

## strategies&effects –

transnational research on unexpected effects of local strategies against social exclusion

Januar 2002 – Juni 2003

Stadt Göttingen, Amt für  
Beschäftigungsförderung (Deutschland)

Sociologisk Analyse (Dänemark)

PERIPHERIE – Institut für praxisorientierte  
Genderforschung (Österreich)

Ziel des Projekts ist die Untersuchung und Bewertung der Effekte, die **Maßnahmen der kommunalen Eingliederungspolitik** für die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung haben.

Speziell soll es um solche Effekte von Eingliederungsmaßnahmen gehen, die für die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung gegenläufig sind, weil sie ihrerseits exkludierende Effekte produzieren.

Leitende Fragestellung der Untersuchung ist damit, ob bzw. inwieweit Effekte, die als ungewollte Nebenfolgen kommunaler Eingliederungspolitiken auftreten, ihrerseits soziale Ausgrenzungsprozesse nach sich ziehen.

Im Rahmen eines transnationalen Vergleichs der Praxis in den drei Kommunen - Aarhus/DK, Göttingen/DE und Graz/A - sollen mögliche exkludierende Effekte anhand des Beispiels der kommunalen Beschäftigungsförderung untersucht werden.

Ziel des Projektvorschlags ist die Entwicklung von Methoden, mit deren Hilfe die vermuteten exkludierenden Effekte kommunaler Eingliederungspolitiken erfasst und bewertet werden können. Die erarbeiteten Methoden sollen in ein erweitertes Verständnis von sozialer Ausgrenzung, speziell die Effekte von Strategien zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung betreffend, eingehen.

### Zur Zielstellung im Einzelnen

Der Projekt-Vorschlag zielt auf eine Untersuchung sozialer Ausgrenzungsmechanismen und Maßnahmen zur Förderung der sozialen Eingliederung **auf der kommunalen Ebene**.

Auf der Ebene des kommunalen Alltags werden die verschiedenen Dimensionen und die Dynamiken von sozialer Exklusion in vielfältiger Weise konkret gelebt. Zugleich haben die globalen strukturellen Veränderungen Auswirkungen auf das Integrationspotential innerhalb lokaler Gemeinschaften und Kommunen.

Aus diesem Grunde wurden in den vergangenen Jahren von immer mehr Kommunen im europäischen Raum lokal und regional angepasste Strategien gegen Armut und zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung der von Armut betroffenen Bevölkerungsgruppen entwickelt.

Bei diesen Strategien stehen zumeist Fragen der Beschäftigungsförderung durch kommunales Handeln im Vordergrund.

Gleichzeitig ist festzustellen, dass praktisch alle **Indikatoren zur Messung von sozialer Ausgrenzung** direkt oder indirekt über die Stellung der betreffenden Person (bzw. der Personengruppe) in den – bzw. außerhalb von den – verschiedenen Arbeitsmärkten informieren und berichten.

Die geplante Untersuchung möglicher exkludierender Folgen von auf Inklusion zielenden kommunalen Maßnahmen soll am **Beispiel der kommunalen Beschäftigungsförderung** durchgeführt werden.

Hier liegt auf der einen Seite eine große Fülle praktischer Erfahrungen vor, wodurch die **transnational-vergleichende Sicht** auf die verschiedenen Effekte dieser Maßnahmen erleichtert wird.

Auf der anderen Seite garantiert die zentrale Stellung, die die Arbeitsmärkte im Indikatorencluster für soziale Ausgrenzung einnehmen, eine **Übertragbarkeit** der in diesem Arbeitsfeld gewonnenen Erkenntnisse über exkludierende Folgen kommunaler Inklusionspolitiken auf andere Themenfelder sozialer Ausgrenzung.

Als *Maßnahmen der kommunalen Beschäftigungsförderung* wird das gesamte in Frage kommende Spektrum erfasst:

- Qualifizierungsmaßnahmen,
- Aktivitäten zur Vermittlung in den zweiten Arbeitsmarkt,
- zur Stärkung des "Dritten Sektors" und
- zur passgenauen Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt.

Derartige Maßnahmen können für die von Ausgrenzung betroffenen Personengruppen zum einen vorbeugende Effekte haben, zum anderen können sie zu einer erfolgreichen Eingliederung in den Arbeitsmarkt führen.

Vor dem Hintergrund eines multidimensional angelegten Verständnisses von sozialer Ausgrenzung ist allerdings erstens nach der **Reichweite** dieser Maßnahmen zu fragen, danach also, welche Exklusionstatbestände durch sie nicht erfasst werden (können).

Zweitens ist zu fragen, inwieweit die jeweils konkrete Ausgestaltung dieser Maßnahmen bestimmte Personengruppen ausgrenzt.

Dies geschieht vermutlich unter anderem immer dann, wenn Maßnahmen von den betroffenen Personen nur um den Preis ihres Ausschlusses von Leistungen des sozialen Systems abgelehnt werden können.

In diesem Fall besteht die Gefahr, dass hiermit **neue Exklusionstatbestände** geschaffen werden.

Die Fragestellung führt in das Zentrum der Diskussion über die Folgen des Übergangs von "welfare" zu "workfare"-Ansätzen in den Mitgliedstaaten der EU. In der bundesrepublikanischen Diskussion wird dieser Übergang zum Beispiel durch Losungen wie "fördern und fordern" markiert.

Durch den transnationalen Vergleich der Situation in drei europäischen Kommunen (Aarhus/DK, Göttingen/DE, Graz/A) soll diese Diskussion an aktueller Stelle aufgegriffen und vorangetrieben werden.

Im Zentrum des Projekts steht damit die Frage nach möglichen unerwünschten Nebenfolgen von Maßnahmen der kommunalen Beschäftigungsförderung:

Tragen diese Maßnahmen zugleich auch zu einer Verfestigung und Verstetigung von sozialer Ausgrenzung bei? Und, falls dies der Fall sein sollte:

- Mit welchen Methoden könnte man erstens derartige Exklusionstatbestände erfassen,
- wie ist zweitens dieser Exklusionseffekt kommunaler Eingliederungsmaßnahmen jeweils im Einzelnen zu bewerten, und
- drittens: Welche Methoden könnten geeignet sein, derartigen Exklusionseffekten der kommunalen Eingliederungspolitik gegenzusteuern?

### **Zum Motiv für die Durchführung des Projektes**

Das Motiv für diese Fragestellungen des Projektvorschlages ergibt sich zunächst aus den konkreten Erfahrungen der Arbeit des "Amtes für Beschäftigungsförderung" der Stadt Göttingen:

Die herkömmlichen Maßnahmen und Instrumente kommunaler Beschäftigungsförderung haben zwar für einen Teil der von Ausgrenzung betroffenen Personengruppen einen vorbeugenden Effekt und können andere Gruppen erfolgreich eingliedern, aber jede forcierte Anwendung dieser bekannten Methoden mit dem Ziel, die betroffenen Personengruppen besser zu erreichen, führt erfahrungsgemäß gleichzeitig zu forcierten Ausgrenzungsprozessen in

diesen Gruppen.

Das Integrationspotenzial der kommunalen Lebenswelten wird aus diesem Grunde durch die bisher zur Verfügung stehenden Instrumente nur unzureichend ausgeschöpft.

Aus unseren überregionalen Kooperationen mit einer Vielzahl von Kommunen (national und im europäischen Kontext) wissen wir, dass diese Erfahrung einerseits verallgemeinerbar ist, dass andererseits bisher aber keine Methoden zur systematischen Erfassung und Bewertung dieser Ausgrenzungsphänomene entwickelt wurden.

So liegen bisher lediglich Untersuchungen dieser Effekte für bestimmte Zielgruppen bzw. bestimmte Instrumente der Beschäftigungsförderung vor.

Ziel des Projekts ist die Entwicklung von Methoden zur Verbesserung der politischen Ansätze und Maßnahmen von kommunaler Politik zur sozialen Eingliederung in dem Sinne, dass sie **den exkludierenden Folgen herkömmlicher kommunaler Eingliederungspolitiken vorbeugen**:

Über eine nüchterne Evaluation der exkludierenden Nebenfolgen von kommunalen Eingliederungspolitiken soll eine **Neujustierung der entsprechenden Instrumente und Indikatoren** ermöglicht werden.

### **Methoden zur Verwirklichung der Zielsetzungen**

Die Zielsetzungen des Projektvorschlags erfordern zunächst in einem ersten Schritt

- eine Erhebung der bei den AkteurInnen in den drei Kommunen vorherrschenden **handlungsleitenden Definitionen** von sozialer Ausgrenzung,
- eine Erhebung der von den AkteurInnen **angewandten strategischen Mechanismen** zur sozialen Integration,
- eine Erhebung der in den drei Kommunen **konkret wirksamen Formen** der Beschäftigungsförderung.

**Die hierbei angewandten Methoden:** Auf der Grundlage der gemeinsam mit den Partnern erarbeiteten Kriterien zur Sicherung der Vergleichbarkeit für die Sammlung, Systematisierung und Auswertung der Erhebungen sind entsprechende

- Fragebögen (für die **standardisierbaren Umfragen**),
- Leitfragenkataloge (für die **qualitativen Interviews**) und
- **Auswertungsraster** zu entwickeln.

Zu diesen Erhebungen des ersten Schritts im Einzelnen:

- *Erhebung der bei den kommunalen AkteurInnen vorherrschenden Definitionen von sozialer Ausgrenzung*
- Welche Definitionen der Begriffe "Soziale Ausgrenzung" und "Armut" liegen vor?
- Welche Erscheinungsformen / Dimensionen von "Sozialer Ausgrenzung" und "Armut" sind sichtbar?
- Was sind aus der Sicht der AkteurInnen die durch "Soziale Ausgrenzung" und "Armut" besonders gefährdeten Gruppen?
- Welche Indikatoren werden angewandt, um "Soziale Ausgrenzung" und "Armut" zu messen?
- Gibt es Indikatoren, die systematisch ausgeblendet werden?
  
- *Erhebung der von den kommunalen AkteurInnen angewandten strategischen Mechanismen zur sozialen Integration im kommunalen Raum*
- Welche kommunalen Politikfelder sind angesprochen, wenn es um die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut geht?
- Wie ist der kommunale Umgang mit dem Problem der sozialen Ausgrenzung und Armut?

- Welche kommunalen Strategien zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung sind in der Praxis bereits vorhanden?
- Auf welchen Grundsätzen bauen die kommunalen Strategien zur Eingliederung auf?
- *Erhebung der in Aarhus, Graz und Göttingen angewandten Maßnahmen und Instrumente der Kommunalen Beschäftigungsförderung.*

Vorläufige Checkliste für Maßnahmen:

- kommunale Investitionen in die Bildung und Qualifikation der von Ausgrenzung betroffenen Menschen,
- Investitionen zur Stärkung des "Dritten Sektors" mit dem Ziel, hier sowohl
  - Beschäftigungsimpulse zu geben, als auch
  - die Beratung und Betreuung der in der Exklusion Lebenden zu verbessern,
- Investitionen zur Schaffung von subventionierten Arbeitsplätzen im so genannten zweiten Arbeitsmarkt
- Investitionen zur "passgenauen" Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt.

In einem zweiten Schritt erfordern die Zielsetzungen des Projektvorschlages die Durchführung von Erhebungen (**qualitative Interviews**)

- bei ExpertInnen für die soziale Arbeit mit exkludierten Bevölkerungsgruppen (Institutionen der Sozial- und Lobbyarbeit, Selbsthilfegruppen) und
- bei Personen(-gruppen), die von den wohlfahrtsstaatlichen Inklusionsangeboten nicht (mehr) erreicht werden.

Parallel dazu ist von Beginn an mit der Methode der **moderierten transnationalen Arbeitskonferenz** die Planung, Konzeptionierung, Durchführung und Auswertung der unterschiedlichen Erhebungen zu gewährleisten (vorgesehen sind vier entsprechende Konferenzen; ergänzt werden sollen diese durch mindestens vier **internetgestützte Konferenzen** zu einzelnen thematischen Schwerpunkten).