

Forschungsplan: Kommunale Jugendpolitik

Norbert Herriger

Internationales Studien- und Dokumentationszentrum für
Jugendkonflikte

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften, Universität Gesamthochschule Wuppertal

In Heft 1/1981 des Kriminologischen Journals stellten wir den Forschungsplan für das Projekt „Strategien der Kontrolle und der Prophylaxe von Jugenddelinquenz im kommunalen Raum“ vor. Dieses Forschungsunternehmen ist in der Zwischenzeit abgeschlossen; ein ausführlicher Endbericht wird noch in diesem Jahr veröffentlicht werden. Die Untersuchung zum Thema „Kommunale Jugendpolitik“, deren Konzeption und leitende Fragestellungen hier vorgestellt werden sollen, knüpft an die vorliegenden Forschungsarbeiten an. Ihr Ziel ist es, die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommune bei der Planung und der politischen Durchsetzung von Jugendhilfemaßnahmen – und hier insbesondere von Maßnahmen zur Prävention des abweichenden Verhaltens von Kindern und Jugendlichen – auf kommunaler Ebene zu erkunden. Gefördert wird diese Forschung durch das Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen. Sie wird im zweiten Halbjahr 1983 unter der wissenschaftlichen Leitung von Prof. Dr. Manfred Brusten im Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Universität Gesamthochschule Wuppertal anlaufen.

1. Zentrale Fragestellungen und Analyseebenen

Das Forschungsprojekt „Kommunale Jugendpolitik“ thematisiert zwei unterschiedliche, in der bisherigen sozialwissen-

schaftlichen Forschung noch kaum bearbeitete Aspekte jugendbezogener Entscheidungsprozesse: Zum einen sollen *die Planungsprozesse* untersucht werden, die im Vorfeld kommunalpolitischer Entscheidung ablaufen und die 'Eckwerte' für die (organisatorische, personelle und infrastrukturelle) Entwicklung der Jugendhilfe festsetzen. Zum anderen sollen *die politischen Entscheidungsprozesse* (Beratung in Ausschüssen und Stadtrat; Abwägung von Finanzierungsprioritäten; Konkurrenz der verschiedenen kommunalen Teilpolitiken) selbst untersucht werden., den diese Planungsvorgaben und -beschlüsse bis zu ihrer politischen Ratifizierung durchlaufen müssen und in dem sie auf das 'politisch Machbare' zugeschnitten werden. Die Forschung verfolgt dabei eine Prozeßperspektive, d. h. es soll eine Verlaufsanalyse erstellt werden, die die Entscheidungspunkte offenlegt, an denen die verschiedenen Akteure in der Arena jugendbezogener Planung und politischer Entscheidung Einflußressourcen mobilisieren, um die mittelfristige Festlegung der Entwicklung der Jugendhilfe zu beeinflussen.

Das Forschungsprojekt soll auf drei unterschiedlichen Analyseebenen ansetzen, auf denen jeweils unterschiedliche Fragestellungen verfolgt werden. Die Abbildung auf der folgenden Seite gibt einen Überblick über diese Analyseebenen der Forschung.

Analyseebene 1: Analyse der Arbeit zwischenbehördlicher Planungs- und Koordinationsgremien

In der politischen Diskussion der letzten Jahre ist die Kritik an der Fragmentierung und an der mangelnden Koordination der verschiedenen Behörden der Sozialadministration (Jugendamt; Sozialamt; Gesundheitsamt; Freie Wohlfahrtsverbände; andere Institutionen 'sozialer Sicherung') gewachsen. Als Antwort der Politik auf die immer dringlicher werdenden Steuerungsaufgaben der Kommune bei der Erbringung von sozialen Dienstleistungen sind so in jüngster Zeit verschiedene zwischenbehördliche Arbeitskreise eingerichtet worden, die die Abstimmung und die Koordination der lokalen Dienstleistungen, die Organisation eines integrierten Versorgungsnetzes und die Planung notwendiger sozialer Infrastrukturmaßnahmen zur Aufgabe haben. Im Bereich der kommunalen Jugendpolitik sind hier vor allem zwei zwischenbehördliche Gremien von Bedeutung, in denen Vorschläge für Maßnahmen, die in den beteiligten Behörden und Einrichtungen in jeweils eigener Entscheidungskompetenz (Implementationsmacht) dann durchgeführt werden, erarbeitet, zugleich aber auch Planungsvorschläge und -Empfehlungen an die Kommunalpolitik erarbeitet werden können: 1. der Arbeitskreis zur Bekämpfung der Jugendkriminalität und 2. die Psychosoziale Arbeitsgemeinschaft.

Analyseebene 3

Arena kommunalpolitischer
Entscheidung

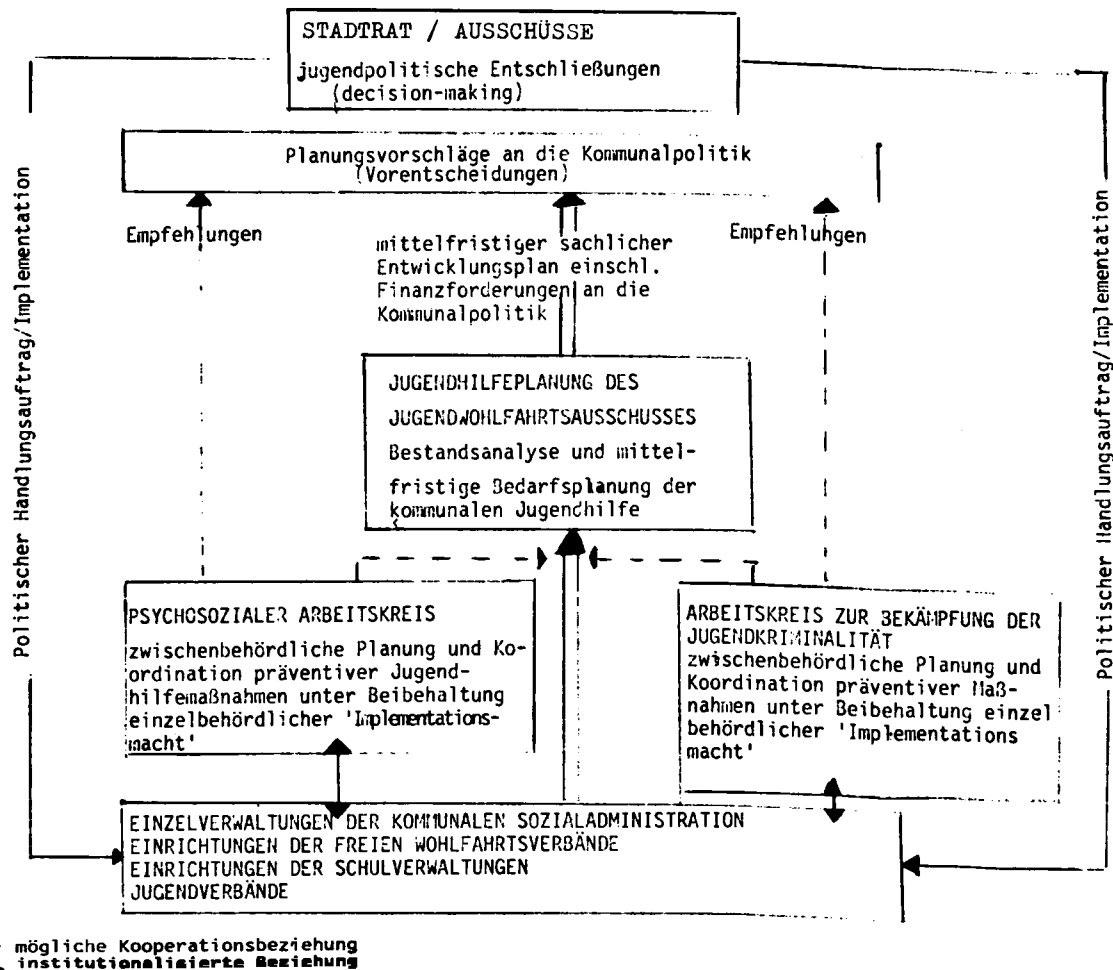
Analyseebene 2

Politiknahe Planungsgremien
Jugendhilfeplanung des JwA

Analyseebene 1

Zwischenbehördliche Planungs-
und Koordinationsgremien

Ebene praktischen jugend-
bezogenen Handelns



1. *Der Arbeitskreis zur Bekämpfung der Jugendkriminalität:* Der „Arbeitskreis zur Bekämpfung der Jugendkriminalität“ ist – auf kommunaler Ebene – ein wichtiges Instrument 'konzentrierter' Präventionsplanung. Dieser Arbeitskreis, in Nordrhein-Westfalen durch einen Runderlaß des Innen-, des Arbeits-, des Justiz- und des Kultusministers vom 16. 8. 1978 eingerichtet, ist durch Vertreter des Jugendamtes, des Ordnungsamtes, der Polizei und anderer „fachlich zuständiger Stellen“ (Vertreter der Justiz, der Schulverwaltung und des Sozialamtes) besetzt. Sein politischer Auftrag ist es, die Handlungsbeiträge der einzelnen beteiligten Institutionen, die bislang in klar voneinander abgegrenzter Zuständigkeitsbereiche ressortiert und kaum durch fallübergreifende Kooperationsbezüge miteinander verbunden waren, in ein gemeinsames Konzept vorbeugenden Handelns zu integrieren und durch die planvolle Umsetzung dieses Konzepts langfristig eine konzertierte kommunale Präventionspraxis herzustellen. Der zwischenbehördlichen Zusammenarbeit stellen sich dabei vor allem folgende Aufgaben: Der Arbeitskreis soll durch wechselseitigen Austausch devianzbezogener Erkenntnisse ein gemeinsames Bild der Struktur, der Verursachung und der sozialräumlichen 'Verortung' des Problemverhaltens von Minderjährigen im kommunalen Lebensraum entwickeln (*gemeinsame Problemanalyse*); er soll einen abgestuften Katalog der zu erreichenden Teilziele präventiver Arbeit erstellen (*Zielkonzertierung*) und er soll schließlich einen Plan zielbezogener Präventionsstrategien entwerfen, der dann, zeitlich und sachlich abgestimmt, in einem kooperativen Arbeitsverbund durch die beteiligten Institutionen ausgeführt werden (*Maßnahmenkoordination*).

2. *Die psychosoziale Arbeitsgemeinschaft:* Ein nicht minder bedeutsames zwischenbehördliches Planungs- und Koordinationsgremium ist – auf kommunaler Ebene – die Psychosoziale Arbeitsgemeinschaft. Rechtliche Grundlage der Einrichtung dieses Gremiums ist der Erlaß des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales NW vom 15.3.1976, der die Einberufung Psychosozialer Arbeitsgemeinschaften unter der Leitung des Gesundheitsamtes vorsieht. Auch die Entwicklungsgeschichte dieser Arbeitsgemeinschaften ist eng verknüpft mit der Kritik an Strukturmängeln der bestehenden psychosozialen Versorgung: an der Ineffizienz und mangelnden Bedarfsgerechtigkeit des Versorgungssystems, seinen kontrollierenden und stigmatisierenden Funktionen, an der gravierenden Unterversorgung lokaler Problemgebiete einerseits sowie an der organisatorisch bedingten Problemsplitterung, der mangelnden Zuständigkeitsabgrenzung der psychosozialen Dienste und der Unfähigkeit zur bedarfsorientierten Koordination andererseits. Aufgabe der Psychosozialen Arbeitsgemeinschaften ist es daher, die psycho-

soziale Versorgung der Region (neben der Psychiatrie also die Gesamtheit aller beratend und behandelnd tätigen Einrichtungen) zu koordinieren, eine Defizitanalyse zu erstellen und durch Bedarfsplanungen ein integriertes, gemeindenahes Versorgungssystem auszugestalten (vgl. hierzu Peil, E. / Timm, W.: Psychosoziale Arbeitsgemeinschaften als lokale Verhandlungs- und Koordinationssysteme, Sonderheft 6, Neue Praxis 1981, S. 133–145). Mitglieder der Psychosozialen Arbeitsgemeinschaft sind Vertreter der verschiedensten Verwaltungen und Einrichtungen: Mitarbeiter des Jugendamtes, des Gesundheitsamtes, des Sozialamtes, der kommunalen und kirchlichen Beratungsdienste (Erziehungsberatung; Schulpsychologischer Dienst), der kommunalen Behandlungszentren (Kinderklinik), der Erziehungsheime und der in der Jugendhilfe tätigen Freien Wohlfahrtsverbände.

Fragestellungen: Auf der ersten Analyseebene sollen im Hinblick auf diese beiden Arbeitskreise u. a. folgende Fragestellungen verfolgt werden:

Analyse der unterschiedlichen Problemdefinitionen der beteiligten Institutionen: d. h. Untersuchung der unterschiedlichen Einschätzungen und Sichtweisen der Mitglieder dieser zwischenbehördlichen Planungs- und Koordinationsgremien hinsichtlich der konkreten Problemlagen von Kindern und Jugendlichen im kommunalen Raum; die praktischen Erklärungen für die Entstehung dieser sozialräumlichen Problemlagen und das 'Rezeptwissen' der Praktiker hinsichtlich der notwendigen Veränderung der Jugendhilfepolitik der Stadt.

Analyse der unterschiedlichen Zieldefinitionen der beteiligten Institutionen: d. h. Untersuchung der unterschiedlichen Präventionsvorstellungen der beteiligten Institutionenvertreter; ihre jeweiligen berufspolitischen Interessenstandorte, die in diesen Präventionskonzepten zum Ausdruck kommen; abgeleitet daraus die jeweils unterschiedlichen Zieldefinitionen und Prioritätensetzungen für die kommunale Jugendpolitik und das praktische Handeln der Sozialadministration.

Analyse des konkreten Entscheidungshandelns der zwischenbehördlichen Planungs- und Koordinationsgremien: d. h. Untersuchung der konkreten Planungsbeschlüsse, die in diesen Gremien gemeinsam verabschiedet und dann 'nach unten', auf die Ebene des konkreten Handelns der beteiligten Behörden und Einrichtungen, 'durchgeschaltet' werden; zugleich Untersuchung der Planungsvorschläge und -empfehlungen, die an politiknahe Planungsgremien (z. B. Jugendwohlfahrtsausschuß) und ggfs. direkt an den Stadtrat gerichtet werden („decision-making“): mögliche Konfliktthemen, die zu kontroversen Auseinandersetzungen führen; Zweckkoalitionen, die von einzelnen Behörden bei der Verabschiedung von Einzelbeschlüssen eingegangen werden; die Ausschließung von Entscheidungsalternativen, die aufgrund der Antizipa-

tion erwartbarer Widerstände (z. B. Argumente wie „politisch nicht machbar“; „haushaltstechnisch nicht finanzierbar“ usw.) bereits auf dieser untersten Ebene jugendbezogener Planung entwertet und damit ausgeblendet werden („non-decision-making“).

Analyseebene 2: Analyse der Jugendhilfeplanung des Jugendwohlfahrtsausschusses

Der Unterausschuß 'Jugendhilfeplanung' des Jugendwohlfahrtsausschusses ist auf kommunaler Ebene das wohl wichtigste 'politiknahe' Planungsgremium. Seine Planungsarbeit ist auf die Erstellung eines mittelfristigen sachlichen Entwicklungsplans gerichtet, in dem 'Leitwerte' für die Entwicklung zukunftsbezogener Strategien zur Lösung der komplexen Aufgaben der Jugendhilfe (einschließlich der dafür notwendigen infrastrukturellen Einrichtungen) festgeschrieben werden. Im bestehenden Jugendhilferecht gibt es zwar keine Verpflichtung zur Erstellung eines Jugendhilfeplans. Gleichwohl aber schreiben die §§ 5 und 7 JWG, nach denen das Jugendamt die für die Wohlfahrt der Jugend erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen anzuregen, zu fördern und ggfs. zu schaffen hat, einen Planungsauftrag fest. Nach dem „Entwurf eines Sozialgesetzbuches (SGB): der Bundesregierung vom 8.11.1978, §§ 99–103 ist die Jugendhilfeplanung als Pflichtaufgabe des Jugendamtes vorgesehen. Mitglieder dieses Gremiums sind Vertreter des Jugendamtes, der Parteien und der Freien Wohlfahrtsverbände. Politischer Auftrag der Jugendhilfeplanung ist es, den (aktuellen und hochgerechneten zukünftigen) Bedarf an Einrichtungen und Diensten der Jugendhilfe nach Maßgabe sozialräumlicher Problemlagen zu ermitteln, räumlich differenzierende Planungsvorschläge zur Ausgestaltung der Jugendhilfe zu unterbreiten und diese Vorschläge in die Arena kommunalpolitischer Entschließung einzubringen. Die Jugendhilfeplanung legt so – noch vor der Beschlußfassung der Vertretungskörperschaft – die verbindlichen 'Eckwerte' des zukünftigen Präventionshandelns kommunaler Jugendhilfebehörden fest: Sie formuliert über die bindende Festlegung von Zielkatalogen langfristig Politik, Selbstverständnis und praktische Orientierung jugendbezogenen Präventionshandelns.

Fragestellungen: Im Hinblick auf die Jugendhilfeplanung des Jugendwohlfahrtsausschusses sollen vor allem folgende Fragestellungen verfolgt werden:

- die Unterschiede in der Wahrnehmung und Interpretation der 'behördenrelevanten' Verhaltensprobleme von Kindern und Jugendlichen durch die verschiedenen planungsbeteiligten Gruppen;
- die Präventionsvorstellungen, die die verschiedenen

‘Parteien‘ in den Planungsprozeß einbringen und durchzusetzen versuchen, und die je besonderen Interessen, die sich an diese vorgeschlagenen Präventionsmaßnahmen binden; – Analyse der übergreifenden Ansprüche und Interessen, die die planungsbeteiligten Gruppen in den Planungsprozeß einbringen, und ihre jeweils unterschiedliche Fähigkeit, durch die Mobilisierung politischer Einflußressourcen und durch Koalitionsbildung eine bestimmte jugendpolitische Orientierung der Planungsbeschlüsse durchzusetzen; – die (antizipierten oder bereits konkret erfahrenen) Widerstände, die schon auf dieser Ebene der Planformulierung zur Zurücknahme präventiv gerichteter Planungsperspektiven und zur Beschränkung auf das „Maß des politisch Machbaren“ führen (Antizipation der mangelnden Durchsetzungsmacht von Planungsperspektiven gegenüber dem Kartell anderer kommunalpolitischer Interessengruppen; fiskalische Widerstände; Widerstände einzelner Behörden gegen geplante Veränderungen der organisatorischen Verfassung der lokalen Jugendkontrolle u. a. m.).

Analyseebene 3: Analyse der jugendpolitischen Entscheidungen des Stadtrates

Sind die jugendbezogenen Planungsvorschläge durch den Jugendwohlfahrtsausschuß erst einmal erstellt, so gehen sie als Beschlußvorlagen in die letzte Phase kommunalpolitischer Entschliebung ein. Die wissenschaftliche Analyse dieser konkreten Entscheidungen, die die jugendbezogenen Planungsvorgaben auf dieser politischen Ebene – in den Fraktionen, in den Verhandlungen des Stadtrates, im Hauptausschuß, im Haushalts- und Finanzausschuß – zu durchlaufen hat, steckt noch in den allersten Anfängen. Ein gesichertes theoretisches und methodisches Instrumentarium, das eine Rekonstruktion dieser Entscheidungsprozesse in ihrem tatsächlichen Verlauf möglich machen würde, liegt noch nicht vor. Leitend für unseren Forschungsansatz ist hier die Überprüfung der (zunächst noch allgemein formulierten) These, daß die Jugendpolitik in der Konkurrenz mit anderen Teilpolitiken (z. B. Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik; Stadtentwicklungspolitik) im kommunalpolitischen Entscheidungsfeld über eine nur geringe Durchsetzungsmacht verfügt (Marginalität der Jugendpolitik), was dazu führt, daß angesichts der akuten Finanzkrise der Kommunen die fiskalischen Handlungsspielräume für die Implementation von jugendbezogenen Maßnahmen reduziert werden, während in den dominierenden Politikbereichen auch auch weiterhin Investitionen getätigt werden (vgl. Offe, C.: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen, in: Kress, G. / Senghaas, O.: Politikwissenschaft, Frankfurt/M. 1972, S. 135–164). Anknüpfend an diese These richtet sich unser Forschungsinteresse auf dieser dritten Analyseebene somit

auf die *Selektivität der kommunalpolitischen Entscheidungen*, d. h. 1. auf das Abwägen von Finanzierungsprioritäten für kommunale Leistungen, aber auch 2. auf die inhaltlichen Korrekturen, die an den vorgefertigten Planungsvorschlägen durch den Stadtrat angebracht werden.

Fragestellungen: Auf der Ebene der jugendpolitischen Entscheidung des Stadtrates sollen u. a. folgende Fragestellungen bearbeitet werden:

- *Analyse des politischen Entscheidungsganges zur kommunalen Jugendhilfeplanung:* mögliche 'Varianten' sind hier: bloß formales 'Absegnen' der von Planungsexperten vorgelegten Beschlußvorlagen; inhaltliche Auseinandersetzung und Korrektur der Beschlußvorlagen in der parlamentarischen Debatte oder Überleitung der Beschlußvorlagen in andere Ausschüsse (Hauptausschuß; Haushalts- und Finanzausschuß) zwecks Abstimmung mit Haushalts- und Investitionsplänen;
- *Analyse der Beeinflussung der jugendpolitischen Entscheidung durch die Akteure in den Ausschüssen des Stadtrates:* d. h. Untersuchung des Abstimmungsverhaltens insbesondere der politischen Spitzen der unterschiedlichen Verwaltungsressorts, die in den Ausschüssen des Stadtrates durch manifeste Einsprüche oder durch das Einlegen von Vetos auf das 'politische Schicksal' jugendbezogener Planungen Einfluß nehmen; das 'Aushandeln' divergierender Interessen bei der Festlegung der dem Jugendressort zuzuweisenden Finanzen und
- *Analyse der konkreten Investitionen und der Maßnahmen im Bereich der kommunalen Jugendhilfe,* die schließlich vom Stadtrat beschlossen werden und mit deren Durchführung und Verwirklichung die Einzelverwaltungen der Sozialadministration, die Freien Wohlfahrtsverbände und andere Träger beauftragt werden. Hier sind zu unterscheiden Veränderungen
 - der jugendbezogenen Infrastrukturausstattungen von Stadtteilen (aber auch: welche Stadtteile werden als 'benachteiligt' eingeschätzt und werden daher primär mit sozialen Infrastruktureinrichtungen bedacht);
 - der Organisationsstruktur kommunaler Einzelverwaltungen;
 - der Kooperationsvereinbarungen und -verpflichtungen der beteiligten Institutionen auf kommunaler Ebene;
 - der personellen Ausstattung der einzelnen Behörden (Prioritäten im Stellenplan; finanzielle Handlungsspielräume);
 - der inhaltlichen Struktur jugendbezogenen Verwaltungshandelns; Neustrukturierung des Interventionsinstrumentariums insbesondere im Hinblick auf die Verwirklichung von Konzepten struktureller Prävention.

Qualität und 'Tiefe' der empirischen Erhebungen auf dieser dritten Analyseebene sind abhängig davon, in welchem Maße dem Antragsteller Zugang zu den genannten politischen Verhandlungsgremien gewährt wird und in welchem Maße die

(im folgenden benannten) Forschungsmethoden einsetzbar sein werden.

2. Forschungsmethoden

Sowohl die Komplexität des Untersuchungsgegenstandes als auch die beabsichtigte Verknüpfung der hier differenzierten Analyseebenen erfordern den kombinierten Einsatz mehrerer Forschungsmethoden. Folgende Instrumente sollen zum Einsatz kommen:

(1) *Teilstrukturierte Experteninterviews*: Zentrale Teile der Erhebungen sollen durch teilstrukturierte Intensivinterviews mit Experten der örtlichen Jugendpolitik und der Vertreter der zwischenbehördlichen Planungsgremien durchgeführt werden.

(2) *Teilnehmende Beobachtung*: Die Interviewmaterialien sollen ergänzt werden durch teilnehmende Beobachtungen der Sitzungen der verschiedenen, in die Untersuchung einbezogenen Gremien: Teilnahme an den Stadtratssitzungen; Teilnahme an den Sitzungen des Unterausschusses 'Jugendhilfeplanung' und an den turnusmäßigen Sitzungen des Jugendwohlfahrtsausschusses sowie Teilnahme an den Sitzungen der zwischenbehördlichen Planungs- und Koordinationsgremien. Die Genehmigung zur Teilnahme an den Verhandlungen der letztgenannten Gremien ist bereits jetzt gesichert.

(3) *Dokumentenanalyse*: Ferner sollen verfügbare Aktenmaterialien (Sitzungs- und Ergebnisprotokolle; erste Planungspapiere; offizielle Entschlüsse; öffentliche Verlautbarungen u. a. m.) einer qualitativen Dokumentenanalyse unterzogen werden. Die öffentlichen Thematisierungen lokaler Jugendprobleme sowie die öffentlichen Stellungnahmen und Verlautbarungen von Politikern zu laufenden Entscheidungen zum Jugendhilfeplan der Stadt sollen zudem durch eine Analyse der lokalen Presse erhoben werden. Die Zeitungsmaterialien sollen so zur Gewinnung von zusätzlichen Informationen über die parteiinternen und zwischenparteilichen Diskussionen und Auseinandersetzungen benutzt werden, die auf diesem Wege 'öffentlich' werden.

Norbert Herriger, Dipl.-Pädagoge, Wissenschaftlicher Mitarbeiter,
Fachbereich Gesellschaftswissenschaften, Universität Gesamthochschule Wuppertal,
Gaußstraße 20, 5600 Wuppertal 1