

Wirksamkeit lokaler Netzwerke und die Ausprägungen kommunalpolitischer Steuerung – Das Bundesmodellprogramm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E&C)

E&C – Programmgrundlagen, Charakteristika und Anlage der wissenschaftlichen Begleitforschung

Das Bundesprogramm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E&C) 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 in den benachteiligten Stadtteilen, zu gestalten. E&C stellt dabei eine Programm- und Projektplattform dar, die verschiedene Bausteine beinhaltet, welche mit Hilfe der konzeptionellen und inhaltlichen Arbeit der Regiestelle E&C so umgesetzt werden sollen, dass Synergieeffekte ermöglicht werden, um entstandene Hilfestrukturen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe im oben genannten Sinne nachhaltig zu gestalten.

Durch ein institutionen- und ressortübergreifendes Zusammenarbeiten sollen, so die Idee des Programms E&C, die Lebensbedingungen der Menschen vor Ort, insbesondere die der Kinder und Jugendlichen, verbessert werden.

Die Anforderungen an die kommunale Kinder- und Jugendpolitik verändern sich aktuell auf Grund der allgemeinen 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“ (Jugendwerk der deutschen Shell, Jugendstudie 1997, S. 13). Darauf verwies die Shell-Jugendstudie bereits 1997, und seitdem hat sich die Lage eher verschärft als verbessert. Auf Grund vielfältiger Bedingungsfaktoren, die nicht Thema unserer Betrachtungen sind, konzentrieren sich die Folgen dieser Krise in sozialen Brennpunkten von Städten und Gemeinden. Arbeitslosigkeit und damit zusammenhängende Phänomene – unzureichende Versorgung mit Wohnraum, ein überproportional hoher Anteil von Sozialhilfeempfänger/innen, eine fast fehlende soziale und kulturelle Infrastruktur –, Entwicklungen, die im Kern als soziale Desintegrationsprozesse zu beschreiben sind, prägen diese städtischen Räume. Das klassische Handlungs- und

Steuerungspotential, die traditionellen Routinen der zuständigen öffentlichen Institutionen der kommunalen Ebene, bieten angesichts dieser Problemlagen wenig Möglichkeiten, die Entwicklung solcher Stadtteile in solch einem Maße positiv zu beeinflussen, dass die „kumulative Abwärtsentwicklung“ dieser Stadtteile aufgehalten werden könnte (vgl. Häußermann 2001, S. 41). Es bedarf für diese Stadtteile einer sehr differenzierten und auf die speziellen Bedürfnisse der dort lebenden Menschen abgestimmten Herangehensweise. Dies erfordert zwangsläufig auch andere institutionelle Verfahren zur Bearbeitung der auftretenden Problemlagen.

Die besondere Struktur des Programms E&C als Projektplattform mit den Kernzielen Vernetzung und Bündelung von lokalen Ressourcen spiegelt dies wider.

Diese Programmanlage erfordert ebenfalls eine neue Herangehensweise in der wissenschaftlichen Begleitung und Beobachtung der Programmumsetzung auf kommunaler Ebene.

Ausgehend von den E&C-Zielstellungen standen Fragen nach der Entstehung und Wirksamkeit der durch E&C angestoßenen Prozesse sowie die lokalen und kommunalen Rahmenbedingungen für diese Entwicklungen im Mittelpunkt und nicht die konkrete Ergebnisevaluation einzelner E&C-Programmbausteine, die auf kommunaler Ebene als Förderinstrumente existierten und umgesetzt wurden. So diente uns der E&C-Programmbaustein „Lokales Kapital für soziale Zwecke – LOS“ in Bezug auf die Beurteilung der Zielerreichung von E&C in erster Linie als Beobachtungsfeld für die Erfassung und Analyse kommunaler und lokaler Strategien beim Umgang mit Problemlagen in sozialen Brennpunkten.

Die wissenschaftliche Begleitung des Bundesprogramms „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ erfolgte in zwei Phasen im Zeitraum von 2000 bis 2006.

Kernergebnisse Phase 1

Sozialräumliche Vernetzung und Kooperation in den Gebieten des Programms E&C

Das zentrale Interesse der Untersuchung in der ersten Phase in den Jahren 2000 bis 2003 bezog sich auf die Formen und Wirkungen

sozialräumlicher Vernetzung der Jugendhilfe in Bezug auf städtische Armutsquartiere. Im Vordergrund stand die Suche nach denjenigen Strategien sozialräumlicher Vernetzung, die geeignet sind, die Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen in sozial benachteiligten Wohnquartieren zu verbessern. Also: Welche Strukturen und Spezifika von Kooperationsbeziehungen sind in den Gebieten des Programms E&C zu finden? Welche Bedingungen und Konstellationen wirken positiv im Sinne von E&C? Welche „Typen“ von Netzwerken sind in den betrachteten Räumen auszumachen? Welche Effekte haben unterschiedliche Konstellationen und Ausrichtungen von Netzwerken (z. B. institutionelle Zusammensetzung, hierarchische Ansiedlung, Dauer und Kontinuität von Kooperationen)? Diese Fragen zielen insgesamt darauf ab, die Wirksamkeit von (unterschiedlichen) Netzwerken herauszuarbeiten und zu analysieren.

Im Ergebnis der ersten Phase konnten verschiedene für E&C relevante Typen von Netzwerken in den Stadtteilen identifiziert werden:

Aktionsbündnisse können eine Beteiligung von Akteuren im Stadtteil, auch der Bürger/innen ermöglichen, ein offenes Forum für Austausch, Diskussion und Planung darstellen und für die Durchführung von kleineren Projekten verantwortlich sein.

Offen-Institutionalisierte Netzwerke stellen Foren für die Planung und Koordinierung der stadtteilbezogenen Arbeit dar. Sie verbinden die Akteure im Stadtteil untereinander. Wichtig sind Verbindungen zu den für die Stadtteilarbeit zuständigen Ämtern der Stadtverwaltung und anderer Behörden sowie der Wirtschaft und ihrer Organisationen. Um diese Funktion als intermediäre Instanz ausüben zu können, sind besondere Rollen zur Koordinierung notwendig. In Netzwerken, die als Arbeitskreis auf der Basis von § 78 KJHG arbeiten, sind dafür Vorsitzende für die freien und öffentlichen Träger der Jugendhilfe zu bestimmen. Teilweise übernehmen auch Quartiermanager/innen diese Funktionen in diesen Netzwerken.

Institutionalisierte Netzwerke können auf der Ebene des Stadtteils oder auf der Ebene der kommunalen Verwaltung angesiedelt sein. Stadtteilbezogene Netzwerke dieses Typs stellen Quartiersbeiräte dar, die mit dem Programm „Soziale Stadt“ als zentrales Steuerungsinstrument vor Ort eingerichtet worden sind. Für die Koordinierung der stadtteilbezogenen Politik sind Lenkungsgruppen auf der Leitungsebene der Ämter ein wichtiges Steuerungsinstrument. Auch diese Lenkungsgruppen sind mit dem Programm „Soziale Stadt“ in vielen beteiligten Städten eingerichtet worden. Mit dem Beginn der Umsetzung von LOS kon-

ten die im Zuge der Programmumsetzung eingerichteten Begleitausschüsse vielerorts eine solche Lenkungsfunktion direkt in den Stadtteilen übernehmen.

Strategisch-informelle Netzwerke können den Anspruch im Sinne von „Sozialer Arbeit als Koproduktion“ nicht erfüllen, im Gegenteil, auf Grund ihrer Intransparenz und Exklusivität ohne politische Legitimation scheiden sie als mögliche Form von Netzwerkarbeit im Sinne des Programms E&C aus.

Der erste Eindruck, in den Modellgebieten seien institutionalisierte Netzwerke, in denen die Jugendhilfe einen zentralen Stellenwert hat, bereits fest etabliert, trägt somit. Insbesondere für die strategische Funktion für Planungen und Entscheidungen im Bereich der Jugendhilfe und der Kooperation mit anderen Ämtern und Ressorts, fehlen entsprechende Netzwerke weitgehend. Das bedeutet nicht, dass die Jugendhilfe von strategischen Entscheidungen am Prozess der integrierten sozialen Stadtteilentwicklung ausgeschlossen ist. Die Jugendhilfe ist jedoch nach wie vor nicht in der Weise in strategische Netzwerke auf Leitungsebene eingebunden, wie dies im Sinne des Programms E&C wünschenswert wäre.

Für die wissenschaftliche Begleitung der ersten Phase war eine der wesentlichen Fragen in diesem Zusammenhang die nach den Spezifika von Kooperationsbeziehungen zwischen verschiedenen an der Programmumsetzung beteiligten kommunalen Ämtern.

Auf Grund der Funktion des Programms E&C als Komplementärprogramm zum Bundesländer-Programm „Soziale Stadt“ wurde das Hauptaugenmerk auf die Konstellation zwischen den Jugendämtern und den für die Umsetzung der „Sozialen Stadt“ zuständigen Bau- bzw. Stadtentwicklungsämtern untersucht.

Hier zeigte sich im Ergebnis, dass ein entscheidender Faktor für das Gelingen einer lokalen, stadtteilbezogenen Politik im Sinne von E&C die Kooperation von Jugendhilfe und Stadtentwicklung ist.

Insgesamt konnten vier verschiedene Muster im jeweiligen Verhältnis zwischen Jugendhilfe und Stadtentwicklung in den vor Ort entstandenen Netzwerken der zwölf Modellgebiete identifiziert werden:

- **Dominanz:** Die Fäden hat das Stadtplanungsamt in der Hand. Dort werden die großen Linien entworfen, der Prozess strukturiert, Projekte geplant und daraus resultierend Vorgaben für alle daran beteiligten Institutionen und Akteure gemacht. Vor Ort gibt es zwar eine Arbeitsgruppe, der neben Vertreter/innen des Stadtplanungsamts auch Vertreter/innen der Jugendhilfe angehören, die für die Durchführung der ju-

gendhilfespezifischen Aufgaben zuständig sind. Gemeinsame Abstimmungen, Diskussionen über den Prozess, Änderungen dieses Prozesses sind dort nicht möglich. Vorschläge gar von den Akteuren der Jugendhilfe, wie dieser Prozess gestaltet werden könnte, haben kaum eine Chance, an entscheidender Stelle Gehör zu finden und aufgenommen zu werden. Obwohl es in den Arbeitsgruppen vor Ort keine Hierarchie zwischen den Akteuren gibt, dominiert das Stadtplanungsamt auf Grund der strukturellen Bedingungen. An der Dominanz der Stadtplanung bei der Vergabe der Mittel der Städtebauförderung und der Festlegung der großen Linien in Bezug auf die Stadtteile ändert die Förderpraxis über die Teilprogramme von E&C nichts. Das Programm „Soziale Stadt“ führt zu keiner ressortübergreifenden Kooperation, städtebauliche Erneuerung wird nach dem alten Muster durchgeführt, Möglichkeiten, Mittel für soziale Projekte zu erhalten, erscheinen als attraktive Zugabe. Die Jugendhilfe ist dabei noch weit entfernt davon, in entscheidender Weise diesen Prozess mitzubestimmen oder gar ihn mitzugestalten.

- Konkurrenz: Typisch für dieses Verhältnis zwischen Jugendhilfe und Stadtplanung ist ein mehr oder weniger kräftiges Ringen um Macht und Einfluss im Prozess der städtebaulichen Erneuerung und bei der Planung und Finanzierung von Maßnahmen und Projekten der Jugendhilfe in den Gebieten. In der Jugendhilfe gibt es bereits vielfältige Erfahrungen mit stadtteilbezogener Kooperation zwischen freien und öffentlichen Trägern, in der Kooperation mit der Schule und auch der Wohnungswirtschaft. Durch das Programm „Soziale Stadt“, dessen Federführung beim Stadtplanungsamt liegt, ist es möglich, Projekte im Bereich der Jugendhilfe in dem Stadtteil anzustoßen und zu finanzieren. Die Mittel werden vom Stadtplanungsamt eingesetzt, das Jugendamt ist an diesem Prozess nicht immer beteiligt. Manche Projekte werden gemeinsam mit dem Jugendamt geplant und durchgeführt, bei anderen ist das Jugendamt außen vor. Eine aufeinander bezogene ressortübergreifende Kooperation von Jugendhilfe und Stadtplanung ist so nicht möglich.
- Kooperation: Hier ist das Jugendamt in der ämterübergreifenden Lenkungsgruppe maßgeblich an der Beratung und Planung beteiligt. Im Stadtteil wird über das Stadtteilbüro und das dort tätige Quartiersmanagement ebenfalls eine Kooperation zwischen den Bereichen der Stadtplanung und der Jugendhilfe ermöglicht. Für den

Stadtteil kann so ein integratives Konzept entwickelt werden. Ressortinteressen und administrative Zuständigkeiten werden in der Lenkungsgruppe und auf Stadtteilebene im Quartiersbüro ausgehandelt. Mit Mitteln des Programms „Soziale Stadt“ können Maßnahmen und Projekte der Jugendhilfe realisiert werden, die sonst nicht möglich gewesen wären. An der Planung dieser Projekte ist das Jugendamt maßgeblich beteiligt, in der Regel ist das Jugendamt selbst initiativ. Im Stadtteil funktioniert die Kooperation zwischen Jugendamt und freien Trägern gut, es wird versucht, alle im Stadtteil tätigen Träger der Jugendhilfe an den Beratungen und Planungen zu beteiligen. Für diesen Prozess der Vernetzung sind Mittel der Teilprogramme von E&C hilfreich und nützlich. Dadurch wird eine tragfähige Struktur der Kooperation im Stadtteil aufgebaut.

- Nebeneinander: In diesen Kommunen gelingt es nicht, die Arbeit der Stadtplanung und der Jugendhilfe aufeinander abzustimmen und zu einer gemeinsamen Politik zu gelangen, obwohl dafür erforderliche Strukturen vorhanden sind. Für sich genommen, sind beide Politikbereiche relativ erfolgreich, die städtebauliche Sanierung macht deutlich sichtbare Fortschritte, auch der Aufbau einer sozialen Infrastruktur kommt gut voran, das Stadtteilbüro organisiert erfolgreich die Beteiligung von Bürger/innen durch die Einrichtung von themenbezogenen Arbeitsgruppen. Es scheint allerdings, dass Handlungsbedarf und Interessen der Stadtplanung und der Jugendhilfe zu weit auseinanderliegen, um zu einem stärker aufeinander abgestimmten Handeln zu kommen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich die Jugendhilfe einerseits 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 können Entwicklungen eingeleitet werden, mit denen längerfristig 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.

Andererseits funktioniert entgegen der Vorgaben des Programms „Soziale Stadt“ und den Intentionen des Programms E&C die Koopera-

tion von Jugendhilfe und Stadtentwicklung bei weitem noch nicht so wie gewünscht. Ressortinteressen, Ämterhierarchien und wechselseitige Abgrenzungsversuche erschweren oder verhindern vielfach Kooperationen.

Bilanziert man die Entwicklung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit in den ersten vier Jahren des Programms E&C, ist trotz dieser kritischen Einschätzungen der Erfolg hervorzuheben, der in vielfältigen Ansätzen und neuen Strukturen für ressortübergreifende Kooperation und Vernetzung sichtbar ist.

Wichtig ist, und das führt zur zentralen Problemstellung der zweiten Phase der wissenschaftlichen Begleitung, möglichst systematische Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wovon es abhängt, ob sich kooperative Netzwerke im Sinne der Intentionen von E&C entwickeln und auch nachhaltig wirken können oder aber Synergieeffekte durch Kooperation der beteiligten Akteure auf allen Ebenen ausbleiben.

Eine der Ausgangsüberlegungen bei Beginn der wissenschaftlichen Begleitung in Phase 2 war, dass die analytische Konzentration auf die Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Stadtentwicklung auf jeden Fall zu kurz greift, will man die kommunalen Rahmenbedingungen zur Verbesserung der Situation von Kindern und Jugendlichen in sozialen Brennpunkten erfassen. Es ist vielmehr notwendig, ein umfassendes Bild darüber zu erlangen, in welcher Art und Weise insgesamt in der Kommune jugendpolitisch gesteuert wird. Das erfordert auf Grund der Vielfältigkeit der Problemlagen und Akteurskonstellationen einen komplexen Zugang im Rahmen der Untersuchungsstrategien.

Theoretischer Rahmen Untersuchungsphase 2 E&C und LOS im Rahmen neuer kommunal-politischer Steuerungsformen

In der internationalen soziologischen und politikwissenschaftlichen Diskussion setzen sich zur Gewährleistung eines solchen komplexen und übergreifenden Blicks auf die lokalen Gegebenheiten Überlegungen unter dem Stichwort „Local“ bzw. „Urban Governance“ durch. Die Diskussion um „Urban Governance“ (Benz 2004; Goldsmith 2001; Heinelt 2004; Schimank/Lange 2004) 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 es deshalb neuer Steuerungsformen bedarf.

Die Anwendung von Governance-Kategorien zur Beschreibung und Analyse von kommunalpolitischen Steuerungsprozessen kennzeichnet einen grundsätzlichen Perspektiv- und Paradigmenwechsel in der Steuerungsdiskussion. Ist

man bis in die 1990er Jahre in der Diskussion um problemadäquate Steuerungsmechanismen von einem kausal-hierarchischen Steuerungsverlauf ausgegangen, so steht seitdem ein Netzwerkmodell im Mittelpunkt steuerungstheoretischer Überlegungen, in dem der Staat bzw. die staatlichen Akteure ihre vormals exponierte Stellung verloren haben (vgl. Mayntz 1996; Mayntz/Scharpf 1995). Dies kennzeichnet gewissermaßen den Prozess des Übergangs von Government-Strategien zu Governance-Strategien auf allen Politikebenen von der Bundesebene bis hin zur kleinsten Gemeinde, der aber weder flächendeckend zu verzeichnen ist, noch in irgendeiner Weise als abgeschlossen betrachtet werden kann, wie sich auch in unseren nachfolgend präsentierten Ergebnissen zeigen wird.

Die Relevanz der Anwendung von Governance-Kategorien bei der Analyse politischer Entscheidungsprozesse auf der lokalen bzw. kommunalen Ebene ergibt sich aus Folgendem (vgl. Burchardt/Förster 2005; Heinelt 2004):

- Die kommunale Ebene ist „Endpunkt“ bzw. der lokale Fokus gesamtgesellschaftlicher Steuerungsprobleme, denen mit neuen Steuerungsmechanismen begegnet werden soll. (Bsp. hierfür unter anderem Umsetzung SGB II)
- 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/innen, 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.

In diesem Kontext ist unsere Forschungsfrage in der wissenschaftlichen Begleitung der Bundesprogramme E&C und LOS zu verstehen, die wie folgt lautet:

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?

Wir untersuchen in den Standorten also, welche Steuerungsmodi vorhanden sind, und wollen daran anknüpfend die Frage beantworten,

ob z. B. Governance-Strategien für die Umsetzung von E&C und LOS förderlicher sind als die eher traditionellen Government-Strategien.

Woran erkennt man Governance-Strategien in den Kommunen, und wie erfassen wir sie in unserer Forschungsarbeit?

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.

- 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. Dies erfordert die Bereitschaft der staatlichen Akteure, ihre veränderte Rolle anzunehmen sowie eine zunehmende „Querschnittsorientierung“ der Verwaltungsakteure, wie sie in einem strategischen, sektorübergreifenden Handeln erkennbar wäre.
- Die zweite zentrale Dimension, die Aufschluss über die Ausprägung von Go-

vernance-Strukturen gibt, betrifft 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 (vgl. Burchardt/Förster 2005).

E&C enthält in der Programmanlage wesentliche Governance-Elemente wie Vernetzung, Partizipation und ressortübergreifendes Arbeiten und reagiert somit bereits auf aktuelle Erfordernisse der Kinder- und Jugendpolitik. Eine erfolgreiche Umsetzung ist dabei aber auf eine entgegenkommende Aktivität „von unten“ angewiesen, um diese Prinzipien aufnehmen zu können.

Die Ausgangsbasis hierfür ist in den Kommunen sehr unterschiedlich, denn es ist davon auszugehen, dass es vielfältige Steuerungsmodi in den E&C-Standorten gibt, wovon die einen E&C-kompatibel sind, die anderen weniger oder gar nicht.

In Anknüpfung an die Ergebnisse der ersten Phase der wissenschaftlichen Begleitung von E&C, die sich dezidiert mit der Entwicklung von Netzwerken befasste, lautet unsere zentrale Forschungshypothese in der zweiten Phase der wissenschaftlichen Begleitung:

Der Erfolg von E&C und LOS und die Nachhaltigkeit der ggf. angestoßenen Entwicklungen in den benachteiligten Stadtgebieten sind wahrscheinlicher, wenn kommunalpolitische Steuerungs- und Entscheidungsprozesse Merkmale von Governance aufweisen.

Um den Ausprägungsgrad von Governance auf der kommunalen Ebene darstellen zu können, gehen wir für die beiden genannten Dimensionen (Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure und strategisches Verwaltungshandeln) von jeweils drei Ausprägungen und somit theoretisch von neun verschiedenen Typen kommunaler Steuerung aus.

Governance-Dimensionen		sektorübergreifendes, strategisches Verwaltungshandeln		
		stark ausgeprägt	mittlere Ausprägung	schwach ausgeprägt
Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure	stark ausgeprägt	I	II	III
	mittlere Ausprägung	IV	V	VI
	schwach ausgeprägt	VII	VIII	IX

Tabelle 1: Theoretisch mögliche Governance-Typen

Für die Abbildung der Steuerungsstrukturen in den Kommunen konzentrierten wir uns auf drei Untersuchungsbereiche:

- beispielhaft auf die Umsetzung eines konkreten E&C-Bausteins – das Programm LOS –, da die konkrete Umsetzung von LOS anhand der spezifischen Instrumentarien wie den Lokalen Aktionsplänen, die Einrichtung der Begleitausschüsse und die Einrichtung der Koordinierungsstellen, Aushandlungs- und Kooperationsprozesse in der Kommune gut sichtbar machen kann;
- auf die Rolle der Schule im Stadtteil, da sie eine wesentliche Sozialisationsinstanz für Kinder und Jugendliche ist und in dem Zusammenhang eine wichtige Ressource für die Integration von Kindern und Jugendlichen darstellt;
- auf die Umsetzung des SGB II für die unter 25-Jährigen in Hinblick auf die berufliche Integration, da in diesem Bereich wesentliche institutionelle Veränderungen durch neue Verfahren und Verantwortlichkeiten zu erwarten sind.

Ergebnisse Untersuchungsphase 2

Ausgehend von den übergreifenden Governance-Kriterien wurden für jeden Untersuchungsbereich sowie auf die Gesamtsteuerung der Kommune bezogen, Indikatoren entwickelt und in der Auswertung nachfolgend entsprechende Governance-Indices gebildet. Die Prüfung und Analyse dieser Indices lässt Aussagen darüber zu, in welchem Ausmaß sich neuere

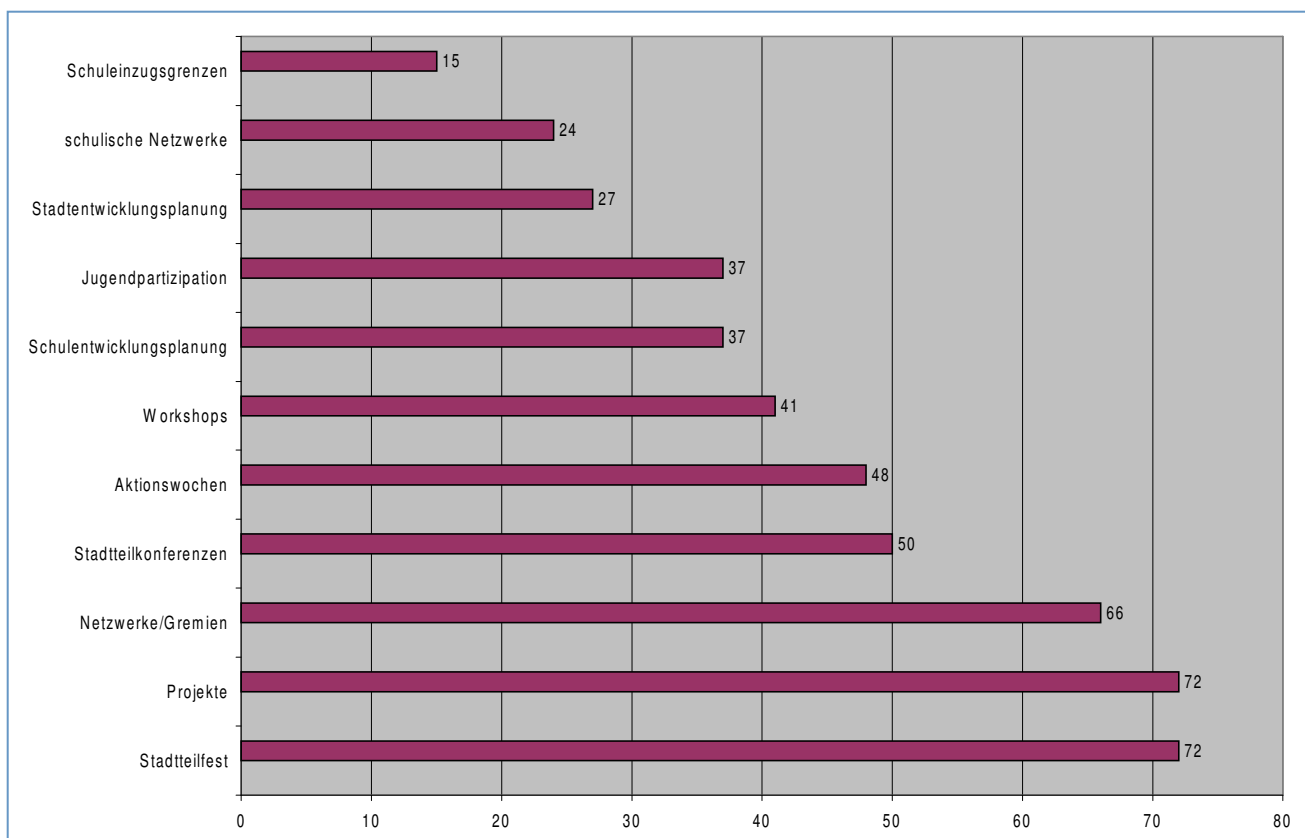
Steuerungsformen im Sinne von Governance in den E&C-Kommunen identifizieren lassen oder aber noch klassisch-hierarchisch gesteuert wird, also nicht im Sinne der E&C-Intentionen für den Bereich der Jugendhilfe.

Um herauszufinden, welche Faktoren im Einzelnen im Rahmen veränderter kommunaler Steuerungsmechanismen ausschlaggebend für jugendpolitische Maßnahmen und Projekte im Sinne von E&C sind, wurden eine Reihe von Einzelindikatoren bezogen auf die untersuchten Teilbereiche – Umsetzung LOS, Schule im Sozialraum und Umsetzung SGB II – geprüft und analysiert. Eine wesentliche Frage war zudem, ob sich diese übergreifenden, allgemeinen Steuerungsmerkmale auch bezogen auf diese Politikbereiche abbilden lassen bzw. welche Unterschiede es in verschiedenen Policy-Bereichen gibt.

Die verschiedenen Untersuchungsbereiche weisen von vornherein unterschiedliche Strukturmerkmale auf, die die Umsetzung der Programmintentionen von E&C beeinflussen. So ist der Bereich LOS durch formale Vorgaben gekennzeichnet und in der Regel durch kommunale und lokal agierende Steuerungsakteure beeinflusst. Im Schulbereich sowie bei der Umsetzung der Regelungen des SGB II für die unter 25-Jährigen beeinflussen Akteure der Landes- und Bundesebene Entscheidungen vor Ort sehr deutlich mit.

In Bezug auf die Etablierung partizipativer sowie sozialraumorientierter Verfahren zeigten sich auch dementsprechend deutliche Unterschiede.

Abb.1: Kommunale Einbindung von Schulen (n = 155, Angaben befragter Schulleiter/innen)



So wird beispielsweise die Wichtigkeit von Schulen im Rahmen der Befragung zu den LOS-Umsetzungsprozessen durch nahezu 75 % aller befragten Träger der Jugendhilfe und Quartiersmanager/innen betont. In kommunale und lokale Entscheidungsprozesse werden Schulen aber nicht sehr oft konkret eingebunden. Häufig erfolgt diese Einbindung punktuell und projektorientiert.

Vor allem in Bezug auf strategische Einbindungsprozesse wie die Schul- und Stadtentwicklungsplanung oder auch bei der Frage der Entscheidung über die Gestaltung von Schuleinzugsgrenzen werden Schulen deutlich seltener eingebunden als bei Stadtteilstellen oder konkreten Einzelprojekten.

Im Rahmen von LOS sind Schulen allerdings in erster Linie Zielgruppe der Mikroprojekte und weniger aktiv an der Umsetzung beteiligt. Gegenüber 56,4 % aller Fälle, in denen Schulen als Zielgruppen von LOS genannt werden, sind Schulen bzw. ihre Akteure nur in knapp 40 % aller Begleitausschüsse vertreten und lediglich in 31,2 % aller Standorte tauchen sie mindestens einmal als Mikroprojekttäger auf.

Schulen können zwar durchaus als wichtiger Kooperationspartner auf der lokalen Ebene und als Bestandteil partizipativer Netzwerke angesehen werden, sie sind dabei aber nicht als zentrale Akteure anzusehen. Hier zeigt sich, dass die E&C-Intentionen in Hinblick auf die Einbindung von Schulen offenbar nicht ohne weiteres umzusetzen sind.

Die strukturelle Anbindung der Schulen an die Landesebene sowie daraus resultierende spezifische Organisationsstrukturen, die sich bspw. von denen wesentlicher Kooperationspartner aus dem Bereich der Jugendhilfe deutlich unterscheiden, behindern eine Einbindung in sozialraumorientierte Prozesse im Sinne von E&C.

Festzuhalten ist aber, dass diese Einbindung in governancegesteuerten Kommunen einen deutlich positiven Einfluss auf das Ausmaß der Kooperationsbeziehungen zwischen Schulen und ihren außerschulischen Partnern hat. Diese Kooperation profitiert erheblich von den in der Kommune vorhandenen Governance-Strukturen im Bereich Bildung. Governance-Kommunen weisen wesentlich engere Formen der Zusammenarbeit in diesem Feld auf, weil diese durch eine entsprechende kommunale Steuerung strukturell von der Kommune initiiert und institutionalisiert wird. Dieser Zusammenhang ist direkt in unseren Ergebnissen ablesbar. Außerdem werden schulbezogene Kooperationen in Governance-Kommunen auch indirekt vermittelt über eine dortige Förderung von Ganztagschulen. Es ist aus anderen Untersuchungen bekannt, dass Ganztagschulen ih-

rerseits eine Vertiefung der Zusammenarbeit mit außerschulischen Akteuren betreiben (vgl. Behr-Heintze/Lipski 2005).

Auf Grund der vorhandenen strukturellen Hindernisse und wesentlicher Steuerungsakteure auf der jeweiligen Landesebene ist diese Form der Steuerung, die den E&C-Intentionen am nächsten kommt, in den untersuchten Kommunen aber noch nicht in der Mehrzahl anzutreffen.

Einen ähnlichen Einfluss zusätzlicher Steuerungsakteure finden wir im Bereich der Umsetzung des SGB II für die unter 25-Jährigen. Besonders deutlich wird dies in den Kommunen, die sich für die Umsetzung in Form einer ARGE entschieden haben. Hier sind E&C-Ziele und Strategien offenbar deutlich schwieriger umzusetzen. Grundsätzlich weisen Optionskommunen etwas höhere Governance-Werte auf. Dies macht sich in erster Linie als Vorteil bemerkbar, wenn es darum geht, zielgruppengenaue Angebote jenseits von 1-Euro-Jobs oder Angeboten der Arbeitsagentur selbst zu entwickeln. Denn dies erfordert die Einbindung möglichst aller relevanten Akteure, die die Problemlagen und Defizite in Bezug auf arbeitslose Jugendliche differenziert beurteilen können.

Auch setzen die Optionskommunen das Konzept separater Anlaufstellen für jugendliche Arbeitslose etwas häufiger um (zu zwei Dritteln) als die Kommunen, die über ARGEN steuern (53 %). Hinsichtlich der kommunalen Steuerung zeigt sich, dass Kommunen, die tendenziell Governance-Strategien verfolgen, zu 57 % separate Anlaufstellen geschaffen haben, während governmentgesteuerte Kommunen diese zu 51 % haben. Die kommunalen Steuerungsmodi spielen hier also eine zwar geringere, aber doch positive Rolle. Die Überlegung, separate Anlaufstellen für jugendliche Arbeitslose zu schaffen, um in diesen Fällen zielgruppengenaue Vermittlungsarbeit zu leisten, ist durchaus strategischer Natur und somit nachvollziehbar häufiger in governancegesteuerten Kommunen anzutreffen.

Hinsichtlich des Stadtteilbezuges bzw. der Notwendigkeit, in benachteiligten Stadtgebieten explizit wirksam zu werden, zeigt sich auch, dass die Optionskommunen diesen Bezug etwas stärker haben als die ARGE-Kommunen. Genannt werden LOS-Projekte, Präventionsmaßnahmen, Quartiersmanagement und andere Maßnahmen des Programms „Soziale Stadt“, also in der Mehrheit Maßnahmen, die über den Bund oder das Land mitfinanziert werden. Hier wird auch die Bedeutung sichtbar, die solche Projekte vor Ort haben.

Offenbar spielt der Unterschied in der Form der Umsetzung des SGBII – ARGE oder Optionskommune – eine sehr wesentliche Rolle. Wenn

eine Tendenz zu partizipativem, vernetztem und sozialraumorientiertem Handeln festgestellt werden konnte, so eher in den Optionskommunen, die ebenfalls höhere Governance-Werte aufwiesen.

Ein deutlicher Zusammenhang des Steuerungsmodus mit konkreten Angeboten für die Jugendlichen konnte aber nicht festgestellt werden.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die lokale Arbeitsmarktpolitik in den Kommunen nur einen geringen Sozialraumbezug aufweist. Partizipative Elemente findet man ansatzweise in den Kommunen vor, und über die Beiräte der ARGEn lassen sich erste Vernetzungstendenzen feststellen.

Es ist aber davon auszugehen, dass es im Bereich der lokalen Arbeitsmarktpolitik über E&C und LOS hinaus weitere Impulse braucht, um bessere Möglichkeiten zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration von Jugendlichen in sozialen Brennpunkten zu schaffen.

Unsere Untersuchungen machen deutlich, dass die E&C-Programmintentionen und Ziele durch konkret auf diese Ziele hin zugeschnittene Programmelemente wie LOS befördert werden. Dieses bildete sich unmittelbar in der Programmumsetzung ab und zeigte sich auch in der Wirkung partizipativer, sozialraumorientierter und vernetzter Verfahren. Über diese konkreten Programmelemente können dann auch im Bereich lokaler Schulpolitik sowie lokaler Arbeitsmarktpolitik Entwicklungen im Sinne der E&C-Programmziele vermittelt werden. So z. B. über LOS-Projekte an Schulen, im Bereich der kommunalen Beschäftigungsförderung oder über konkrete Maßnahmen des Quartiersmanagements.

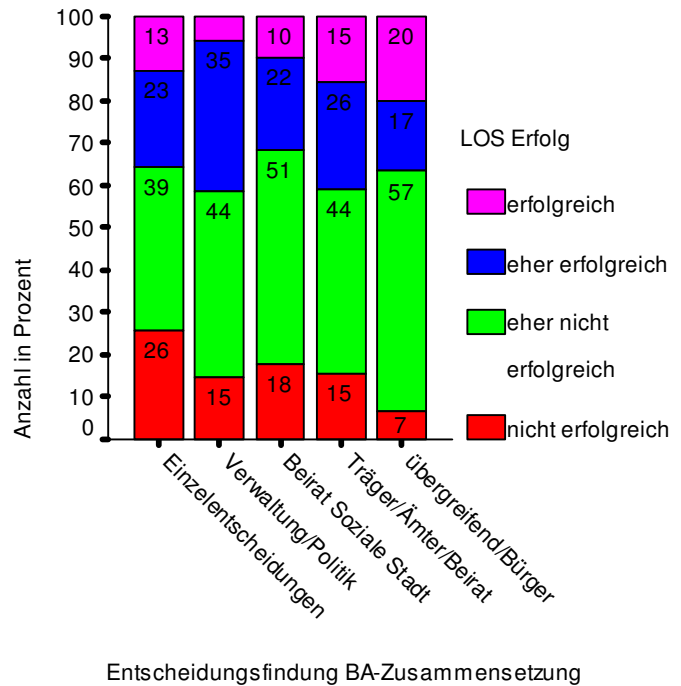
Wie wesentlich im Rahmen der Programmumsetzung von LOS dabei partizipative Verfahren sind, zeigen unsere Untersuchungsergebnisse.

So konnte ein positiver Zusammenhang zwischen Bürgerbeteiligung¹ und LOS-Erfolg² festgestellt werden. Dies verdeutlicht die folgende Abbildung.

Hier ist bezogen auf die beiden Extremgruppen (erfolgreich/nicht erfolgreich) relativ

1) Ermittelt anhand der Auswertung der Entscheidungsprozesse zur Größe und Zusammensetzung des LOS-Begleitausschusses.

2) Der LOS-Erfolg wurde ebenfalls durch einen aus verschiedenen Indikatoren gebildeten Index abgebildet. Dieser enthält Fragen zur Nachhaltigkeit von Mikroprojekten und speziellen Folgen der LOS-Programmumsetzung in Stadtteil und Kommune, z. B. stärkere Sozialraumorientierung, erhöhte Stadtteilidentität und Zielgruppenreichung.



deutlich zu erkennen, dass der Anteil der Kommunen, in denen LOS als erfolgreich eingeschätzt werden kann, dort am größten ist, wo es übergreifende Entscheidungsprozesse mit Bürgerbeteiligung gegeben hat. Der Anteil der Kommunen, in denen eindeutig von einer nicht erfolgreichen Umsetzung gesprochen werden kann, nimmt mit zunehmender Anzahl beteiligter Akteure an LOS-Entscheidungsprozessen kontinuierlich ab.

Noch deutlicher zeigt sich dieser positive Zusammenhang zwischen Bürgerbeteiligung und LOS-Erfolg konkret bezogen auf die Arbeitsweise des LOS-Begleitausschusses. Entscheidend für die Bewertung der Begleitausschüsse als „echtes“ Partizipationsinstrument war die Frage, ob es zu einer Bürgerbeteiligung gekommen ist und ob darüber hinaus von einer Eigenständigkeit der Begleitausschussentscheidungen ausgegangen werden kann.³

In der folgenden Abbildung ist zu erkennen, dass partizipative Begleitausschüsse in den Standorten anzutreffen sind, für die auch eine erfolgreiche LOS-Umsetzung berichtet werden kann.

In Bezug auf die konkrete Zusammensetzung der Begleitausschüsse ergaben sich weitere interessante Befunde, die auf Synergieeffekte zwischen dem Programm „Soziale Stadt“ und dem E&C-Baustein LOS schließen lassen und somit den Programmintentionen entsprechen.

3) Als Indikator diente hierfür die Information, ob die Entscheidungen über die Mikroprojekte, die den Begleitausschüssen obliegen, von der Verwaltung vorstrukturiert wurden oder nicht.

Abb. 2: Bürgerbeteiligung und LOS-Erfolg

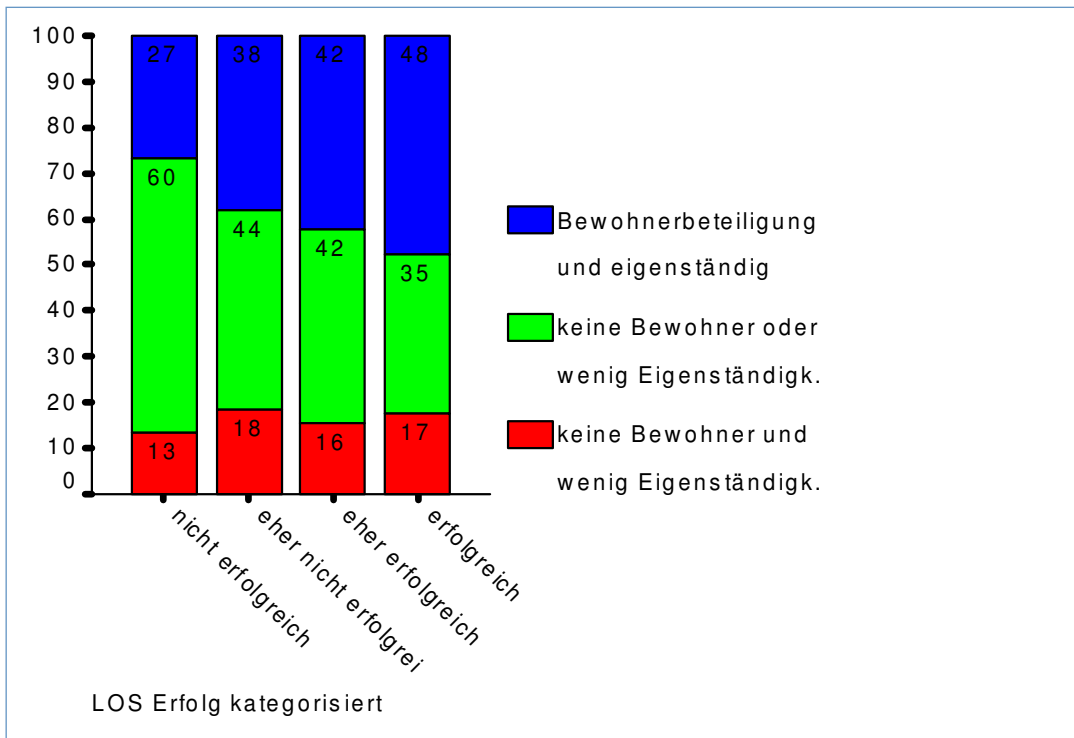


Abb. 3: Zusammenhang LOS-Erfolg und partizipative Begleitausschüsse (n = 229)

Unsere Analysen⁴ ergaben, dass es neben der gleichmäßigen Präsenz von Verwaltungsvertreter/innen zwei deutlich voneinander zu unterscheidende Tendenzen in der Besetzung der Begleitausschüsse gab bzw. gibt. Zum einen zeigte sich, dass es offenbar zu einer Beteiligung der Bewohner/innen hauptsächlich in den Begleitausschüssen kommt, in denen auch die Akteure der Sozialen Stadt, insbesondere die Quartiersmanager/innen anzutreffen sind. Da bereits in der Programmumsetzung des Bund-Länderprogramms „Soziale Stadt“ eine möglichst ausgeprägte Partizipation der Quartiersbewohner/innen angestrebt wurde, setzt sich dieses offenbar bei der Programmumsetzung des E&C-Programmbausteins LOS in gewisser Weise fort.

Ein zweiter auffälliger Befund ist das gehäuft gemeinsame Auftreten von Schulleiter/innen, Vereinen/Kirchengruppen und Trägern. Das lässt die Interpretation zu, dass hier ein zivilgesellschaftliches Netzwerk dieser Akteure besteht, welches durch die Besetzung des Begleitausschusses abgebildet wird. Insgesamt ist festzustellen, dass die angestrebte Einbindung aller für die Stadtteilarbeit relevanten Akteure in den Begleitausschüssen stattfand, wie die folgende Übersicht verdeutlicht.

Auffällig ist der starke Anteil von Verwaltungsvertreter/innen, die nur in knapp 6 % aller Fälle nicht im Begleitausschuss vertreten sind, hin-

	nicht im BA in %	1 bis 3 in %	mehr als 3 in %
Wirtschaftsvertreter/innen	63,00	34,20	2,90
Genossenschaften/örtliche Unternehmen	70,40	29,00	0,80
Schulvertreter/innen	60,40	38,90	0,80
freie Träger	38,20	51,70	10,10
Verwaltungsvertreter/innen	5,70	44,60	49,70
kommunalpolitische Vertreter/innen	50,40	42,50	7,20
Zielgruppenvertreter/innen	36,40	50,00	13,70
Vereine/Kirchengruppen	36,80	55,00	8,30
QM/Soziale Stadt-Akteure	31,10	66,30	2,60
Bewohner/innen	38,90	46,40	14,70

gegen in knapp der Hälfte aller Fälle mit mehr als 3 Vertreter/innen. Weitergehende Analysen werden zeigen, ob sich durch die starke personelle Dominanz der Verwaltung in den entsprechenden Begleitausschüssen auch eine starke inhaltliche Priorisierung durch die Verwaltungsakteure ergibt.

Der offenbare Einfluss vorhandener Partizipationsstrukturen, wie sie im Zuge der Umsetzung des E&C-Komplementärprogramms „Soziale Stadt“ entstanden sind, zeigt sich nicht nur durch die beteiligungsfördernde Wirkung der Quartiersmanager/innen und die deutliche Präsenz der Akteure der „Sozialen Stadt“ in den Begleitausschüssen, sondern auch in

Tabelle 2: Akteure in den Begleitausschüssen (n = 280 Standorte mit BA)

4) Durchgeführt wurde eine Faktorenanalyse zur Ermittlung typischer Zusammensetzungen in den Begleitausschüssen. Ermittelt wurden zwei Faktoren. Faktor 1 bildet das gemeinsame Auftreten von Vereinen/Kirchengruppen, Trägern und Schulleiter/innen ab, Faktor 2 das gemeinsame Auftreten von Akteuren der Sozialen Stadt und Quartiersbewohnern.

Hinblick auf die Entscheidungsprozesse über Größe und Zusammensetzung des Begleitausschusses. In 24 % aller Fälle (konkrete LOS-Standorte, n=280) entschied der Beirat „Soziale Stadt“ über dieses Gremium. In weiteren 18 % traf ein Netzwerk aus Ämtern, Beirat „Soziale Stadt“ und freien Trägern die Entscheidung über Größe und Zusammensetzung des Begleitausschusses. In immerhin 15 % aller Fälle gab es einen übergreifenden, partizipativen Entscheidungsprozess, der alle relevanten Akteure einschloss.

Die große Bedeutung partizipativer Verfahren und vernetzten Handelns wird auch in Bezug auf die Erstellung des lokalen Aktionsplanes (LAP) deutlich.

Der lokale Aktionsplan stellt das zentrale Handlungskonzept der am LOS-Programm beteiligten Kommunen dar, welches eine Situationsanalyse des Fördergebiets umfasst,

den Quartiersmanager/innen wichtige und hilfreiche Kooperationspartner sehen und sie bei der Verschriftlichung des Aktionsplanes gern zu Rate gezogen haben.⁵ Weitere 15 % waren nicht beteiligt und nur 2 % der Quartiersmanager/innen gaben an, ihnen sei der lokale Aktionsplan unbekannt.

Von den Trägern waren 44 % an der Erstellung des LAP beteiligt und 18 % gaben an, den lokalen Aktionsplan als strategische Arbeitsgrundlage nicht zu kennen. Aufgesplittet auf die beiden Trägergruppen sind das 60 % Träger, die gleichzeitig im Begleitausschuss sitzen und 30 % andere im Stadtteil wirkende Träger, die an der Ausarbeitung des LAP mitgewirkt haben.

Die folgende Tabelle veranschaulicht die Bedeutung der einzelnen Akteursgruppen für die LAP-Erstellung aus der Sicht des federführenden Amtes:

Akteure	Bedeutung für Erstellung des lokalen Aktionsplanes in %	
	weniger stark	stark
Träger	45	57
Quartiersmanagement	13	89
Begleitausschuss	18	84
Bürger/innen	67	35
Andere Ämter	52	50

Tabelle 3: Akteure und Bedeutung LAP-Erstellung (n = 102). Die Angaben beziehen sich auf Grund fehlender Werte nur auf 102 Kommunen.

daraus strategische Entwicklungsziele ableitet und konkrete Handlungsempfehlungen zur Bearbeitung der Problemlagen im Stadtteil gibt. Der LAP beinhaltet die Nennung von Strukturdaten mit differenzierter Problembeschreibung und präsentiert im günstigen Fall die Kooperationsstrukturen innerhalb des vorhandenen Ämter- bzw. lokalen Netzwerkes, die mit Hilfe der Programmförderung intensiviert und verstetigt werden sollen.

Um ein möglichst umfassendes Bild von den Problemlagen vor Ort zu erhalten und darauf abgestimmte Handlungsempfehlungen entwickeln zu können, ist das federführende Amt und der/die Koordinator/in des Programms bei der Erstellung des lokalen Aktionsplanes auf die Zuarbeit von Kollegen/innen, anderen Ämtern und dem Begleitausschuss angewiesen und zur Zusammenarbeit verpflichtet. Vor dem Hintergrund der Kooperationsverpflichtung und der Programmrealisierung unter Berufung auf den Aktionsplan interessiert im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung zunächst das Gelingen dieser Kooperationsprozesse bei der Ausgestaltung des LAP.

Von den befragten Quartiersmanager/innen bestätigen rund 83 %, an der Erarbeitung beteiligt gewesen zu sein, was sich mit der Aussage der Koordinatoren/innen deckt, welche in

Diese Befunde sind ein weiteres Indiz für die große Bedeutung der Quartiermanager/innen im Rahmen der Umsetzung von LOS.

Governance und Programm-Erfolg

Die bisherigen Darstellungen zeigten deutlich, dass die Durchsetzung der E&C-Intentionen abhängig vom jeweiligen Politikfeld in den Kommunen differenziert bewertet werden muss. Aufgrund der LOS-Programmvorgaben, die bereits gezielt auf Partizipation und Vernetzung abheben, Prinzipien also, die wesentliche Governance-Elemente beinhalten, ist in diesem Bereich folgerichtig die stärkste Governance-Ausprägung im Vergleich zu den beiden anderen Bereichen festzustellen.

Allerdings muss man auch feststellen, dass die Programmumsetzung nur in insgesamt einem Drittel der Kommunen tendenziell nach Governance-Prinzipien gesteuert wird. Das heißt, trotz der Programmvorgaben finden wir in den meisten Kommunen im Rahmen der LOS-Umsetzung klassische Steuerungsverfahren oder aber lediglich Ansätze in Richtung Governance.

Obwohl man also davon ausgehen kann,

5) In der Befragung lag in drei Fällen eine Personalunion zwischen Quartiersmanager/innen und Koordinatoren/innen vor.

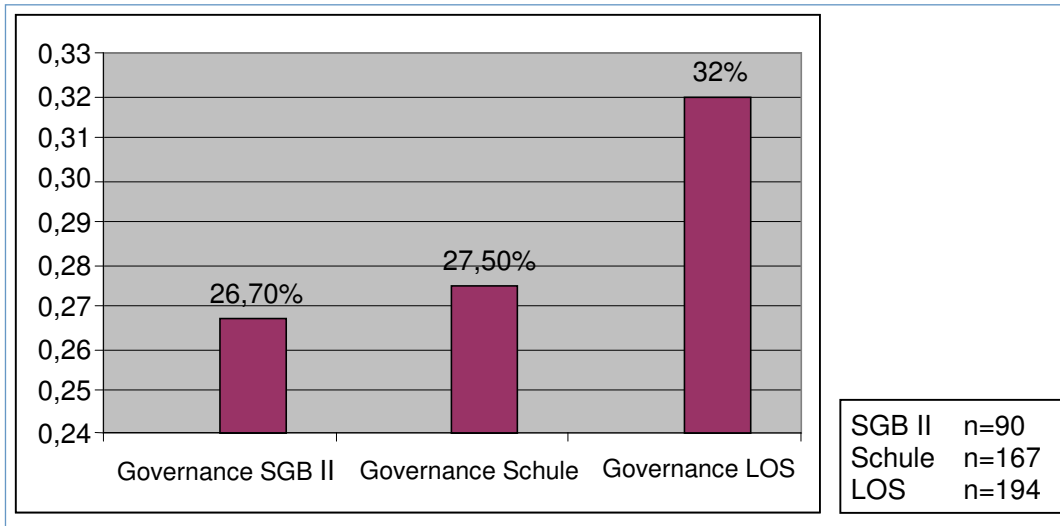


Abb. 4: Governance policy-spezifisch
Die Fallzahlen für die drei Policy-Bereiche ergeben sich aus den unterschiedlichen Rückläufen der jeweiligen Befragten. Es gingen jeweils nur die Kommunen in die Auswertung ein, für die auf der Grundlage der verfügbaren Daten der Steuerungsmodus vollständig abgebildet werden konnte.

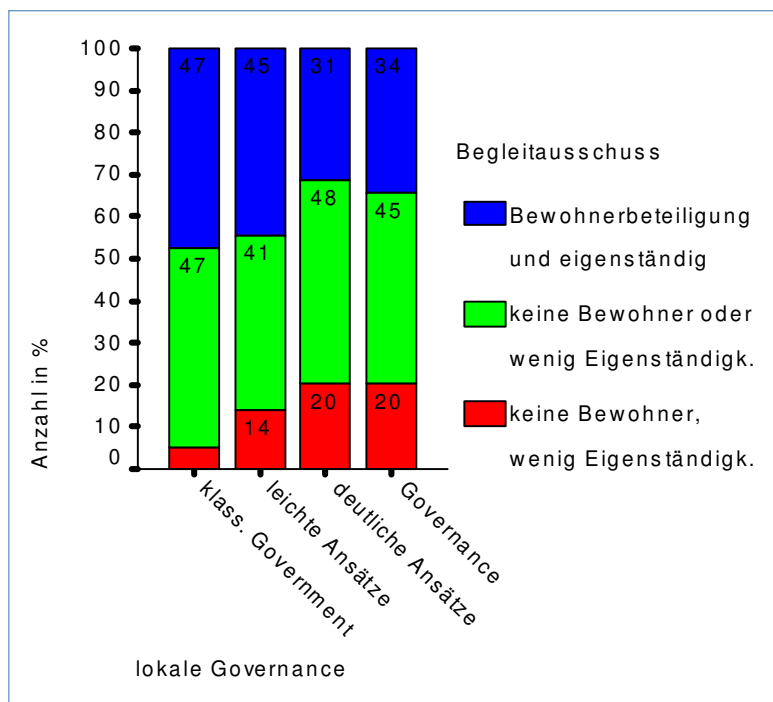
dass im Rahmen von LOS partizipative Verfahren in den Stadtteilen ausgeprägt wurden, sind diese, so sie auftreten, noch häufig unabhängig von der gesamten kommunalen Steuerung bzw. wenig eingebettet in eine strategische Steuerung im Sinne von Governance⁶.

Dies verdeutlicht auch der Befund, dass der Anteil von Begleitausschüssen, die als partizipativ zu charakterisieren sind, an den Standorten den größten Anteil bilden, die eher eine Government-Steuerung aufweisen.

zustreben ist, dürfte aber nur zu erreichen sein, wenn es zu einer Einbettung in stadtteilübergreifende lokale Governance kommen kann.

Eine geringere Governance-Ausprägung ergibt sich, wie auf Grund der Einzelbefunde erwartet werden konnte, im Bereich der Umsetzungsprozesse des SGB II. Lediglich in 26,7 % (n=90) der Kommunen weisen diese Prozesse ausgeprägte Governance-Merkmale auf.

Dabei handelt es sich um 19 ARGE-Kommunen und 5 Optionskommunen. Bezogen



auf die Gesamtheit der jeweiligen Gruppe in der Untersuchung entspricht das einem Anteil von 24 % der ARGE-Kommunen und 41,6 % Optionskommunen. Es sind also verhältnismäßig öfter Optionskommunen, die einen positiven Governance-Wert erreichen.

Im Bereich der Einbindung von Schulen in lokale Kooperationsprozesse weisen immerhin 27,5 % der Kommunen (n=167) positive Governance-Werte auf, obwohl es sich um ein Feld handelt, welches ebenfalls nicht originär im Einflussbereich kommunaler Steuerung liegt, sondern bei dem, wie be-

Abb. 5: Governance und partizipative Begleitausschüsse (n = 229)

Dies lässt den Schluss zu, dass Partizipation in diesem Falle stark programmgebunden ist. Eine Verstetigung, die aufgrund der bereits dargestellten positiven Wirkung von Partizipation auf den LOS-Programmerfolg (vgl. Abb.4) an-

reits erläutert, der Einfluss der jeweiligen Landesebene zu berücksichtigen ist.

Bedenkt man den deutlich positiven Effekt von Governance hinsichtlich einer deutlich höheren Kooperationspraxis der Schulen in sozialen Brennpunkten (vgl. auch Burchardt/Tillmann 2006), so kann man hier am ehesten eine Bestätigung unserer Grundannahme finden, dass diese Form der Steuerung die beste

6) Hierzu wurde ein Governance-Index herangezogen, der auf der Grundlage unserer Befragungsergebnisse allgemeine, politikfeldunspezifische Steuerungsmerkmale abbildet.

Basis bietet, um E&C-Prinzipien durchzusetzen. Im Bereich des SGB II ist ein solcher Effekt so deutlich nicht zu Tage getreten, die dargestellten empirischen Befunde deuten aber auch in diese Richtung. Hier bleibt abzuwarten, wie sich die Entwicklungen weiter vollziehen. Es ist bei der Bewertung unserer Ergebnisse auf jeden Fall zu berücksichtigen, dass die umsetzenden Akteure in den Kommunen zum Zeitpunkt der Befragung noch sehr häufig mit der strukturellen Umstellung von Verfahren und Zuständigkeiten in den neu gegründeten Institutionen beschäftigt waren.

Um eine abschließende Bewertung der Wirkungen von Governance vorzunehmen, soll an dieser Stelle der Blick auf die Gesamtverteilung der Kommunen gerichtet werden.

und Vernetzung ab.

Zum Beispiel wurde erhoben, in welcher Weise sich die Kooperation zwischen an der Umsetzung einzelner Programmbausteine beteiligten Personen gestaltet. Wurde beispielsweise der lokale Aktionsplan im Rahmen der LOS-Umsetzung im Alleingang des federführenden Amtes oder unter Beteiligung eines Ämternetzwerkes entwickelt? Oder aber sind LOS-Projekte von Quartiersbewohner/innen entwickelt worden, was darauf schließen ließe, dass in Eigeninitiative Anschlüsse an andere Programmbausteine gesucht und gestaltet werden.

Die Wirkung bzw. der vorhandene Einfluss der kommunalpolitischen Steuerungsmodi wurde bezogen auf allgemeine E&C-Erfolgskriterien geprüft.

Governance-Dimension		Sektorübergreifendes, strategisches Verwaltungshandeln		
Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure		Starke Ausprägung	Mittlere Ausprägung	Schwache Ausprägung
	Starke Ausprägung	Typ 1 22 Kommunen	Typ 2 27 Kommunen	Typ III 2 Kommunen
	Mittlere Ausprägung	Typ IV 24 Kommunen	Typ 5 60 Kommunen	Typ VI 20 Kommunen
	Schwache Ausprägung	Typ VII 3	Typ VIII 17 Kommunen	Typ IX 21 Kommunen

Tabelle 4: Governance-Ausprägung in untersuchten E&C-Kommunen (n = 196)

Interpretiert man die mittleren Ausprägungen von Governance positiv als ausgeprägte Ansätze neuer Steuerungsformen, auch wenn diese noch nicht durchgängig anzutreffen sind, so kann man auf der Grundlage dieser Werte davon ausgehen, dass eine deutliche Mehrzahl der Kommunen seitens der kommunalen Steuerungsmodi Merkmale aufweisen, die den strategischen Intentionen von E&C – Kooperation, Vernetzung und ressortübergreifendes Arbeiten – zumindest in Ansätzen durchaus entsprechen.

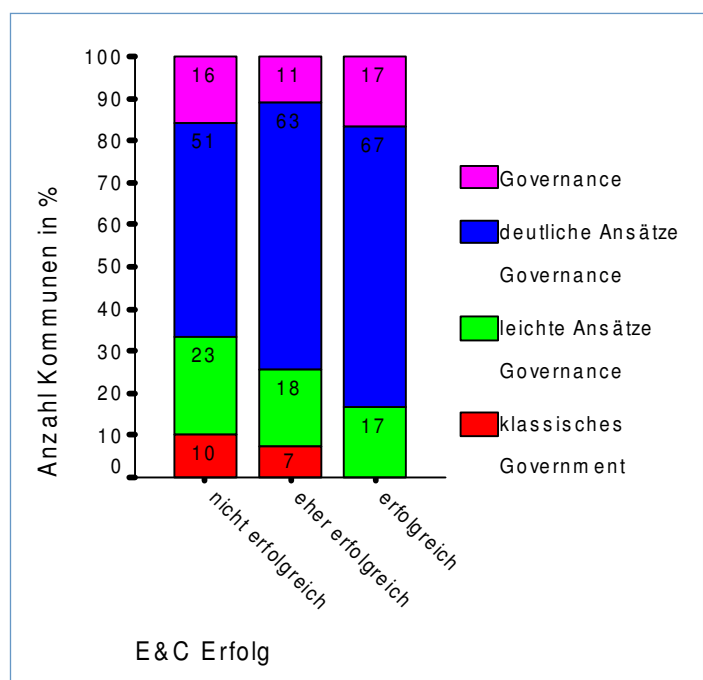
In diesen Fällen kann man begründet davon ausgehen, dass die Programmidee und Philosophie der Programmplattform auf fruchtbaren Boden fällt und die Programmumsetzung, z. B. des E&C-Programmbausteins LOS, positiv beeinflusst wird.

Ausgehend von dieser Annahme ist die Frage zu stellen, ob sich in den E&C-Standorten denn nun die vermuteten Einflüsse der verschiedenen Ausprägungen von Governance feststellen lassen? Wo sind zum jetzigen Zeitpunkt E&C-Erfolge im Sinne der Programmphilosophie festzustellen?

Die E&C-Erfolgskriterien leiten sich aus den konkreten Zielen des Programms ab und bilden die Dimensionen Kooperation, Partizipation

Die ermittelten Befunde bestätigen einerseits unsere Annahmen, sind andererseits aber auch ambivalent zu beurteilen. Die folgende Abbildung macht zunächst aber deutlich, dass in der Programmumsetzung von E&C überwiegend die Kommunen erfolgreich sind, die deutliche Ansätze von Governance-Steuerung aufweisen.

Abb. 6: Zusammenhang Governance und E&C-Erfolg in den Kommunen



Für die erfolgreichen E&C-Kommunen liegt nicht in einem einzigen Fall eine klassische Government-Steuerung vor. So ist auf jeden Fall die Schlussfolgerung zulässig, dass eine klassische kommunalpolitische Steuerung, die durch strenge Ressortorientierung, Top-down-Strategien und ausgeprägte hierarchische Entscheidungsverläufe gekennzeichnet ist, den Intentionen von E&C diametral entgegensteht und keine positiven Ergebnisse im Sinne konkreter Erfolge auf der Seite der benachteiligten Jugendlichen erwarten lässt.

Auffällig ist aber auch der relativ hohe Anteil von Governance in den Kommunen, die in Hinblick auf den E&C-Erfolg weniger positiv einzuschätzen sind. Dies sind entsprechend unserer Annahmen eigentlich Kommunen, in denen sich der vorhandene kommunale Steuerungsmodus und E&C positiv bedingen müssten, so dass ein E&C-Erfolg hier eher zu erwarten wäre. Eine plausible Interpretation auf der Grundlage unserer qualitativen Auswertungen und vor dem Hintergrund der Erfahrungen vor Ort ist folgende: In Kommunen, in denen Governance ausgeprägt ist, war dies oft schon vor E&C bzw. LOS der Fall. Das heißt, bereits etablierte kommunale Governance-Strukturen wurden durch neue Strukturen, bspw. durch die LOS-Vorgabe, Begleitausschüsse und Koordinierungsstellen einzurichten, in gewisser Weise „gestört“, denn es gab ja bereits funktionierende Strukturen, die Sozialraumorientierung, Partizipation und Vernetzung beinhalteten. Die synergetische Nutzung dieser vorhandenen Strukturen war offenbar nicht immer ohne weiteres zu erreichen.

Hinzu kommt, dass die Kriterien für die Bewertung des E&C-Erfolges in den Kommunen zum jetzigen Zeitpunkt eher weich sind und oft auf individuellen Einschätzungen beruhen. Entsprechende weitere Analysen anhand zu entwickelnder objektiver Erfolgskriterien sind nach Abschluss von E&C auf jeden Fall anzustreben.

Will man ein abschließendes Fazit wagen, so ist in erster Linie hervorzuheben, dass eine kommunalpolitische Steuerung im Sinne von Governance die Umsetzung von E&C und LOS auf jeden Fall begünstigt. Dies legt nahe, dass die E&C-Intentionen in Hinblick auf Partizipation, Vernetzung und sozialraumorientiertes Handeln über die einzelnen Programmelemente und Bausteine in lokale Steuerungsmechanismen vermittelt werden müssen, die insgesamt Merkmale neuer Steuerung im Sinne von Governance aufweisen. Eine von der gesamtkommunalen Steuerung abgekoppelte Verfolgung dieser Prinzipien (z. B. Bürgerbeteiligung nur im LOS-Begleitausschuss) verspricht nur geringe Nachhaltigkeit.

Neben dieser Einbettung in gesamtkommunale Governance kommt der Berücksichtigung unterschiedlicher Strukturprinzipien und Handlungslogiken auf Grund der vorhandenen politischen Ebenenverflechtung in verschiedenen Politikfeldern eine zentrale Bedeutung zu. Hier wurde dies exemplarisch verdeutlicht am Beispiel der kommunalen Umsetzung des SGB II für die unter 25-Jährigen und der Einbindung von Schulen in lokale Bildungspolitik. In beiden Politikfeldern sind die E&C-Intentionen ungleich schwerer direkt umzusetzen. Das verdeutlicht die große Bedeutung von Programmbausteinen im Rahmen von E&C, die konkret auf die Problemlagen und Zielgruppen in den Stadtteilen zugeschnitten sind. Nur über diese sind die notwendigen Entwicklungen partizipativer, vernetzter und sozialraumorientierter Verfahren in allen für die Herausforderungen der Jugendhilfe relevanten Politikfeldern zu erreichen.

Literatur

- Behr-Heintze, A./Lipski, J. (2005): Schulkooperationen – Stand und Perspektiven der Zusammenarbeit zwischen Schulen und ihren Partnern. Ein Forschungsbericht des DJI. Schwalbach
- Benz, A. (2004): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Ders. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 11–28
- Benz, A. (Hg.) (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden
- Burchardt, S./Förster, H. (2005): Nachhaltigkeit lokaler Netzwerke und Modi kommunalpolitischer Steuerung: Das Bundesprogramm „Entwicklung & Chance“ als institutionelle Modernisierungspolitik. In: Haus, M. (Hg.): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland. Wiesbaden
- Burchardt, S./Tillmann, F. (2006): Schule im Kontext kommunaler Steuerung. Empirische Befunde aus den Gebieten des Bundesprogramms E&C – Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten. Erscheint in: Reutlinger, C./Mack, W./Wächter, F./Lang, S. (Hg.): Jugend und Jugendpolitik in benachteiligten Stadtteilen in Europa. Wiesbaden
- E&C im Kontext neuer kommunalpolitischer Strategien (2003): Antrag für die wissenschaftliche Begleitung von E&C – zweite Phase. München, S. 7
- Goldsmith, M. (2001): Urban Governance. In: Paddison, R. (Hg.): Handbook of Urban Studies. London/Thousands Oaks/New Delhi, S. 325–335

- Häußermann, H. (2001): Aufwachsen im Ghetto? In: Bruns K./Mack, W. (Hg.): Aufwachsen und Lernen in der sozialen Stadt. Opladen, S. 37–51
- Heinelt, H. (2004): Governance auf lokaler Ebene. In: Benz, A. (Hg.) Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 29–42
- Jugendwerk der deutschen Shell (Hg.) (1997): Jugend 97. Zukunftsperspektiven – Gesellschaftliches Engagement – Politische Orientierung. Opladen
- Lange, S./Schimank, U. (2004): Governance und gesellschaftliche Integration. In: Dies. (Hg.): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden, S. 9–44
- Lange, S./Schimank, U. (2004): Governance und gesellschaftliche Integration. In: Dies. (Hg.): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden, S. 9–44
- Mayntz, R. (1996): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Beyme, K. von/Offe, C. (Hg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation. PVS Sonderheft 26. Opladen, S. 148–168
- Mayntz, R./Scharpf, F. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Dies. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a. M., S. 39–72
- Mayntz, R./Scharpf, F. (Hg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a. M.
- Projektgruppe „Netzwerke im Stadtteil“ (2004): Sozialräumliche Vernetzung und Kooperation in den Gebieten des Programms E&C. Projektbericht der ersten Phase der wissenschaftlichen Begleitung von E&C. Deutsches Jugendinstitut e.V. München

Weiterführende Literatur

- Alisch, M. 1998 (Hg.): Stadtteilmanagement, Opladen
- Austermann, K./Zimmer-Hegmann, R. (2000): Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Dortmund (ILS-Schriften Nr. 166)
- Benz, A. (1997): Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflussnahme auf staatliche Steuerung, in: Klein, A./Schmalz-Bruns, R. (Hg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement. Bonn, S. 88–113
- Bogumil, J. (2004): Bürgerkommunen als Perspektive der Demokratieförderung und Beteiligungsstärkung. In: Kessl, F./Otto, H.-U. (Hg.): Soziale Arbeit und soziales Kapital – Zur Kritik lokaler Gemeinschaftlichkeit. Wiesbaden, S. 113–122
- Bruns, K./Mack, W. (Hg.) (2001): Aufwachsen und Lernen in der sozialen Stadt. Opladen
- Cars, G./Healy, P./Madanipour, A./Magalhaes, C. de (2002): Transforming Governance, Institutional Analysis and Institutional Capacity. In: Dies. (Hg.): Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux. Aldershot, S. 6–29.
- Cars, G./Healy, P./Madanipour, A./Magalhaes, C. de (Hg.) (2002): Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux. Aldershot
- Fürst, D./Lahner, M./Zimmermann, K. (2004): Placemaking und neue Formen der local governance durch neue Ansätze integrierter Stadtteilentwicklung? Reihe REGIO Transfer, Band 4 des IRS Erkner. Berlin
- Greese, D. (1999): Kommunale Kinder und Jugendpolitik. In: Wollmann, H./Roth, R. (Hg.): Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen, S. 717–732
- Heinelt, H. (1999): Kommunale Arbeitsmarktpolitik. In: Wollmann, H./Roth, R. (Hg.): Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen, S. 633–645
- Heritier, A. (Hg.) (1987): Policy-Analyse. Opladen
- Jann, W./Wegrich, K. (2004): Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz, A. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 193–212
- Kessl, F./Otto, H.-U. (2004): Soziale Arbeit und soziales Kapital – Zur Kritik lokaler Gemeinschaftlichkeit. Wiesbaden
- Koop, D. (1999): Gesellschaftliche Steuerung. Selbstorganisation und Netzwerke in der modernen Politikfeldanalyse. Marburg
- Mayntz, R. (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Heritier, A. (Hg.): Policy-Analyse. Opladen, S. 39–56
- Paddison, R. (Hg.) (2001): Handbook of Urban Studies. London/Thousands Oaks/New Delhi
- Willke, H. (1985): Gesellschaftssteuerung. In: Glagow, M./Willke, H. (Hg.): Gesellschaftsteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität. Bielefeld, S. 29–53
- Wollmann, H./Roth, R. (Hg.) (1999): Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen

Kontakt

Dr. Susann Burchardt*
 Deutsches Jugendinstitut e.V.
 Regionale Arbeitsstelle Halle
 Franckeplatz 1, Haus 12/13
 06100 Halle
 Tel: 03456/817818
 E-Mail: burchardt@dji.de

* Wissenschaftliche Begleitung der Modellprogramme „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ und „Lokales Kapital für soziale Zwecke“, Projektgruppe E&C