwach

In Standorten, die über ausgeprägte Netzwerkstrukturen verfügen und wo in der Verwaltung bzw. bei den Akteuren in der kommunalpolitischen Verwaltung ein verändertes verwaltungspolitisches Leitbild festzustellen ist (Typ 1) rechnen wir mit einer erfolgreichen Umsetzung der E&C-Programmbausteine im Sinne der Nachhaltigkeit entstandener Strukturen. In Standorten, die über eine mittlere Ausprägung von Governancestrukturen verfügen (Typ 2 und 3) kann E&C bzw. die Umsetzung der Programmbausteine notwendige Impulse geben, die im weiteren Verlauf der Programmumsetzung eine nachhaltige Veränderung von Strukturen bewirken kann.

Treffen wir bei unserer Standortanalyse auf Typ 4, Netzwerkstrukturen sind nur gering ausgeprägt und es herrscht ein veraltetes verwaltungspolitisches Leitbild vor, werden die im Rahmen von E&C durchgeführten Projekte mit hoher Wahrscheinlichkeit keine nachhaltigen Wirkungen erzielen können.

### 3. Feldnotizen: Die Beispiele A und B

Von den 15 Modellstandorten sind bisher 8 bereist und die vor Ort an der Umsetzung des Programms beteiligten Verantwortlichen sowie weitere Schlüsselpersonen anhand von Leitfadeninterviews befragt worden.

Die Leitfadentwicklung orientierte sich entlang unserer Fragestellung an Komplexen, die eine Einschätzung der Strukturen vor Ort erlauben hinsichtlich der Art und Weise der kommunal politischen Steuerung bezogen auf die Umsetzung des E&C-Programmbausteins LOS, auf die Art und Weise der Kooperation zwischen der Schule als Akteur und freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe sowie in Hinblick auf die Vorbereitung der Umsetzung von Hartz IV.

Bezogen auf den letztgenannten Problemkomplex gibt es bisher kaum gesicherte Aussagen, da innerhalb der Kommunen die wesentlichen Entscheidungen und Verhandlungen zur Umsetzung von Hartz IV gerade noch laufen und noch wenig Klarheit darüber herrscht, welche Probleme und Veränderungen tatsächlich auf die Akteure zukommen.

In Bezug auf die Umsetzung des E&C-Programmbausteins LOS sowie auf die Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule kann man auf der Grundlage der vorliegenden Interviews zumindest empirische Hinweise erhalten, die schon klarere, wenngleich immer noch hypothetische, Aussagen erlauben.

So ist beispielsweise die Arbeit und die Zusammensetzung der Begleitausschüsse im Rahmen des Programms "Lokales Kapital für soziale Zwecke" (LOS) in unseren Augen kennzeichnend für die Art und Weise der kommunalpolitischen Entscheidungs- und Steuerungsprozesse. Ein wichtiger Indikator ist auch, ob die im Stadtteil befindlichen Schulen von der Kommune als wichtiger, ressourcenbereitstellender Akteur wahrgenommen werden und die Schulen ihrerseits eine sozial-räumliche Orientierung besitzen oder nicht.

Bezogen auf beide Merkmale konnten in den bisher untersuchten Standorten bereits deutliche Unterschiede festgestellt werden, die eine systematische Analyse über alle E&C-Gebiete und Standorte herausfordern. Die augenscheinlichsten Unterschiede konnten bisher zwischen den Orten A und B festgestellt werden.

#### Arbeit des Begleitausschusses

Der Begleitausschuss zur Bewilligung der Mikroprojekte im Rahmen des LOS- Programms besteht in B zum größten Teil aus Bewohnern des Stadtteils O.-Nord, Bürgerinitiativen und Vereinen sowie Trägern unterstützt von Mitarbeitern des im Rahmen des soziale Stadt-Programms entstandenen Quartiersmanagement. Nach Aussagen des Quartiersmanagements waren vor allen Dingen die Bewohner in der Anfangsphase gehörig erschrocken über die ihnen zuteil werdende Aufmerksamkeit und Verantwortung, was sich aber im Verlauf des ersten Förderzeitraumes deutlich veränderte, so dass die Verantwortlichen der Kommune es dort jetzt mit einem relativ selbstbewussten Betroffenen-Gremium zu tun haben, welches im Rahmen der Entscheidungsprozesse sehr deutlich ihre Präferenzen zu den verschiedenen Projektvorschlägen unterbreitet. In einem offenen Diskurs mit anschließender Abstimmung aller an der Diskussion Beteiligten wurden in den Sitzungen des Begleitausschusses Projektideen priorisiert und befürwortet bzw. abgelehnt.

Das genaue Gegenteil einer solchen offenen und partizipativen Gestaltung des Entscheidungsprozesses über die zu fördernden Mikroprojekte findet man in A. Hier ist der Begleitausschuss mit Vertretern der Verwaltung, einzelnen Trägern von Mikroprojekten sowie zwei Stadträten besetzt. In

der ersten Förderphase waren auch keine Träger im Begleitausschuss. Es gab eine Art Bewerbungsverfahren für Träger von Projekten bzw. eine Prioritätenliste seitens des federführenden Amtes, die dann ihrerseits Träger ansprachen, um Projekte zu realisieren. Nach einer offenen Vorstellungs- und Diskussionsrunde im Begleitausschuss hat es sich das federführende Amt vorbehalten hinter verschlossenen Türen über die Mikroprojekte zu entscheiden.

Ein weiterer deutlicher Unterschied: Während man sich in B vorbehielt, auch Projekte abzulehnen, von denen man nach Meinung der Mitglieder des Begleitausschusses für die Entwicklung des Stadtteils keine oder nur wenige nachhaltige Impulse erwartete, versucht das federführende Amt in Person der LOS-Koordinatorin in A so lange mit den Trägern zu verhandeln, bis die Gesamtsumme der Fördergelder reicht, um alle beantragten Projekte zu bewilligen, um Projektkonkurrenzen zu vermeiden.

Diese deutlich voneinander abweichende Arbeitsweise des Begleitausschusses in beiden Standorten kennzeichnet verschiedene Einstellungen und Orientierungen seitens der vor Ort agierenden Akteure in Bezug auf die Rolle der Kommune, in unserem Fall des federführenden Amtes. Während die Kommunalverwaltung in A eindeutig den Entscheidungsprozess hierarchisch steuert und somit die klassische Position einnimmt, ist die Kommunalverwaltung in B ein relativ gleichberechtigter Akteur im Prozess der Entscheidungsfindung, welche Projekte gefördert werden oder nicht. Die endgültige Entscheidung liegt eindeutig im Begleitausschuss und nicht auf Seiten des federführenden Amtes.

### Zusammenarbeit Jugendhilfe und Schule

Die Schule als gesellschaftliche Institution auf der lokalen Ebene ist in besonderem Maße von verschiedenen sozialen Problemlagen betroffen. Diese kumulieren bzw. überlagern sich insbesondere in Schulen sozialer Brennpunkte. Sie üben ihren Erziehungs- und Bildungsauftrag daher unter einem erheblichen äußeren Problemdruck aus.

Die Institution Schule ist jedoch nicht nur in besonderer Weise von den Problemen des Stadtteils betroffen, als zentrale Sozialisationsinstanz, Bildungseinrichtung und zunehmend auch als kultureller Lebensraum von Kindern und Jugendlichen stellt sie gleichzeitig auch eine wichtige Ressource zur Überwindung ihrer strukturellen und individuellen Benachteiligungen dar.

Vor diesem Hintergrund sind Schulen im Rahmen der durch LOS angeregten, durch Netzwerkarbeit vermittelten lokalen Kooperationen als Partner und Adressaten von Projekten bzw. Maßnahmen prädestiniert. Entlang der skizzierten Problemstellungen sind Schulen innerhalb der Programmplattform E&C und seiner Bausteine als wichtiger Ansprechpartner einbezogen. Auch im Rahmen der Diskussion um die Ganztagschule hat die Kooperation von Jugendhilfe und Schule eine exponierte Stellung.

Die Gespräche in B und A verdeutlichten auch hier wesentliche Unterschiede in den Merkmalen, die eine systematische Analyse über alle Standorte hinweg als fruchtbar erscheinen lassen, will man die Ausprägung von Governancestrukturen und eine davon ausgehende Wirkung auf die Nachhaltigkeit der Programmumsetzung feststellen.

Während die Schule in B relativ fest in das vorhandene Netzwerk von Akteuren, die die Stadtteilentwicklung beeinflussen eingebunden ist, konnte eine solche Netzwerkbindung in A nicht festgestellt werden. Dies liegt zum einen natürlich daran, dass wir es in beiden Standorten auch mit einer sehr unterschiedlichen Ausprägung von Netzwerkstrukturen zu tun haben. Zum anderen konnte man in A aber auch feststellen, dass eine aktive Kooperationsbereitschaft gegenüber den öffentli-

chen und freien Trägern der Jugendhilfe nicht festgestellt werden konnte. Das Jugendamt wurde hauptsächlich in seiner klassischen Rolle wahrgenommen, sich um auffällige Kinder und Jugendliche bzw. deren Eltern zu kümmern. Ein aufwendig organisiertes Benefizkonzert der Eltern für den Erhalt der Schule wurde vollkommen ohne Unterstützung anderer freier Träger durchgeführt, die trotz einer geringeren Anzahl als in B ja trotzdem auch in A agieren.

Diese Beispiele sollen an dieser Stelle lediglich illustrieren, welche Unterschiede in den einzelnen Standorten erwartet werden können. Auf der Grundlage der bisher gewonnenen Gesprächseindrücke gehen wir von einer Reihe weiterer Unterschiede aus, die im Projektverlauf systematisch herausgearbeitet werden sollen.

#### **4. Forschungsleitende Hypothesen**

Die Projektfragestellung, die theoretische Grundlegung sowie die bisher gewonnenen empirischen Eindrücke aus den E&C-Standorten führen zu folgenden Hypothesen, die die weitere empirische Arbeit strukturieren:<sup>10</sup>

##### Themenbereich Jugendhilfe und Schule

→ Je stärker sektorübergreifendes und kooperatives Handeln in der Kommune festzustellen ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit einer sozialraumorientierten Bearbeitung der Problemlagen von Jugendlichen, die konsequent die Schule als Akteur mit einbezieht. Das bedeutet, dass die Rolle und die Bedeutung des Akteurs Schule auf Seiten der öffentlichen Träger der Jugendhilfe entsprechend anerkannt ist. Schule wird als Ressource und Möglichkeitsraum für eine problemadäquate Arbeit im Bereich kommunaler Jugendpolitik begriffen.

→ Je stärker kooperatives Verwaltungshandeln ausgeprägt ist, umso stärker bzw. wesentlicher ist die Gremienarbeit im Bereich der Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Schule. Dies würde empirisch bedeuten, dass beispielsweise Schulleiter und andere Akteure aus dem Schulbereich in entsprechenden Gremien vertreten sind und auch wesentliche Mitspracherechte haben.

→ Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung und Akzeptanz unterschiedlicher Organisationsprinzipien bei den Akteuren im Bereich Jugendhilfe und Schule (hierarchisch versus nicht-hierarchisch bzw. netzwerkartig) und der Ausprägung kooperativer Formen der Zusammenarbeit in Netzwerken.

→ Je stärker die Zusammenarbeit des Jugendamtes mit den Netzwerken der freien Jugendhilfeträger, desto weniger ist die Wahrnehmung des Jugendamtes durch die Schule auf die klassische Rolle (Hilfe zur Erziehung) beschränkt. In diesem Fall werden die Möglichkeiten der Jugendhilfe für eine Zusammenarbeit mit den Schulakteuren anders bewertet. Wird das Jugendamt und die Ak-

---

<sup>10</sup> An dieser Stelle sei nochmals darauf hingewiesen, dass sich diese Hypothesen auf die bis zu diesem Zeitpunkt gewonnenen empirischen Eindrücke beziehen und noch weitere Modellstandorte ausstehen. Daher besteht natürlich die Möglichkeit, dass sich weitere Zusammenhänge zeigen, die eine systematische empirische Untersuchung nach sich ziehen werden.

teure der freien Träger der Jugendhilfe als unterstützend für die Erfüllung des umfassenden Erziehungs- und Bildungsauftrages der Schule erlebt, so ist die Entwicklung kooperativer Strukturen zu erwarten.

### Themenbereich Umsetzung LOS

Das jeweilige federführende Amt prägt durch seine Interessenlage wesentlich die Schwerpunktsetzung auf die entsprechende Zielgruppe und Problemlagen.

→ Je stärker eine sektor- und ämterübergreifende Arbeit des federführenden Amtes festzustellen ist, umso weniger besteht die Gefahr einer inhaltlichen Fokussierung auf einen Schwerpunkt (z.B. Jugendliche). Das erhöht die problemadäquate Arbeit im Stadtteil.

Die Zusammensetzung des Begleitausschusses ist das entscheidende Kriterium für den Erfolg der Arbeit und Ausdruck dessen, wie Governance vor Ort funktioniert.

→ Je stärker vor Ort sektorübergreifendes, kooperierendes Verwaltungshandeln ausgeprägt ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass im BA:

- Betroffene und Einwohner des Stadtteils vertreten sind,
- die Vertreter der Kommunalverwaltung nicht dominieren,
- die Betroffenen bzw. Einwohner des Stadtteils sowie ebenfalls vertretene freie Träger der Jugendhilfe im BA aktiv die Entscheidungen über die zu fördernden Projekte beeinflussen können,
- die Entscheidungsprozesse im BA öffentlich und auf Verhandlungsbasis ablaufen.

Eine erfolversprechende Umsetzung des E&C- Programmbausteins LOS ist am wahrscheinlichsten, je stärker der Koordinator im Stadtteil vernetzt ist und auf bereits vorhandene Netzwerkressourcen zurückgreifen kann.

→ Je ausgeprägter die Netzwerkstrukturen vor Ort sind, desto eher kommt es zu einer effektiven und problemadäquaten Zusammenarbeit zwischen dem Koordinator und dem vorhandenen Quartiersmanagement sowie den freien Trägern der Jugendhilfe.

LOS ist in der Wahrnehmung mit dem Programm der Sozialen Stadt verbunden und LOS-Akteure greifen auf die in diesem Zusammenhang entstandenen Netzwerke zurück.

→ Je ausgeprägter vor Ort kooperatives Verwaltungshandeln anzutreffen ist, was sich beispielsweise im verfolgen einer integrativen Stadtentwicklungspolitik zeigen kann, umso mehr wird von den Akteuren auf Synergieeffekte geachtet was sich darin äußert, dass die Akteure auf bereits innerhalb der Sozialen Stadt entstandene Erfahrungen und Netzwerke zurückgreifen. (z.B. erhöht sich dadurch die Qualität der Kommunikation und der Informationspolitik, weiterhin erleichtert sich der Zugang zum Programm usw.).

### Themenbereich Hartz IV

Die Umsetzung von Hartz IV kann in unterschiedlicher Art und Weise realisiert werden, als Option (in alleiniger Verantwortung der Kommune), als ARGE (gesetzlich verankerte Arbeitsgemeinschaft zwischen BA und Sozialamt/Kommune oder in Verantwortung der BA). Da wir keinen Standort haben, wo die Option gewählt wurde, kommen für unsere Betrachtung die beiden anderen Umsetzungsvarianten zum Tragen.

→ Je stärker kooperatives Verwaltungshandeln in den Kommunen ausgeprägt ist, desto eher wird man die Umsetzung in Form einer ARGE und unter Beteiligung nicht nur des Sozialamtes, sondern

auch anderer strategisch wichtiger Partner realisieren. Je schwächer diese Ausprägung, desto eher wird die Verantwortung in den Händen allein der BA liegen.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die Art und Weise der Zusammensetzung der ARGE und der Art und Weise der Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren (analog Begleitausschuss bei LOS). Die Bildung einer ARGE ist ein erster, allgemeiner Indikator für das Vorhandensein von Governancestrukturen. Aber erst das Wissen darüber, wie diese ARGE arbeitet, lässt Schlüsse zu, ob Governance stärker oder schwächer ausgeprägt ist. Dies kann allerdings erst im Verlauf des Jahres 2005 geprüft werden, da erst dann die Arbeit aufgenommen wird.

Nach den gesetzlichen Bestimmungen sind die Jugendämter nicht verpflichtend an der Umsetzung von Hartz IV und dem Aufbau von Jobcentern beteiligt.

→ Je ausgeprägter die ämterübergreifende Zusammenarbeit in den Kommunen, desto eher die Wahrscheinlichkeit, dass die Jugendämter in den Prozess des Aufbaus der Jobcenter vor allem für die Betreuung der unter 25jährigen eingebunden werden.

Es existieren keine Vorschriften, wie die Jobcenter aufgebaut werden sollen und welche Personen als Fallmanager zum Einsatz kommen.

→ Je stärker eine strategische, integrative Stadtentwicklungspolitik, die mit einem kooperativen Verwaltungshandeln einhergeht, vertreten wird, desto wahrscheinlicher ist es, dass die Jobcenter altersspezifisch und dezentral in den Kommunen aufgebaut werden.

→ Je ausgeprägter die Zusammenarbeit zwischen BA, Sozialamt und Jugendamt ist und je besser die Erfahrungen dieser Zusammenarbeit sind, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass für eine adäquate Fallbetreuung auch erfahrenes Personal der freien Träger der Jugendhilfe zum Einsatz kommt.

## **5. Forschungsziel und Ergebniserwartung**

Vor dem Hintergrund der Programmphilosophie von E&C und den theoretischen Annahmen, die bereits ausgeführt wurden, geht es in erster Linie darum, nachzuweisen, ob durch unterschiedliche Steuerungsmodi die Effekte der E&C-Bausteine in ihrer Wirkung und Nachhaltigkeit differieren. Kann man wirklich davon ausgehen, dass Governancestrukturen die Herausforderungen veränderter staatlicher Politik adäquater angehen können als die tradierten Steuerungsformen?

Noch steht der Nachweis aus, dass diese Formen der Einbindung möglichst vieler auch unterschiedlicher Akteure (private, öffentliche, ehrenamtliche) für die besonderen Problemlagen der Kommunen das geeignete Mittel darstellen.

Die bisherigen Ergebnisse der Programmbegleitung geben begründete Hinweise darauf, dass eine höhere Vernetzungsdichte entsteht, sich Kommunikationswege ebnen und Synergieeffekte abzeichnen. Auf der Verwaltungsebene erwarten wir daher ebenso Entwicklungen, die auf Kooperation und ressortübergreifendes Handeln ausgerichtet sind.

## Literatur

Benz, Arthur (Hrsg.) Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden 2004.

Benz, Arthur: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: derselbe (Hrsg.) Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden 2004. S. 11-28.

Bruns, Kirsten/Mack, Wolfgang (Hrsg.): Aufwachsen und Lernen in der sozialen Stadt. Opladen, Leske + Budrich 2001.

Cars, Göran/Healy, Patsy/Madanipour, Ali/ Magalhaes, Claudio de (Hrsg.): Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux. Aldershot et al. 2002.

Cars, Göran/Healy, Patsy/Madanipour, Ali/ Magalhaes, Claudio de: Transforming Governance, Institutional Analysis and Institutional Capacity. In: Cars, Göran/Healy, Patsy/Madanipour, Ali/ Magalhaes, Claudio de (Hrsg.): Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux. Aldershot et al. 2002. S. 6-29.

E&C im Kontext neuer kommunalpolitischer Strategien. Antrag für die wissenschaftliche Begleitung von E&C – zweite Phase. München 2003, S.7.

Goldsmith, Michael: Urban Governance. In: Paddison, Ronan (Hrsg.): Handbook of Urban Studies. London, Thousand Oaks & New Delhi, Sage 2001, S. 325-335.

Greese, Dieter: Kommunale Kinder und Jugendpolitik. In: Wollmann, Helmut/Roland Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen 1999. S. 717-732.

Häußermann, Hartmut: Aufwachsen im Ghetto? In: Bruns Kirsten/Mack, Wolfgang (Hrsg.): Aufwachsen und Lernen in der sozialen Stadt. Opladen, Leske + Budrich 2001.

Heinelt, Hubert: Governance auf lokaler Ebene. In: Benz, Arthur (Hrsg.) Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden 2004. S. 29-42.

Heinelt, Hubert: Kommunale Arbeitsmarktpolitik. In: Wollmann, Helmut/Roland Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen 1999. S. 633-645.

Heritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Opladen. 1987.

Jann, Werner/Wegrich, Kai: Governance und Verwaltungspolitik, In: Benz, Arthur (Hrsg.) Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden 2004. S. 193-212.

Jugendwerk der deutschen Shell (Hrsg.): Jugend 97. Zukunftsperspektiven – Gesellschaftliches Engagement – Politische Orientierung. Opladen 1997.

Koop, Dirk: Gesellschaftliche Steuerung. Selbstorganisation und Netzwerke in der modernen Politikfeldanalyse. Tectum Verlag. Marburg. S.18.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/Main.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, In: dieselben (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/Main.

Mayntz, Renate: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Heritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse, Opladen, Westdeutscher Verlag, S.39-56.

Paddison, Ronan (Hrsg.): Handbook of Urban Studies. London, Thousands Oaks & New Dehli, Sage 2001.

Projektgruppe „Netzwerke im Stadtteil“: Sozialräumliche Vernetzung und Kooperation in den Gebieten in den Gebieten des Programms E&C. Projektbericht der ersten Phase der wissenschaftlichen Begleitung von E&C. Deutsches Jugendinstitut e.V. München 2004.

Sabatier, P.A.: Advocacy Koalitionen, Policy-wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Heritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Opladen 1987. S. 116-148.

Thiel, Wolfgang: Selbsthilfe und informeller Sektor auf der lokalen Ebene. In: Wollmann, Helmut/Roland Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen 1999. S. 263-274.

Willke, Helmut: Gesellschaftssteuerung, In: Glagow, Michael/Helmut Willke (Hg.): Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität. Bielefeld. S. 29-53.

Wollmann, Helmut/Roland Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen 1999.