

Schlussbericht

Evaluation
Erarbeitung und Umsetzung von
Leitbild & Konzept Gewaltprävention
des Kantons Solothurn

Büro Vatter, Politikforschung & -beratung

Marius Féraud, Christian Rüefli

Bern, 9. November 2012

Zusammenfassung

Bund, Kantone, Städte und Gemeinden setzen gemeinsam das Präventionsprogramm Jugend und Gewalt um. Eines der Programmvorhaben ist die Evaluation von laufenden Projekten im Bereich der Prävention von jugendlichem Gewaltverhalten. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) das Büro Vatter mit der Evaluation „Erarbeitung und Umsetzung von Leitbild & Konzept Gewaltprävention des Kantons Solothurn“ beauftragt. Die vorliegende Studie hat zum Zweck, den Erarbeitungsprozess und die Umsetzung des Leitbild & Konzepts Gewaltprävention zu analysieren. Methodisch stützt sich die Evaluation hauptsächlich auf die Analyse von Dokumenten und leitfadengestützten Interviews ab.

Wichtigste Ergebnisse zum Erarbeitungsprozess

Auf der Grundlage verschiedener (Qualitäts-)Kriterien wurde der Erarbeitungsprozess des Leitbild & Konzepts Gewaltprävention beurteilt. Die Kontextfaktoren für die Erarbeitung eines Präventionskonzeptes im Kanton Solothurn waren insgesamt günstig. Der hohe Problem- und Handlungsdruck hat sich vor allem in der Startphase des Erarbeitungsprozesses gezeigt. Ebenfalls förderlich war die Verfügbarkeit von Mitteln aus dem kantonalen Lotteriefonds: Die Frage der Finanzierung von Massnahmen zur Gewaltprävention konnte dadurch rasch und ohne Konflikte geklärt werden; ein Nachteil dieses Vorgehens liegt allerdings darin, dass mit dem Lotteriefonds keine längerfristige Finanzierung gewährleistet werden kann. Ebenfalls lassen sich die Voraussetzungen im federführenden Amt für soziale Sicherheit (ASO) selber als insgesamt günstig beurteilen, soweit dies aufgrund der vorliegenden Informationen eingeschätzt werden kann (personelle Kontinuität, Kultur der Zusammenarbeit in der Verwaltung). Als schwierige Rahmenbedingung erwies sich das angespannte Verhältnis zwischen dem Kanton und den Gemeinden, insbesondere dem Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG).

Bestehende Erfahrungen und Erkenntnisse sind im Leitbild & Konzept nur in einem geringen Ausmass systematisch festgehalten. Als Hauptgrund dafür kann primär der hohe Handlungsdruck genannt werden. Durch die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe war das Fachwissen wohl implizit vorhanden; auch der Einbezug eines externen Experten hat dazu beigetragen, dass Kontextwissen einbezogen wurde. Die Berücksichtigung von bestehenden Erfahrungen und Erkenntnissen basierte somit hauptsächlich auf dem Wissen der am Prozess beteiligten Personen.

Verschiedene prozessorientierte Aspekte haben einen förderlichen Einfluss auf den Erarbeitungsprozess ausgeübt, so etwa eine hohe Innovationsfähigkeit, die vorzeitige Umsetzung der Kampagne zur Gewaltprävention und die gemeinsame Orientierung innerhalb der Arbeitsgruppe. Generell kommt der engagierten Haltung insbesondere des Amtschefs, des Departementsvorstehers und der Mitglieder der Arbeitsgruppe zentrale Bedeutung zu; auch der Regierungsrat stützte den Erarbeitungsprozess. Ein ebenfalls positiver Aspekt war, dass für die Leitung der Arbeitsgruppe personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt worden sind. Die Planung und Gestaltung des Erarbeitungsprozesses war rollend und flexibel. Als Schwierigkeit erwies sich die zeitliche Verzögerung im Prozessverlauf aufgrund der Belastungen der Arbeitsgruppenmitglieder durch das Tagesgeschäft und der Vielzahl an Massnahmenvorschlägen, die verarbeitet werden mussten.

Hinsichtlich der umsetzungsorientierten Qualität ist zu begrüssen, dass verschiedene kantonale Stellen und die Einwohnergemeinden an der Erarbeitung beteiligt waren. Bei den Ämtern und Dienststellen des Kantons war das Interesse jedoch teilweise gering; die Akzeptanz und Unterstüt-

zung des VSEG lag während des Erarbeitungsprozesses nicht vor. Zudem wurde der Klärung der Rollen der Akteure, den Zuständigkeiten und den Finanzierungsmodalitäten bei der Umsetzung nur eine tiefe Bedeutung geschenkt.

Wichtigste Ergebnisse zur Umsetzung

Hinsichtlich der Organisation und Steuerung für die Umsetzung kommt die Evaluation zum Schluss, dass die Schaffung der Fachstelle Prävention, zu deren Aufgabenbereich auch die Gewaltprävention gehört und die über entsprechende personelle Ressourcen verfügt, eine günstige strukturelle Bedingung darstellt. Die Koordination mit weiteren kantonalen Ämtern und Stellen ist aktuell dagegen noch wenig ausgeprägt. Auch fehlt eine strategische Steuergruppe, welche die Umsetzung des Leitbild & Konzepts begleitet und beispielweise Schwerpunkte für die Gewaltprävention festlegt.

Auf der Ebene der Umsetzung von Massnahmen kommt die Evaluation zum Ergebnis, dass die Zuständigkeit der Fachstelle Prävention für die Umsetzung der vom Regierungsrat priorisierten Projekte und Massnahmen sehr sinnvoll ist. Vorteile sind vor allem die Verfügbarkeit von personellen Ressourcen, ein klarer Auftrag (Projektplan) mit den entsprechenden finanziellen Mitteln aus dem Lotteriefonds und die hohe Motivation bei der Fachstelle. Förderlich wirkte sich ausserdem die hohe Flexibilität bei der Gewichtung der Projekte aus. Insgesamt kann bilanziert werden, dass sich die Umsetzung von Massnahmen im Rahmen von kantonal finanzierten Pilotprojekten bewährt hat. Der Kanton hat damit Massnahmen angestossen, die von den beteiligten Akteuren mehrheitlich als wünschenswert eingestuft wurden und die ohne die finanzielle und fachliche Unterstützung des Kantons sehr wahrscheinlich nicht zu Stande gekommen wären. Die grösste Herausforderung stellt die Frage dar, wie Massnahmen im Zuständigkeitsbereich der Einwohnergemeinden längerfristig flächendeckend finanziert werden können. Gegenwärtig besteht eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit, dass Massnahmen nicht flächendeckend in allen Gemeinden umgesetzt werden.

Die Umsetzung von weiteren Massnahmen erweist sich als deutlich schwieriger. Die Aktivitäten der befragten Ämter und Dienststellen, die einen Bezug zur Gewaltprävention aufweisen, stehen kaum in einem Zusammenhang mit dem Leitbild & Konzept, sondern basieren in der Regel vollumfänglich auf eigenen Strategien und Zielsetzungen. Die Bekanntheit des Leitbild & Konzepts ist bei diesen Stellen nach vier Jahren eher gering. Dies dürfte nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass die Vorgaben zur Umsetzung vage und wenig verbindlich sind. Das Fehlen einer Ist-Analyse sowie beschränkt auch die fehlenden Wirkungsziele dürften mit dazu beitragen, dass für die kantonalen Stellen nur ein geringer Druck für die Umsetzung von Massnahmen besteht.

Verbesserungsvorschläge zuhanden des Kantons Solothurn

Die Evaluation kommt zu folgenden Verbesserungsvorschlägen zuhanden des Kantons Solothurn:

- Bildung einer strategischen Steuergruppe
- Verbindlichere Festlegung der Zuständigkeiten oder Beiträge anderer Ämter und Dienststellen bei der Umsetzung von Massnahmen
- Systematisierung der Koordination und der Informationsflüsse zwischen der Fachstelle Prävention und weiteren an der Umsetzung des Leitbild & Konzepts beteiligten Ämtern und Dienststellen
- Anpassung der Strategie zur längerfristigen Finanzierung von Massnahmen im Zuständigkeitsbereich der Einwohnergemeinden

Hilfestellungen für andere Kantone: Erarbeitungsprozess

Aus der Analyse des Erarbeitungsprozesses lassen sich verschiedene Hilfestellungen formulieren, die für andere Kantone von Interesse sein können. Hinsichtlich der Berücksichtigung von bestehenden Erfahrungen und Erkenntnissen und der Klärung der Ausgangslage kommt die Evaluation zu folgenden Empfehlungen:

- Analyse des Ist-Zustandes (Problemsituation und bestehende Massnahmen) im Bereich der Jugendgewalt im Kanton
- Abklärung des Bedarfs an Massnahmen zur Gewaltprävention
- Aufarbeitung des Kontextes (z.B. relevante Akteure, rechtliche Rahmenbedingungen)
- Aufarbeitung weiterer Erfahrungen und Erkenntnisse zur Jugendgewalt (z.B. Erfahrungen anderer Kantone, von Städten/Gemeinden oder aus dem Ausland; Ursachen und Formen von Jugendgewalt)
- *gegebenenfalls*: Beizug von externen Fachexperten

Hinsichtlich der Prozessgestaltung können aufgrund der Evaluation folgende Erfolgsfaktoren formuliert werden:

- Akzeptanz und Unterstützung durch die politischen Entscheidungsträger
- Engagement von Schlüsselpersonen (z.B. Amtsleitung, Leitung Arbeitsgruppe)
- Interdisziplinarität
- rechtzeitige Planung der Prozessgestaltung
- ausreichende Ressourcen bei Schlüsselpersonen für die Konzepterarbeitung
- weitere Faktoren wie eine gemeinsame Orientierung der am Erarbeitungsprozess beteiligten Akteuren oder eine hohe Innovationsfähigkeit

Aufgrund der Analyse des Erarbeitungsprozesses lassen sich mit Blick auf die Umsetzung die folgenden Empfehlungen formulieren:

- Einbezug und Sicherstellung der Unterstützung wichtiger, von der Umsetzung betroffener Akteure, insbesondere eine frühzeitige, enge Zusammenarbeit mit den Einwohnergemeinden
- Klärung der Zielsetzungen, Rollen, Koordination und Zuständigkeiten der beteiligten Akteure und der Massnahmen, inkl. deren Finanzierung

Hilfestellungen für andere Kantone: Umsetzung

Aus der Analyse der Umsetzung des Leitbild & Konzepts im Kanton Solothurn lassen sich gewisse Faktoren bestimmen, die sich förderlich auf die Umsetzung auswirken dürften:

- Einsetzung einer Steuergruppe auf der strategischen Ebene
- Bestimmung einer für die Gewaltprävention hauptsächlich verantwortlichen Stelle auf der operativen Ebene
- Sicherstellung einer ausreichenden Koordination zwischen den beteiligten Stellen
- Durchführung von Pilotprojekten als möglicher Ansatz zur Umsetzung von Massnahmen zur Gewaltprävention

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Erarbeitungsprozess des Leitbild & Konzepts	3
2.1	Beurteilungskriterien Erarbeitungsprozess	3
2.2	Beschreibung des Erarbeitungsprozess	4
2.2.1	Konkretes Ereignis als auslösendes Element und Vorbereitungsarbeiten	4
2.2.2	Beschluss und Auftrag des Regierungsrates	5
2.2.3	Erarbeitung des Leitbild & Konzepts	6
2.2.4	Parallele Lancierung erster Massnahmen	6
2.2.5	Kenntnisnahme des Regierungsrates	7
2.3	Beurteilung des Erarbeitungsprozesses	7
2.3.1	Kontextfaktoren	8
2.3.2	Voraussetzungen	9
2.3.3	Qualität des Erarbeitungsprozesses	9
2.4	Ziel- und Konsistenzanalyse	12
2.4.1	Grundlagen	12
2.4.2	Problemverständnis	13
2.4.3	Zielvorgaben/Zielsystem	13
2.4.4	Operative Vorgaben (Massnahmen)	14
2.4.5	Organisatorische Vorgaben	15
2.5	Zusammenfassende Beurteilung	16
2.5.1	Wichtigste Akteure und deren Rollen	16
2.5.2	Beurteilung des Erarbeitungsprozesses	17
3	Umsetzung des Leitbild & Konzepts	21
3.1	Organisation und Steuerung	21
3.1.1	Beschreibung Organisation und Steuerung	21
3.1.2	Einschätzungen der Interviewpartnerinnen und -partner	22
3.2	Umsetzung von Massnahmen	23
3.2.1	Massnahmen mit Mitteln aus dem Rahmenkredit Gewaltprävention	23
3.2.2	Weitere Massnahmen und Aktivitäten	24
3.2.3	Einschätzungen der Interviewpartnerinnen und -partner	25
3.3	Fallstudie: Umsetzung Pilotprojekt „Schritt:weise“	26

3.3.1	Beschreibung der Pilotphase	26
3.3.2	Beurteilungskriterien für die Analyse des Pilotprojekts Schritt:weise	28
3.4	Zusammenfassende Beurteilung	31
3.4.1	Wichtigste Akteure und deren Rollen	32
3.4.2	Beurteilung der Organisation und Steuerung	32
3.4.3	Beurteilung von weiteren Faktoren der Umsetzung	33
3.4.4	Bilanz Fallstudie Schritt:weise	34
4	Schlussfolgerungen	35
4.1	Verbesserungsvorschläge Kanton Solothurn	35
4.2	Mögliche Hilfestellungen für andere Kantone	36
4.2.1	Konzepterarbeitung	36
4.2.2	Umsetzung	38
	Literaturverzeichnis	39
	Dokumentenverzeichnis	39
	Anhang: Liste der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner	41
	Anhang: Weitere Aktivitäten	42

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Orientierungsrahmen zur Beurteilung des Erarbeitungsprozesses	3
---	---

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Wichtige Akteure im Erarbeitungsprozess	16
Tabelle 2-2: Beurteilung des Erarbeitungsprozesses	17
Tabelle 3-1: Massnahmen mit Mitteln aus dem Rahmenkredit Gewaltprävention 2008-2011	24
Tabelle 3-2: Erfolgsfaktoren für die Weiterführung von Projekten durch die Einwohnergemeinden anhand des Beispiels schrittweise	28
Tabelle 3-3: Wichtige Akteure bei der Umsetzung	32
Tabelle 4-1: Erfahrungsbasierte Qualität	36
Tabelle 4-2: Prozessorientierte Qualität	37
Tabelle 4-3: Umsetzungsorientierte Qualität	38
Tabelle 4-4: Empfehlungen zur Umsetzung	38

Abkürzungsverzeichnis

ABMH	Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen
ASO	Amt für soziale Sicherheit
AWA	Amt für Wirtschaft und Arbeit
AVK	Amt für Volksschule und Kindergarten
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
CHF	Schweizer Franken
Ddi	Departement des Innern
d.h.	das heisst
FS	Fachstelle
GESA	Gesundheitsamt
IV	Invalidenversicherung
JUPO	Jugendpolizei
KAPO	Polizei Kanton Solothurn
KJPD	Kinder- und jugendpsychiatrischer Dienst
RRB	Regierungsratsbeschluss
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
VSEG	Verband Solothurner Einwohnergemeinden
z.B.	zum Beispiel

1 Einleitung

Bund, Kantone, Städte und Gemeinden setzen gemeinsam das Präventionsprogramm Jugend und Gewalt um. Eines der Programmvorhaben ist die Evaluation von laufenden Projekten im Bereich der Prävention von jugendlichem Gewaltverhalten. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) das Büro Vatter mit der Evaluation „Erarbeitung und Umsetzung von Leitbild & Konzept Gewaltprävention des Kantons Solothurn“ beauftragt. Im Oktober 2007 hatte der Regierungsrat des Kantons Solothurn das Leitbild & Konzept verabschiedet und für eine erste, vierjährige Umsetzungsphase einen Rahmenkredit in der Höhe von 1.2 Millionen Franken bewilligt.

Evaluationszweck und Fragestellungen

Die vorliegende Evaluation hat zum Zweck, den Erarbeitungsprozess und die (bisherige) Umsetzung des Leitbild & Konzepts Gewaltprävention zu analysieren. Die Ergebnisse sollen dabei nicht nur für den Kanton Solothurn selber hilfreich sein, sondern insbesondere auch Hilfestellungen für andere Kantone liefern. Die wichtigsten Evaluationsfragen lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- Welche Akteure sind für eine erfolgreiche Erarbeitung wichtig? Welche Akteure haben welche Rollen, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten bei der Umsetzung?
- Welche förderlichen Faktoren lassen sich für eine erfolgreiche Erarbeitung und Umsetzung bestimmen? Wo liegen mögliche Schwierigkeiten?
- Wo besteht Verbesserungspotenzial?

Vorgehen und Methoden

Das Untersuchungskonzept der Evaluation besteht aus den folgenden Elementen:

In einem ersten Schritt wurden die relevanten Unterlagen zur Erarbeitung und zur Umsetzung des Leitbild & Konzepts ausgewertet. Bei dieser *Dokumentenanalyse* standen die Beschreibung des Prozesses sowie die Identifizierung der beteiligten Akteure im Zentrum. Eine Liste der berücksichtigten Unterlagen findet sich im Dokumentenverzeichnis im Anhang. Aufbauend auf der Dokumentenanalyse erfolgten zudem zwei leitfadengestützte *Sondierungsgespräche* mit verschiedenen Personen, die am Erarbeitungs- oder Umsetzungsprozess beteiligt waren und sind. Mit den Interviews wurde die Beschreibung der Erarbeitung und der Umsetzung ergänzt; auch sollten sie erste Hinweise auf förderliche Faktoren und Schwierigkeiten liefern. Die Liste der Interviewpartnerinnen und -partner befindet sich im Anhang. Parallel zur Dokumentenanalyse und den Sondierungsgesprächen wurde eine knappe *Ziel- und Konsistenzanalyse* durchgeführt. Dabei wurde anhand theorie- und erfahrungsgestützter policy-analytischer Kriterien (z.B. Knoepfel et al. 2011) untersucht, inwiefern die gesetzten Ziele des Programms auf den ermittelten Handlungsbedarf abgestimmt sind, und inwiefern die vorgesehenen Massnahmen so konzipiert sind, dass von einem hohen Zielerreichungsgrad auszugehen ist.

In einem zweiten Schritt wurden die Ergebnisse aus der ersten Projektphase mit 15 *leitfadengestützten Interviews* vertieft. Ein Teil der Interviews wurde mit Mitgliedern der Arbeitsgruppe und Vertreterinnen und Vertretern des Amtes für soziale Sicherheit (ASO) durchgeführt, welche an der Erarbeitung des Leitbild & Konzepts beteiligt waren. Für die Umsetzungsphase wurden einerseits Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern von kantonalen Ämtern und Dienststellen geführt, wobei neben der Umsetzung von Massnahmen zur Gewaltprävention durch diese Stellen auch die Organisation und Steuerung des Umsetzungsprozesses diskutiert wurde. Andererseits bildet eine Fallstudie

zum Pilotprojekt „Schritt:weise“, das der Kanton gemeinsam mit den Einwohnergemeinden durchgeführt hat, das zweite Standbein der Analyse des Umsetzungsprozesses. Gegenstand dieser Interviews waren neben dem Ablauf der Pilotphase vor allem die Bedingungen und Erfolgsfaktoren für die Weiterfinanzierung des Projektes durch die Einwohnergemeinden nach Ablauf der durch kantonale Mittel finanzierten Pilotphase.

Die Beurteilungskriterien werden in den jeweiligen Kapiteln vorgestellt.

Berichtsaufbau

Der Bericht ist folgendermassen aufgebaut: Kapitel 2 beinhaltet die Analyse des Erarbeitungsprozesses des Leitbild & Konzepts inklusive der kurzen Ziel- und Konsistenzanalyse. Kapitel 3 beschäftigt sich mit der Umsetzung. In Kapitel 4 schliesslich werden Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Leitbild & Konzepts im Kanton Solothurn sowie mögliche Hilfestellungen für andere Kantone aufgezeigt.

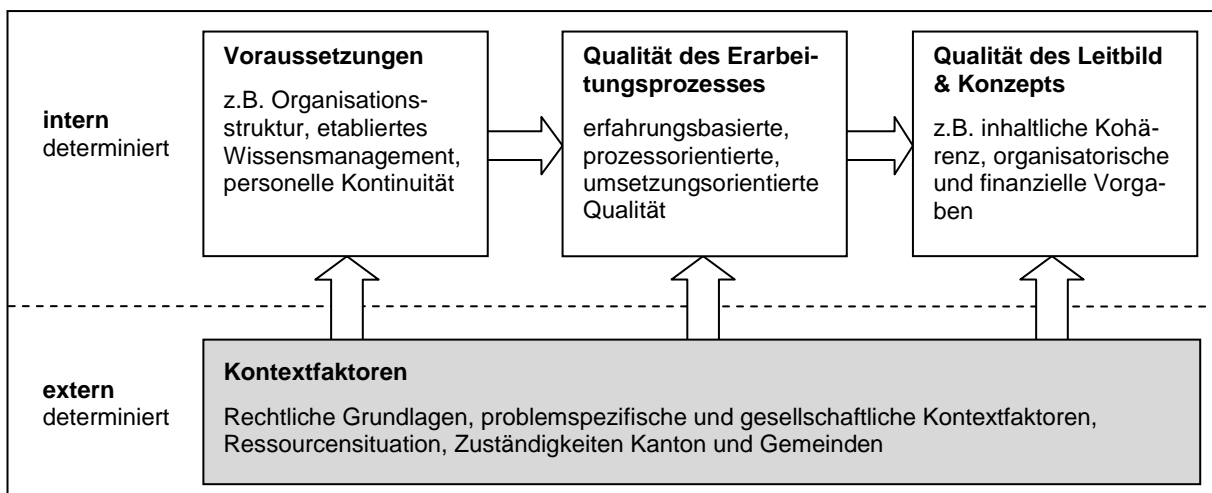
2 Erarbeitungsprozess des Leitbild & Konzepts

In diesem Kapitel wird der Erarbeitungsprozess des Leitbild & Konzepts Gewaltprävention im Kanton Solothurn untersucht. Die Analyse soll klären, welche Akteure von Bedeutung waren sowie welche förderlichen Faktoren resp. Schwierigkeiten den Erarbeitungsprozess geprägt haben. Dabei stützen wir uns auf die Auswertung von Programmunterlagen und die Interviews mit an der Ausarbeitung des Leitbild & Konzepts beteiligten Personen. In Abschnitt 2.1 werden zunächst die Beurteilungskriterien vorgestellt. Abschnitt 2.2 umfasst die Beschreibung des Erarbeitungsprozesses, Abschnitt 2.3 dessen Beurteilung. Die Ergebnisse der Ziel- und Konsistenzanalyse sind Gegenstand von Abschnitt 2.4. Abschliessend werden die Ergebnisse zusammengefasst (Abschnitt 2.5).

2.1 Beurteilungskriterien Erarbeitungsprozess

Für die Analyse und die Beurteilung des Erarbeitungsprozesses von Programmen (wie dem Leitbild & Konzept Gewaltprävention) lassen sich verschiedene Kriterien herbeiziehen. Gemäss Widmer und Frey (2008a: 5) kann eine Programmentwicklung als erfolgreich bezeichnet werden, wenn bestimmte Qualitätskriterien erfüllt sind, wobei die Autoren unterscheiden zwischen weitgehend extern determinierten Kontextfaktoren und intern determinierten Faktoren, die durch eine staatliche Stelle grundsätzlich beeinflussbar sind (Abbildung 2-1). Diese Faktoren werden als Bewertungskriterien für den Erarbeitungsprozess in diesem Kapitel herangezogen.

Abbildung 2-1: Orientierungsrahmen zur Beurteilung des Erarbeitungsprozesses



Gemäss Widmer/Frey (2008a: 6).

Als *Voraussetzungen* können Faktoren bezeichnet werden, welche durch die zuständige staatliche Stelle zumindest mittel- oder langfristig beeinflusst resp. gestaltet werden können (Widmer/Frey 2008a: 5), wie etwa eine geeignete Organisationsstruktur, ein etabliertes Wissensmanagement oder auch eine hohe personelle Kontinuität. Durch die Schaffung guter Voraussetzungen kann die Qualität des Erarbeitungsprozesses positiv beeinflusst werden.

Für die *Qualität des Erarbeitungsprozesses* an sich unterscheiden Widmer und Frey (2008a: 6) zwischen drei Qualitätsdimensionen:

- *erfahrungsbasierte Qualität*: Der Programmentwicklung gelingt es, die vorgängig gemachten Erfahrungen und vorliegenden Erkenntnisse in einer systematischen und dem Gegenstand angemessenen Form in den Prozess der Programmentwicklung einfließen zu lassen.
- *prozessorientierte Qualität*: Der Prozess der Programmentwicklung läuft in einer Weise ab, die sowohl politisch-rechtliche (Verfahrensregeln, demokratische Legitimation etc.) wie auch betriebswirtschaftliche Ansprüche (angemessener Einsatz verfügbarer Arbeitsinstrumente, effiziente Prozessgestaltung etc.) berücksichtigt.
- *umsetzungsorientierte Qualität*: Die Programmentwicklung sorgt dafür, dass die zu formulierende Programmatik ausreichend präzise, klar, handlungsrelevant, akzeptiert usw. ist, damit sie auch umgesetzt werden kann.

Die *Qualität des Programmes* wird durch die bestehenden Voraussetzungen und die Qualität des Erarbeitungsprozesses beeinflusst. Dieser Aspekt bildet nicht den Schwerpunkt dieser Evaluation, wird aber im Rahmen der Ziel- und Konsistenzanalyse berücksichtigt.

Die *extern determinierten Kontextfaktoren* schliesslich beeinflussen ihrerseits die unterschiedlichen Dimensionen des Erarbeitungsprozesses. Zu ihnen zählen etwa die rechtlichen Rahmenbedingungen (z.B. Liegt ein gesetzlicher Auftrag vor?), problemspezifische und gesellschaftliche Kontextfaktoren (z.B. Wie gross ist der Problem- und Handlungsdruck?) oder die Ressourcensituation. Von besonderem Interesse ist in dieser Evaluation zusätzlich, dass Massnahmen für die Gewaltprävention häufig im Zuständigkeitsbereich der Einwohnergemeinden liegen.

2.2 Beschreibung des Erarbeitungsprozess

Im Folgenden wird anhand der wichtigsten Meilensteine der Erarbeitungsprozess des Gewaltpräventionskonzepts im Kanton Solothurn beschrieben. Wir betrachten die Erarbeitungsphase mit der Verabschiedung von Leitbild & Konzept Gewaltprävention durch den Regierungsrat als beendet.

2.2.1 Konkretes Ereignis als auslösendes Element und Vorbereitungsarbeiten

Aus den Dokumenten und den Interviews wird deutlich, dass ein konkretes Ereignis von Jugendgewalt als Auslöser für die Aktivitäten des Kantons Solothurn bezeichnet werden kann: Nach einem Vorfall am „Märetfescht“ im Sommer 2005 in Solothurn musste ein Schüler mit schwersten Kopfverletzungen ins Spital eingeliefert werden. Im Anschluss wurde von verschiedenen Seiten Massnahmen des Regierungsrates und der zuständigen Behörden gefordert: Mit dem „Rüttener Manifest“ verlangten die Ortsparteien der Gemeinde Rüttenen (FdP, SP, CVP und Grüne) von den Behörden und den politischen Verantwortlichen, präventive und repressive Massnahmen gegen Gewalt zu verstärken [Rüttener Manifest 2005]. Im Kantonsrat wurde eine überparteiliche Interpellation eingereicht [Interpellation 2005]: Die Interpellanten wollten dabei u.a. wissen, was die Regierungs- und Justizorgane künftig zu tun gedenken, um die Wiederholung solcher Fälle zu verhindern. Hinzu kommt, dass der Vorfall am „Märetfescht“ auch in den Medien grosse Aufmerksamkeit erregte.

Als Reaktion auf den Vorfall am „Märetfescht“ und auf den daraus entstandenen gesellschaftlichen, politischen und medialen Druck erarbeitete das Amt für soziale Sicherheit (ASO) im September und Oktober 2005 eine Diskussionsgrundlage zum Thema Jugendgewalt und bildete eine Startgruppe mit verschiedenen Vertreterinnen und Vertretern von kantonalen Behörden (unter der Leitung des

ASO) [Leitbild & Konzept 2007: 3-4].¹ Die Initiative für diese ersten Schritte ging vom Vorsteher des ASO aus, in Rücksprache mit dem Vorsteher des Departements des Innern (Ddl). Ein formeller Auftrag des Regierungsrates lag nicht vor.

Im Anschluss an diese erste Auslegeordnung durch die Startgruppe wurden im Kanton Solothurn drei Entwicklungslinien weiterverfolgt, die Massnahmen zur Bekämpfung von Jugendgewalt auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlichen Zeithorizonten umfassen: Neben polizeilichen Sofortmassnahmen und strukturellen Massnahmen (insbesondere Schaffung einer Jugendpolizei; [RRB 2006/1271]) wurde ein Grundlagenbericht erarbeitet [Grundlagenbericht 2006]. Dieser beinhaltet neben einem theoretischen Teil, einem Überblick über vorhandene Massnahmen und Hinweisen auf Finanzierungsinstrumente, bereits eine Reihe von Empfehlungen zu möglichen Stossrichtungen und Massnahmen. Den Auftrag für den Grundlagenbericht habe sich gemäss Gesprächsaussagen das ASO – der Amtschef in Rücksprache mit dem Departementvorsteher – im Rahmen der Jahresplanung gegeben.

2.2.2 Beschluss und Auftrag des Regierungsrates

Die erweiterte Startgruppe beantragte im Juni 2006, dass der Regierungsrat eine Arbeitsgruppe mit dem Auftrag einsetzt, basierend auf den bestehenden Grundlagen ein „Umsetzungskonzept zur Gewaltprävention“ zu erarbeiten. Gemäss Interviewaussagen kam der Entscheid, das Geschäft in den Regierungsrat zu bringen, durch den Departementvorsteher zustande. Die Vorbereitung des entsprechenden RRB lag beim ASO. Mitte 2006 nahm der Regierungsrat vom Grundlagenbericht Kenntnis [RRB 2006/1268]: Die bereits bestehende erweiterte Startgruppe wurde per Regierungsratsbeschluss formell zu einer Arbeitsgruppe ernannt und erweitert. Sie umfasste 14 Mitglieder²; Präsident der Arbeitsgruppe war der Fachexperte soziale Dienste des ASO. Bis auf wenige Ausnahmen setzte sich die Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern einer hohen Hierarchiestufe der beteiligten Behörden und Organisationen zusammen.

Das Ddl wurde zudem mit dem RRB beauftragt, bis Ende März 2007 ein von der Arbeitsgruppe erarbeitetes Umsetzungskonzept vorzulegen. Dabei sollten Leitsätze und Handlungsfelder formuliert, Programme und Massnahmen (mit einem Schwerpunkt bei der Prävention) konkretisiert sowie notwendige Ressourcen, Finanzierungsvorschläge und Instrumente zur Wirksamkeitsmessung aufgezeigt werden. Schliesslich sieht der RRB vor, dass Einzelmassnahmen „situativ und entsprechend dem Bearbeitungsstand, der verfügbaren finanziellen Mittel und personellen Ressourcen“ vorzeitig ausgelöst werden können. Der Auftrag des Regierungsrates kann als Abschluss der Vorbereitungsphasen gesehen werden und markiert den eigentlichen Startpunkt für die Entwicklungsphase des Leitbild & Konzepts.

¹ Die Startgruppe bestand aus Vertreterinnen und Vertreter der Jugendanwaltschaft, Polizei Kanton Solothurn, Fachkommission Jugend, Amt für soziale Sicherheit, Schulpsychologischer Dienst, Amt für Wirtschaft und Arbeit, Kinder- und jugendpsychiatrischer Dienst, Motorfahrzeugkontrolle.

² Folgende Mitglieder waren in der Arbeitsgruppe vertreten [RRB 2006/1268]: Fachexperte soziale Dienste ASO (Leitung); Jugendanwältin JUGA, Fachexpertin Familie und Jugend ASO; Mit-Verfasser Rüttener Manifest; stv. Leiter schulpsychologischer Dienst AVK; Geschäftsführer VSEG; Chefarzt KJPD; stv. Oberstaatsanwältin Stawa; Präsident Fachkommission Jugend; Geschäftsleiterin SRK Kanton Solothurn; Sachbearbeiter AWA; stv. Abteilungsleiterin AfA; stv. Kommandant KAPO, Schuldirektor Stadt Solothurn.

2.2.3 Erarbeitung des Leitbild & Konzepts

Das ASO und die vom Regierungsrat eingesetzte Arbeitsgruppe erarbeiteten bis im März 2007 einen Vernehmlassungsentwurf für ein Präventionskonzept gegen Gewalt [Vernehmlassungsentwurf 2007]. Dabei fand eine Arbeitsteilung zwischen dem ASO und der Arbeitsgruppe statt: Während die vorwiegend theoretischen Grundlagen amtsintern erarbeitet wurden, stellte die Arbeitsgruppe Vorschläge für Massnahmen zusammen. Gemäss den Gesprächspartnerinnen und -partnern fanden diese beiden Prozesse weitgehend unabhängig voneinander statt. Auch habe sich die Arbeitsgruppe vergleichsweise wenig an bereits geleisteten Vorarbeiten (Grundlagenbericht) orientiert.

Weil für den Leiter der Arbeitsgruppe die Diskussion in der relativ grossen Gesamtgruppe zu wenig zielführend ablief, teilte sich die Arbeitsgruppe für die Erarbeitung von Massnahmen in vier Untergruppen (0-5 Jahre, Schulalter, Jugendliche ab 15 Jahren, Öffentlichkeit) auf. Die Untergruppen definierten zu verschiedenen Handlungsfeldern Problembereiche, Zielgruppen und Handlungsansätze [z.B. Untergruppe 15+ 2006]. Anschliessend wurde von den Leitern der Untergruppen ein Massnahmenplan (ca. 60 Vorschläge; [Massnahmen 2007]) zusammengestellt, der wiederum der Gesamtgruppe vorgelegt wurde. Der Vernehmlassungsentwurf wurde schliesslich im ASO unter der Federführung des Amtschefs zusammengestellt.

Im März 2007 wurden auf Initiative des ASO ein schriftliches Vernehmlassungsverfahren und ein Hearing durchgeführt [Vernehmlassung 2007]. Am Hearing nahmen neben der Arbeitsgruppe ein externer Berater und ein erweiterter Kreis von rund 30 Personen aus unterschiedlichen Institutionen teil [Hearing 2007]. Gemäss den Interviewpartnerinnen und -partnern habe es keinen grundsätzlichen Widerstand gegen die Erarbeitung eines Präventionskonzeptes gegeben.

Im Anschluss erfolgten die Überarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs und die Priorisierung der Massnahmen unter der Federführung des ASO-Chefs in Absprache mit dem Departementsvorsteher. Von den rund 60 Massnahmen wurden 26 Massnahmen priorisiert, d.h. dem Regierungsrat wurde empfohlen, in ersten Schritten hauptsächlich diese Massnahmen zu prüfen, auszubauen, zu verstärken oder in die Wege zu leiten [RRB 1758/2007]. Die Priorisierung der Massnahmen erfolgte nicht nach einem klar definierten Kriterienkatalog; ein vorhandener Wirkungsnachweis, eine hohe Anerkennung in der Fachwelt, die Berücksichtigung verschiedener Lebenswelten sowie die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens waren wichtige Kriterien. Die Priorisierung habe in der Arbeitsgruppe zu Diskussionen geführt, weil diese nicht mehr in den Prozess einbezogen worden war.

Am 12. September 2007 stimmte die Arbeitsgruppe dem Leitbild & Konzept Gewaltprävention (inklusive der Priorisierung der Massnahmen) – mit Ausnahme eines Mitgliedes – zu [Leitbild & Konzept 2007: 37]. Der Vertreter des VSEG stimmte dem Konzept nicht zu, weil insbesondere mögliche finanzielle Auswirkungen auf die Einwohnergemeinden nicht integral geklärt worden seien.

2.2.4 Parallele Lancierung erster Massnahmen

Im Juni 2006 beauftragte die FdP-Fraktion des kantonalen Parlaments den Kanton, ein Konzept für eine Kampagne Gewaltverzicht unter Jugendlichen zu erarbeiten [Auftrag Fraktion FdP 2006]. In seiner Antwort auf den kantonsrätlichen Auftrag erklärte sich der Regierungsrat bereit, eine Präventionskampagne vorzubereiten, wobei er auf die damals laufenden Tätigkeiten der Arbeitsgruppe Jugendgewalt hinwies [RRB 2006/1718]. Die Vorbereitung und der Start der Kampagne erfolgten anschliessend allerdings losgelöst vom Erarbeitungsprozess des Leitbild & Konzepts: Im April 2007

legte die vom ASO beauftragte Werbeagentur ein Kampagnenkonzept vor [Konzept Kampagne 2007]. Einen Monat später nahm der Regierungsrat davon Kenntnis und gab grünes Licht für die Umsetzung [RRB 2007/918]. Die Kampagne „so-gegen-gewalt“ startete im Sommer 2007 und damit einige Monate vor der Verabschiedung des Leitbild & Konzepts durch den Regierungsrat.

Neben der Kampagne „so-gegen-gewalt“ wurden mit Beiträgen aus der Bettagskollekte 2006 diverse kleinere Projekte zur Gewaltprävention für Kinder und Jugendliche ebenfalls bereits vor der Kenntnisnahme des Leitbild & Konzepts durch den Kanton finanziell unterstützt [RRB 2007/1569].

2.2.5 Kenntnisnahme des Regierungsrates

Im Oktober 2007 nahm der Regierungsrat Kenntnis vom Leitbild & Konzept Gewaltprävention [RRB 2007/1758]. Dabei wurden u.a. die folgenden Beschlüsse getroffen: Die Arbeitsgruppe Jugendgewalt wurde aufgelöst. Die Departemente wurden in allgemeiner Weise und ohne Verbindlichkeit beauftragt, die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen im Einzelfall zu prüfen. Die Federführung für die einzelnen Projekte liegt bei den jeweiligen Departementen resp. ihrer Dienststellen. Die Fachstelle Prävention im ASO sollte dabei die Koordination sicherstellen. Der RRB wurde im ASO vorbereitet.

Gleichzeitig mit der Kenntnisnahme von Leitbild & Konzept Gewaltprävention wurde ein Regierungsratsbeschluss verabschiedet, der die Finanzierung von bestimmten Massnahmen für den Zeitraum von 2008 bis 2011 mit Mitteln aus dem Lotteriefonds regelt [RRB 2007/1759]. Für die Realisierung der vorgeschlagenen Massnahmen wurde ein Rahmenkredit aus dem Lotteriefonds von 1.2 Mio. CHF bereitgestellt, mit Jahrestanchen von 300'000 CHF. Dieser jährliche Betrag verteilt sich auf 240'000 CHF für Projekte und 60'000 CHF für die Kampagne. In einem Projektplan (als Beilage zum RRB 2007/1759) wird festgelegt, welche Massnahmen aus dem Leitbild & Konzept als erste Schritte über den Rahmenkredit aus dem Lotteriefonds finanziert werden sollen [Projektplan 2008-2011: 2007]; insgesamt sollten mit den Mitteln aus den Lotteriefonds bis 2011 sieben Massnahmen (inkl. der Kampagne) im Rahmen von Pilotprojekten umgesetzt werden. Der Projektplan wird dabei als „Richtlinie“ verstanden, von der im Einzelfall abgewichen werden könne [RRB 2007/1759: 2].

2.3 Beurteilung des Erarbeitungsprozesses

In diesem Abschnitt erfolgt basierend auf dem Orientierungsrahmen (vgl. Abschnitt 2.1) die Beurteilung des Erarbeitungsprozesses des Leitbild & Konzepts Gewaltprävention. Ziel ist es, für den Erarbeitungsprozess förderliche Faktoren und Schwierigkeiten aufzuzeigen sowie die wichtigsten Akteure und ihre Rollen zu bestimmen. Als Grundlagen für die Bewertung orientieren wir uns primär an den von Widmer und Frey (2008a, 2008b) erarbeiteten Erfolgskriterien; ergänzend werden zudem Faktoren berücksichtigt, welche von den Interviewpartnerinnen und -partnern aufgebracht worden sind. Die Analyse basiert auf den leitfadengestützten Interviews sowie der Auswertung von amtlichen Dokumenten.

2.3.1 Kontextfaktoren

Hoher Problem- und Handlungsdruck

Der Problem- und Handlungsdruck in einem Themenfeld kann als wichtiger Kontextfaktor für die Erarbeitung von Programmen bezeichnet werden. Diesbezüglich beurteilen wir die Bedingungen im Kanton Solothurn nach dem Vorfall am „Märetfescht“ als förderlich für die Realisierung eines Präventionskonzeptes: Sämtliche Interviewpartnerinnen und -partner betonen die Bedeutung dieses Ereignisses, das in den Medien, der Politik und der Gesellschaft eine sehr grosse Resonanz fand. Die Verwaltung, genauer das ASO resp. das DdI, sei unter diesen Bedingungen faktisch gezwungen gewesen, etwas zu unternehmen. Ergänzend kann aufgrund der Interviewaussagen hinzugefügt werden, dass in der Verwaltung ein Problembewusstsein vorhanden war: Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten für ein Sozialgesetz waren im ASO zu diesem Zeitpunkt bereits Bestrebungen im Gange, zu verschiedenen Themenbereichen, u.a. Gewalt, Leitbilder zu erarbeiten. Dieser Prozess befand sich 2005 erst in den Anfängen, deutet aber immerhin darauf hin, dass das ASO der Thematik Relevanz beimass.

Während der Problem- und Handlungsdruck für die ersten Schritte von sehr grosser Bedeutung war, spielte er für den weiteren Verlauf des Erarbeitungsprozesses eine deutlich geringere, aber immer noch eine wichtige, latente Rolle: Die Interviewpartnerinnen und -partner gehen mehrheitlich davon aus, dass der Druck rasch wieder zugenommen hätte, wenn der Eindruck entstanden wäre, dass seitens der Verwaltung nichts unternommen wird.

Einfache und frühzeitig geklärte Finanzierungsmöglichkeit

Zu einem relativ frühen Zeitpunkt des Erarbeitungsprozesses war gemäss den Aussagen von Mitgliedern der Arbeitsgruppe klar, dass für die Umsetzung von Massnahmen Mittel aus dem Lotteriefonds zur Verfügung stehen würden. Dies hat sich in verschiedener Hinsicht förderlich auf den Erarbeitungsprozess ausgewirkt: Erstens konnte so die Frage der Finanzierung de facto aus der Diskussion ausgeklammert und Konflikte zwischen den Ämtern vermieden werden. Zweitens sind Gelder aus dem Lotteriefonds vergleichsweise einfach und rasch zugänglich (per Regierungsratsbeschluss); der langwierige und risikoreichere parlamentarische Budgetprozess konnte damit umgangen werden. Drittens erhöhte die frühe Sicherstellung von finanziellen Mitteln die Erwartungssicherheit bei den Mitgliedern der Arbeitsgruppe, die sicher sein konnten, dass Gelder für die Umsetzung von Projekten zur Verfügung stehen würden.

Während sich die Verfügbarkeit von Mitteln aus dem Lotteriefonds sicherlich förderlich auf den Erarbeitungsprozess ausgewirkt hat, ist diese Finanzierungsform längerfristig mit gewissen Problemen verbunden, weil sie nur eine zeitlich begrenzte Unterstützung von Pilotprojekten ermöglicht. Die Frage der Nachhaltigkeit bleibt damit offen; sie wird im Leitbild & Konzept nicht näher erörtert.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Der Erarbeitungsprozess des Leitbild & Konzepts lief parallel zu der Ausarbeitung des kantonalen Sozialgesetzes, welches 2005 vom Regierungsrat verabschiedet, anfangs 2007 durch den Kantonsrat beschlossen wurde und auf den 1. Januar 2008 hin in Kraft trat. § 58 des Sozialgesetzes (Verhältnisprävention) verpflichtet den Kanton zur Bekämpfung der Ursachen einer sozialen Gefährdung oder Notlage bei den einzelnen sozialen Verhältnissen, indem er (a) Massnahmen in der Spezialgesetzgebung trifft, (b) soziale Problemlagen thematisiert, darüber informiert und kommuniziert, sowie

Kampagnen in den jeweiligen Lebenswelten durchführt und (c) Fachstellen errichtet oder unterstützt. In § 59 (Verhaltensprävention) wird die Aufgabe des Kantons und der Einwohnergemeinden festgelegt, in den ihnen nach dem Gesetz zugewiesenen Leistungsfeldern die Prävention mit geeigneten Massnahmen zu fördern. Auch wenn die Erarbeitung des Leitbild & Konzepts nicht direkt auf dem Sozialgesetz beruht, so dürfte die parallele Erarbeitung des Gesetzes, soweit dies einzelne Befragte beurteilen können, einen gewissen förderlichen Einfluss ausgeübt haben.

Spannungsfeld zwischen Kanton und Einwohnergemeinden

Als Schwierigkeit im Erarbeitungsprozess kann das im Kanton Solothurn generell angespannte Verhältnis zwischen dem Kanton und dem Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) beurteilt werden. Diese von der Gewaltprävention unabhängige Konfliktlinie manifestierte sich gemäss mehreren Interviewaussagen auch im Rahmen des Erarbeitungsprozesses: Der Vertreter des VSEG kritisierte, dass im Leitbild & Konzept mögliche finanzielle Auswirkungen auf die Einwohnergemeinden nicht integral geklärt worden seien. Der Präventionsansatz ziele zudem schwergewichtig auf kommunale Leistungsfelder; die Folgekosten seien heute nicht abschätzbar [Leitbild & Konzept 2007: 37]. Die Kritik richtete sich gemäss den Interviewaussagen vor allem darauf, dass der Kanton mit dem gewählten Vorgehen einer zeitlich begrenzten Anschubfinanzierung von Projekten mit Mitteln aus dem Lotteriefonds die Gemeinden faktisch zur künftigen Weiterfinanzierung zwingt.

2.3.2 Voraussetzungen

Soweit es sich basierend auf den Interviews beurteilt lässt, waren die Voraussetzungen für den Erarbeitungsprozess eher günstig. So gab es während des Prozesses keine personellen Änderungen bei den Schlüsselakteuren (Departementsvorsteher, Amtschef, Leiter der Arbeitsgruppe), was Kontinuität garantierte. Ebenfalls als förderlich kann die „Verwaltungskultur“ im Kanton eingestuft werden: Diese äussere sich gemäss Aussagen verschiedener Gesprächspartnerinnen und -partner in einer unkomplizierten Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Dienststellen und Hierarchiestufen. Zudem sei es möglich, dass Arbeitsgruppen mit Vertreterinnen und Vertretern aus verschiedenen Departementen und Ämtern auf Initiative des Amtes, ohne einen Regierungsratsbeschluss gebildet werden können. Verschiedentlich wurde in den Gesprächen auf ein pragmatisches Vorgehen hingewiesen.

2.3.3 Qualität des Erarbeitungsprozesses

Erfahrungsbasierte Qualität

Gemäss Widmer und Frey (2008a) stellt die erfahrungsbasierte Qualität, also die *systematische Berücksichtigung von bestehenden Erfahrungen und Erkenntnissen*, ein Qualitätsmerkmal einer Programmentwicklung dar. Die Beurteilung anhand dieser Qualitätsdimension fällt überwiegend kritisch aus. Zwar finden sich im Leitbild & Konzept Aussagen zu den Ursachen und Formen von jugendlichem Gewaltverhalten. Insgesamt deuten die Befunde aber auf eine wenig systematische Evidenzbasierung des Erarbeitungsprozesses hin (vgl. auch Ziel- und Konsistenzanalyse). In den Interviews wird betont, dass durch den Einbezug der wichtigsten kantonalen Ämter und weiterer Fachleute und Organisationen aus verschiedenen Bereichen ein ausreichend guter Überblick über die Situation im Kanton Solothurn, die bestehenden Massnahmen und die Bedürfnisse von unterschiedlichen Akteuren bestanden habe. Auch der Einbezug eines externen Experten im Rahmen des Hearings habe

dazu beigetragen, dass Kontextwissen einbezogen wurde. Somit basierte die Berücksichtigung von bestehenden Erfahrungen und Erkenntnissen auf verschiedenen Ebenen (inhaltlich, aber bspw. auch hinsichtlich der Prozessgestaltung) hauptsächlich auf dem Wissen der am Prozess beteiligten Personen. Bestehende Massnahmen in Solothurn und in anderen Kantonen wurden zwar im Grundlagenbericht ebenso wie Ursachen und Einflussfaktoren auf das Gewaltverhalten im Leitbild & Konzept erfasst, sie spielten aber für die Arbeitsgruppe im eigentlichen Erarbeitungsprozess gemäss Interviewaussagen kaum eine Rolle.

Begründen lässt sich das pragmatisch ausgerichtete Vorgehen aus Sicht einer Mehrheit der Interviewpartnerinnen und -partner vor allem durch den hohen Problem- und Handlungsdruck, der keine Zeit für Analysen des Ist-Zustandes oder des Bedarfs während dem Erarbeitungsprozess gelassen habe. Zudem wurde mehrfach erwähnt, dass die Mitglieder der Arbeitsgruppe möglichst rasch konkrete Ergebnisse erzielen wollten und sich das Interesse für langwierige Abklärungen in Grenzen gehalten habe. Vorgebracht wurde in den Interviews schliesslich das Argument, dass eine umfassende Ist-Analyse aus Kosten-Nutzen-Überlegungen für einen Kanton in der Grösse von Solothurn als unverhältnismässig betrachtet wurde.

Prozessorientierte Qualität

Für die Beurteilung der prozessorientierten Qualität wird eine Reihe von Kriterien herangezogen:

Die *Planung und Gestaltung des Erarbeitungsprozesses* verlief rollend und flexibel. Die Arbeitsteilung zwischen der Amtsführung ASO (theoretische Basis, Verfassen des Leitbild & Konzepts) und der Arbeitsgruppe (Erarbeitung von Massnahmen) wurde von den meisten Interviewpartnerinnen und -partner begrüsst, da dadurch in der Arbeitsgruppe tatsächlich über Massnahmen diskutiert werden konnte. Sie kann unter den gegebenen Umständen als zweckmässig und die Zuständigkeiten als klar beurteilt werden. Vorteilhaft war dabei, dass der vom Chef ASO eingesetzte Leiter der Arbeitsgruppe über genügend Handlungsspielraum verfügte und so bspw. eine Aufteilung der Gesamtgruppe in vier Untergruppen vornehmen konnte. Eher kritisch zu beurteilen ist, dass die Priorisierung der erarbeiteten Massnahmen ohne effektiven Einbezug der Arbeitsgruppe erfolgte. Generell lässt sich festhalten, dass die Arbeiten auf der Ebene der Amtsführung praktisch unabhängig von den Arbeiten der Arbeitsgruppen stattfanden.

Erschwernisse während des Erarbeitungsprozess waren gemäss Interviewaussagen teilweise die knappe zeitliche Verfügbarkeit der Arbeitsgruppenmitglieder sowie die Fülle an Massnahmen, die in den Untergruppen zur Diskussion gestellt wurden und anschliessend durch die Leiter der Untergruppen gebündelt werden mussten. Die Belastung durch das Tagesgeschäft stellte ASO-intern eine Beschränkung dar. Inwiefern sich diese Schwierigkeit effektiv auf den Projektverlauf ausgewirkt hat, ist schwierig zu beurteilen. Im Auftrag des Regierungsrates war vorgesehen, dass die Arbeitsgruppe bis Ende März 2007 dem Regierungsrat ein „Umsetzungskonzept“ vorlegt; effektiv nahm der Regierungsrat aber erst im Oktober 2007 vom Leitbild & Konzept Kenntnis. Die zeitliche Verzögerung dürfte einerseits mit den genannten Erschwernissen zusammenhängen. Andererseits kann aber wohl auch die Vorgabe des Regierungsrates von knapp 10 Monaten als ambitioniert bezeichnet werden: Widmer und Frey (2008a) gehen in ihren Schätzungen zur Programmentwicklung (allerdings auf Bundesebene) von mindestens 15 Monaten bis zur Genehmigung eines Konzepts aus.

Der Erarbeitungsprozess im Kanton Solothurn zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass gewisse Massnahmen, die Bestandteil des Leitbild & Konzepts oder zumindest eng damit verbunden

sind (vor allem die Kampagne „so-gegen-gewalt“, weitere kleinere Projekte), bereits während der Erarbeitungsphase umgesetzt wurden. Aus Sicht einer Mehrheit der Interviewpartnerinnen und -partner gingen von dieser Strategie, die vom Regierungsrat im RRB 2006/1268 bestätigt worden war, zwei positive Wirkungen aus: Auf der einen Seite dürfte die *vorzeitige Umsetzung von Massnahmen* zu einer gewissen Sensibilisierung und Vernetzung von Akteuren beigetragen haben. Auf der anderen Seite habe damit gegen aussen (Bevölkerung, Politik) signalisiert werden können, dass von Seiten des Kantons etwas unternommen wird. Auch weisen verschiedene Interviewpartnerinnen und -partner darauf hin, dass dank bereits initiiert Massnahmen die Akzeptanz und die Motivation weiterer Akteure für das Leitbild & Konzept habe erhöht werden können, indem auf bereits gemachte, konkrete Erfahrungen hingewiesen werden konnte. Von den Interviewpartnerinnen und -partner wurde das gewählte Vorgehen dementsprechend als sinnvoll erachtet.

Als besonders wichtige Voraussetzung kann *die Akzeptanz und Unterstützung bei den zuständigen Entscheidungsträgern* genannt werden. Diese waren im hier untersuchten Erarbeitungsprozess stets vorhanden. Der Regierungsrat hatte bereits mit dem RRB 2006/1268 die Erarbeitung eines Konzepts in Auftrag gegeben und damit seine Unterstützung signalisiert. Die definitive Kenntnisnahme [RRB 2007/1758] erfolgte einstimmig und ohne Diskussion. Von verschiedenen Interviewpartnerinnen und -partnern wird in diesem Zusammenhang die grosse Bedeutung des Departementsvorstehers betont: Dieser hat nicht nur das Geschäft im Regierungsrat vertreten, sondern gemeinsam mit dem Amtschef ASO die Meilensteine besprochen; verschiedene Interviewpartnerinnen und -partner betonen, dass die Erarbeitung von Leitbild & Konzept ohne die unterstützende Haltung des Departementsvorstehers nicht möglich gewesen wäre. Von den anderen Departementen gab es gemäss den Interviewaussagen keine nennenswerten Widerstände. Dies dürfte zum einen damit zusammenhängen, dass das Vorgehen durch den Vorsteher des Ddl gut abgestützt war; ebenfalls eine Rolle gespielt haben könnte allerdings auch, dass das Leitbild & Konzepts nur geringe Auswirkungen auf andere Departemente (finanzieller Art und bezüglich der Umsetzung von Massnahmen) hat.

Aus der Perspektive der *Innovationsfähigkeit* sollte eine Programmentwicklung ergebnisoffen gestaltet werden und die Bereitschaft bestehen, neue Wege einzuschlagen (Widmer/Frey 2008a: 26). Für den Erarbeitungsprozess kann dies als gegeben betrachtet werden. Zum einen ergibt sich diese Einschätzung aus der Tatsache, dass es sich um die Erarbeitung eines Erstprogramms handelte, das nicht auf einem bereits bestehendem Programm aufbauen konnte, auch nicht auf einem Programm eines anderen Kantons. Zum anderen lässt sich bilanzieren, dass seitens des Regierungsrates oder des Departementsvorstehers nur allgemeine Vorgaben an die Arbeitsgruppe formuliert wurden. Die befragten Mitglieder der Arbeitsgruppe beurteilten es als wichtigen Aspekt, dass eigene Ideen eingebracht und auch unkonventionelle Vorschläge diskutiert werden konnten. Die Interviews deuten ausserdem darauf hin, dass bei den Mitgliedern der Arbeitsgruppe eine *gemeinsame Orientierung* (Stossrichtung des Programms, gemeinsame Begrifflichkeit, etc.) vorhanden war.

Ein Aspekt, welcher der Erarbeitung des Leitbild & Konzepts zu Gute kam, war die *Ressourcenausstattung*: Im ASO wurden im Verlauf des Jahres 2006 50 Stellenprozente explizit für die Erarbeitung von Leitbild & Konzept bereitgestellt; dies ist besonders deshalb sinnvoll, weil konzeptionelle Arbeiten andernfalls häufig neben dem Tagesgeschäft zurückbleiben. Damit konnte sichergestellt werden, dass die Erarbeitung durch den Leiter der Arbeitsgruppe vorangetrieben werden konnte, was angesichts der knappen Ressourcen der übrigen Mitglieder der Arbeitsgruppe notwendig war.

Umsetzungsorientierte Qualität

Als zentrales Qualitätskriterium hinsichtlich einer erfolgreichen Umsetzung wird die *Akzeptanz und Unterstützung bei den für die Umsetzung relevanten Akteuren* bezeichnet (vgl. Widmer/Frey 2008a, b). Diesbezüglich fällt die Bilanz im Kanton Solothurn eher kritisch aus. Positiv festgehalten werden kann zwar, dass die relevanten Akteure (andere Ämter, Gemeinden) frühzeitig identifiziert und in den Erarbeitungsprozess einbezogen wurden; dies erfolgte bereits bevor die Arbeitsgruppe durch den Regierungsrat eingesetzt wurde. Gemäss den Interviewaussagen waren die wichtigsten Akteure am Erarbeitungsprozess beteiligt; einzig eine interviewte Person hätte sich einen stärkeren Einbezug von Organisationen aus der Praxis gewünscht. Bezüglich der Gemeinden muss allerdings festgestellt werden, dass der Konflikt um die Art der Finanzierung (siehe oben) von Anfang an bestand und nicht gelöst werden konnte. Ernsthafte Versuche für eine Lösung wurden – soweit sich dies aufgrund der Interviewaussagen und der Unterlagen beurteilen lässt – nicht unternommen, nicht zuletzt, weil das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden generell als belastet bezeichnet werden kann. Schlussendlich wurde das Leitbild & Konzept ohne die Zustimmung des Gemeindevertreters verabschiedet. Auch war das Interesse der beteiligten kantonalen Stellen teilweise gering.

Widmer und Frey (2008a) verweisen schliesslich darauf, dass im Erarbeitungsprozess die Programmkohärenz sichergestellt, die Ziele und Rollen der Beteiligten bei der Umsetzung geklärt und die Massnahmen und die Finanzierung entsprechend ausgestaltet werden sollten. Diesen Aspekten wird im Leitbild & Konzept nur eine marginale Bedeutung geschenkt (vgl. Ziel- und Konsistenzanalyse): So wurden Fragen der Zuständigkeiten und der Finanzierung (insbesondere der längerfristigen) sehr knapp und unverbindlich geklärt. Teilweise erfolgte diese Klärung anhand von separaten Regierungsratsbeschlüssen.

Die festgestellten Defizite bezüglich der umsetzungsorientierten Qualität lassen die Frage aufkommen, ob die Arbeitsgruppe hierarchisch auf der richtigen Ebene angelegt war, um die erwähnten Schwierigkeiten überwinden zu können. Die Arbeitsgruppe war überwiegend nach fachlichen Kriterien zusammengestellt worden. Auch die Leitung lag bei einem Fachmitarbeiter des ASO; die Führungsebene des Amtes oder des Departementes war nicht direkt vertreten und schaltete sich erst in der Schlussphase (Priorisierung) in die Tätigkeit der Arbeitsgruppe ein. In dieser Konstellation konnten grundlegende Konflikte sowie über den Vorschlag von Massnahmen hinausgehende Beschlüsse (Zielsetzungen, Zuständigkeiten, Finanzierung) nicht verbindlich geregelt werden. Der Einbezug der Gemeinden kann mit Blick auf die Umsetzung zwar als zentral bezeichnet werden, in dieser Form hat er allerdings letztlich nicht zur Steigerung der Unterstützung beigetragen.

2.4 Ziel- und Konsistenzanalyse

2.4.1 Grundlagen

Zweck der Ziel- und Konsistenzanalyse eines Massnahmenprogramms ist es zu überprüfen, inwiefern das Programm theoretisch geeignet ist, die ihm zugrundeliegenden Ausgangsprobleme zu lösen. Um die Eignung eines Programms für die Problemlösung beurteilen zu können, sind einerseits das ihm zugrunde liegende Problemverständnis, andererseits die einzelnen Programmbestandteile zu betrachten. Dabei handelt es sich um die folgenden, aus dem so genannten Kern-Schalen-Modell (Knoepfel/Bussmann 1997) abgeleiteten idealtypischen Elemente:

- Das *Problemverständnis* beinhaltet Annahmen zur Art des zu lösenden Problems und zu seinen Ursachen.
- *Zieldefinitionen und evaluative Vorgaben* geben an, welcher Zustand bzw. welche Wirkungen im Problemfeld angestrebt werden und wie bzw. mit welchen Indikatoren die Zielerreichung bzw. Wirkungen gemessen werden sollen.
- *Operative Vorgaben* bezeichnen die Aktivitäten, die zur Verbesserung der Problemlage unternommen werden sollen (*Massnahmen, Outputs*), sowie die Adressaten dieser Aktivitäten.
- *Organisatorische Vorgaben* beziehen sich auf die Umsetzung des Programms. Sie enthalten strukturelle Vorgaben zu den Zuständigkeiten der an der Umsetzung beteiligten Akteure und den ihnen zur Verfügung zu stellenden Ressourcen sowie prozedurale Vorgaben zu den Verfahren, die bei der Umsetzung zu beachten sind (*Aufbau- und Ablauforganisation*).

Im Folgenden wird das Leitbild & Konzept daraufhin beurteilt, ob die einzelnen Elemente vorhanden und wie konkret sie ausgestaltet sind. Dabei ist insbesondere das Zielsystem von Interesse. Zugleich erfolgt eine kurze und summarische Beurteilung der Konsistenz anhand der oben aufgelisteten Fragestellungen. Zentraler Analysegegenstand ist das Leitbild & Konzept, zusätzlich werden auch die konkretisierenden Regierungsratsbeschlüsse [RRB 2007/1758 und 1759] herangezogen.

2.4.2 Problemverständnis

Insgesamt beruhen die Ziele und Massnahmen des Leitbild & Konzepts auf einer fachlich fundierten, theoriegestützten Analyse des Ausgangsproblems und seiner Ursachen. Die verschiedenen Kausalhypothesen werden plausibel dargelegt. Hingegen beschränkt sich die Problemanalyse auf die theoretische Ebene. Das Leitbild & Konzept enthält keine Angaben zum Ausmass und zur Entwicklung des Phänomens „Gewalt“ im Kanton Solothurn im Sinne einer Situationsanalyse. Insofern bleibt der Handlungsbedarf diffus und sind die potenziellen Adressaten von Massnahmen nur allgemein und unspezifisch definiert. Eine Analyse des Ist-Zustands könnte sinnvolle Anhaltspunkte für die Priorisierung von Massnahmen liefern, indem sichergestellt wird, dass vorgesehene Aktivitäten tatsächlich einem Bedarf entsprechen.

2.4.3 Zielvorgaben/Zielsystem

Das Zielsystem des Leitbild & Konzepts ist nicht explizit dargelegt und muss aus den Ausführungen abgeleitet werden. Die Leitziele sind eher vage und allgemein gehalten (Prävention von Gewalt) und beinhalten keine evaluativen Vorgaben im Sinne einer mess- bzw. überprüfbarer Beschreibung des konkret angestrebten gesellschaftlichen Zustands. Die Mittlerziele³ des Leitbild & Konzepts ergeben sich – jeweils implizit – aus den Ausführungen zu den Handlungsfeldern und zu den Stossrichtungen sowie aus den Leitsätzen.

Konzeptionell ist das Zielsystem in sich konsistent. Es ist in einen breiteren gesellschaftspolitischen Kontext eingebettet (Förderung von Integration, Partizipation, Lebenschancen und Lebenskompetenzen [Leitbild & Konzept 2007: 8]) und orientiert sich an evidenzbasierten Grundlagen (Eisner et al. 2006). Im Zielsystem sind die zu verfolgenden Handlungsansätze und die anzusprechenden

³ Mittlerziele konkretisieren die Leitziele (Grundausrichtung eines Programms) und stellen die Verbindung zwischen diesen und den konkreten, operationalisierten Handlungszielen dar (Keller-Ebert et al. 2005: 20f.).

Zielgruppen bereits im Grundsatz angelegt. Insofern bildet es eine gute konzeptionelle Grundlage für die Entwicklung von konkreten Interventionen bzw. Massnahmen.

Die für jede der vorgeschlagenen Massnahmen definierten Handlungsziele sind konzeptionell gut auf die übergeordneten Mittlerziele abgestimmt [Leitbild & Konzept 2007: 25-33], unterscheiden sich aber stark hinsichtlich ihres Konkretisierungsgrades. Ausserdem beschreiben diese Handlungsziele häufig nicht, welche Wirkungen (erwünschter Zustand) eine Massnahme erzielen soll, sondern welche Aktivitäten oder Angebote ausgelöst werden sollen.

Kritisch ist anzumerken, dass das Zielsystem hauptsächlich auf theoretischen und fachlichen Überlegungen beruht. Ein Abgleich mit der konkreten Situation im Kanton Solothurn im Sinne einer empirisch fundierten Bedarfsabklärung fand hingegen nicht statt. Die Ziele des Leitbild & Konzepts sind entsprechend nur teilweise spezifiziert, d.h. auf bestimmte Zielgruppen oder Veränderungsdimensionen ausgerichtet. Sie sind prinzipiell messbar, aber kaum konkretisiert und weder operationalisiert noch terminiert.⁴ Es kann somit festgehalten werden, dass sie vor allem den Charakter einer Orientierungshilfe aufweisen, aber aufgrund ihres geringen Konkretisierungsgrads nur beschränkt als verbindliche Steuerungsgrundlage oder als Basis für eine Wirksamkeitsbeurteilung dienen.

2.4.4 Operative Vorgaben (Massnahmen)

Es ist zu untersuchen, ob die vorgesehenen Massnahmen auf die Ziele abgestimmt und so konzipiert sind, dass von einem hohen Zielerreichungsgrad auszugehen ist. Die Hauptfrage ist demnach, ob die vorgesehenen Massnahmen dort ansetzen, wo die Ursachen der zu bewältigenden Probleme vermutet werden. Auf einer theoretisch-konzeptionellen Ebene ist diesbezüglich festzustellen, dass der Massnahmenkatalog mit dem evidenzbasierten konzeptionellen Grundgerüst der (Gewalt-)Prävention (Eisner et al. 2006) konform ist und den verschiedenen Stossrichtungen und Leitsätzen [Leitbild & Konzept 2007: 20ff.] Rechnung trägt. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind prinzipiell auf die Ziele der Verhaltensprävention und der Verhältnisprävention ausgerichtet: Sie sollen Schutzfaktoren aufbauen und Risikofaktoren mildern.

Die vorgeschlagenen Massnahmen beruhen auf einer soliden fachlichen Basis und auf Erfahrungen anderer Behörden und Organisationen, teilweise auch auf wissenschaftlicher Evidenz. Somit ist davon auszugehen, dass sie dem Wissens- und Erfahrungsstand zum Zeitpunkt der Konzepterstellung entsprechen. Die potenzielle Wirksamkeit ist somit prinzipiell als hoch einzuschätzen. Der im Konzept formulierte Anspruch, verstärkt evidenzbasierte Prävention zu betreiben [Leitbild & Konzept 2007: 35], erwies sich allerdings von vornherein als zu hoch, da die finanziellen und organisatorischen Ressourcen für eine wissenschaftliche Begleitung fehlten und insbesondere in der Startphase der Umsetzung auf das erfahrungsgestützte ‚Trial and Error‘-Prinzip gesetzt werden sollte [Leitbild & Konzept 2007: 35].

Auf konkreter Ebene ist hingegen wiederum festzuhalten, dass die Eignung der Massnahmen mangels einer Analyse des spezifischen Handlungsbedarfs im Kanton Solothurn nicht schlüssig beurteilt werden kann. Das Fehlen expliziter, analysegestützter problembezogener Kriterien zur Priorisierung der vorgeschlagenen Massnahmen deutet auf ein pragmatisches, umsetzungsorientiertes Vorgehen

⁴ Diese summarische Beurteilung erfolgt anhand der Kriterien des gängigen SMART-Prinzips (Handlungsziele sollen idealerweise spezifiziert, messbar, akzeptabel, realistisch und terminiert sein, vgl. Keller-Ebert et al. 2005: 46).

hin. Ein gewichtiger Nachteil dieses Vorgehens ist allerdings, dass nicht abschliessend beurteilt werden kann, ob für die vorgeschlagenen bzw. die getroffenen Massnahmen ein effektiver Bedarf besteht, ob sie bei den relevanten Zielgruppen ansetzen, und inwiefern von ihnen ein wirkungsvoller Beitrag an die Reduktion von Gewaltvorkommnissen im Kanton Solothurn erwartet werden kann.

Ein wichtiger Aspekt der Konsistenz eines Massnahmenprogramms ist das Zusammenwirken der einzelnen Massnahmen. Die Kohärenz der vorgeschlagenen Massnahmen bezüglich ihrer inhaltlichen Ausrichtung und der angesprochenen Zielgruppen wurde im Rahmen der vorliegenden Analyse nicht systematisch geprüft. Weil die Massnahmen teilweise unspezifisch umschrieben sind, wäre dies auch nur beschränkt möglich. Eine summarische Analyse zeigt, dass im umfassenden Massnahmenkatalog [Leitbild & Konzept 2007: 25-33] gewisse Querbezüge zwischen verschiedenen Massnahmen bestehen, insbesondere innerhalb einzelner Handlungsfelder wie Familie, Volksschule oder Fort- und Weiterbildung von Fachpersonen. Es finden sich hingegen keine Hinweise auf konzeptionelle Widersprüche zwischen einzelnen Massnahmen, was aber auch deshalb nicht abschliessend beurteilt werden kann, weil die Massnahmen zum Teil noch wenig konkret sind. Diese scheinen grösstenteils unabhängig voneinander konzipiert, was den Vorteil bietet, dass die Umsetzung flexibel erfolgen kann, weil der Erfolg einer Massnahme nicht a priori von anderen Massnahmen abhängig ist.

2.4.5 Organisatorische Vorgaben

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Umsetzung des Leitbild & Konzepts im Rahmen von pragmatischen Zuständigkeits- und Finanzierungsregelungen erfolgt, die zum Teil den bestehenden (Regel-)Strukturen entsprechen. Abgesehen von der Schaffung der Fachstelle Prävention im ASO, welche für die Umsetzung der Pilotprojekte zuständig ist, erfolgten in der Kantonsverwaltung keine strukturellen Anpassungen in Zusammenhang mit dem Leitbild & Konzept, weder bezüglich der Behördenorganisation noch bezüglich der Finanzierungsmechanismen.

Diese Umsetzungsorganisation kann als schlank und effizient bezeichnet werden. Weil die Zuständigkeiten den bestehenden Strukturen entsprechen, dürfte die Eignung der Umsetzungsorganisation auf der Ebene der einzelnen Massnahmen kaum bestritten sein. Die Koordination der verschiedenen Massnahmen obliegt der Fachstelle Prävention im ASO. Dieser Auftrag ist hingegen nicht weiter konkretisiert. Das Fehlen von expliziten Mechanismen zur verwaltungsinternen Koordination und zur Klärung von Schnittstellenfragen (Kanton-Gemeinden) birgt in Kombination mit der grossen Handlungsfreiheit der einzelnen zuständigen Ämter das Risiko, dass Massnahmen ohne Bezugnahme auf das Leitbild & Konzept oder gar nicht vollzogen werden. Auch kann bei einer ungenügenden Koordination nicht ausgeschlossen werden, dass Doppelspurigkeiten auftreten oder dass vorhandenes Synergiepotenzial nicht genutzt wird. Weil die meisten Massnahmen – zumindest soweit dies anhand des Konzepts beurteilt werden kann – weitgehend unabhängig voneinander umgesetzt werden können, fällt dieser Aspekt vorderhand nicht sehr stark ins Gewicht. Die Massnahmen sind jedoch teilweise eher allgemein formuliert und müssen vor ihrer allfälligen Umsetzung vom zuständigen Amt konkretisiert werden. Je nach konkreter Ausgestaltung kann sich durchaus ein zusätzlicher Koordinationsbedarf ergeben, z.B. wenn ein Projekt (z.B. PFADE) Komponenten enthält, die in einer anderen Massnahme vorgesehen sind (Weiterbildung von KindergärtnerInnen). Insofern sehen wir in den fehlenden Vorgaben zur Koordination einen Mangel.

Es wurde kein einheitlicher Finanzierungsmechanismus für die Gewaltprävention geschaffen (Beurteilung der Finanzierung mit Mitteln aus dem Lotteriefonds: vgl. Abschnitt 2.3.1). Die Regelung, Massnahmen anderer Ämter bzw. Departemente über deren Globalbudgets zu finanzieren, ist pragmatisch. Sie bringt hingegen mit sich, dass die Auslösung neuer, nicht bereits bestehender Massnahmen zur Gewaltprävention von der Bereitschaft der jeweiligen Ämter abhängig ist. Dies kann mitunter die Umsetzung hemmen und damit die Wirksamkeit des Programms beeinträchtigen.

2.5 Zusammenfassende Beurteilung

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse zum Erarbeitungsprozess zusammengefasst. Dabei sollen zunächst die für die Erarbeitung wichtigen Akteure und deren Rollen (Abschnitt 2.5.1) bestimmt werden. In einem zweiten Schritt fassen wir, basierend auf den Beurteilungskriterien (Abschnitt 2.1), die Beurteilung des Erarbeitungsprozess (inkl. der Erkenntnisse aus der Ziel- und Konsistenzanalyse) zusammen (Abschnitt 2.5.2).

2.5.1 Wichtigste Akteure und deren Rollen

Tabelle 2-1 fasst die für den Erarbeitungsprozess wichtigsten Akteure zusammen. Dabei wird zwischen der Bedeutung auf der politischen, operativen und inhaltlichen Ebene unterschieden.

Tabelle 2-1: Wichtige Akteure im Erarbeitungsprozess

	politisch	operativ	inhaltlich
Regierungsrat	++	-	-
Vorsteher Departement des Innern	++	+	+
Chef Amt für soziale Sicherheit	+	++	++
Leiter Arbeitsgruppe	-	++	++
Mitglieder der Arbeitsgruppe	-	-	++

Erläuterung: ++: grosse Bedeutung; +: mittlere Bedeutung; -: keine Bedeutung.

Der *Regierungsrat* war formell von grosser Bedeutung, da er den Auftrag für die Erarbeitung eines Konzepts gegeben, das Leitbild & Konzept zur Kenntnis genommen und die Umsetzung erster Massnahmen beschlossen hat. Allerdings nahm die Regierung vorwiegend eine reaktive Haltung auf Inputs des Ddl resp. des ASO ein. Faktisch kommt dem *Vorsteher des Departement des Innern* damit eine zentrale Rolle auf der politisch-strategischen Ebene zu: Er vertrat das Geschäft gegenüber der Regierung und steuerte in enger Zusammenarbeit mit dem federführenden ASO den Erarbeitungsprozess. Wichtige Meilensteine des Erarbeitungsprozesses (Grundlagenbericht, Auftrag, Vernehmlassung, Priorisierung) basieren auf gemeinsam abgeprochenen Entscheidungen zwischen dem Vorsteher des Ddl und dem Chef ASO. Eine gewisse Bedeutung dürfte er auch bei inhaltlichen Fragen (z.B. Schwerpunkte, Priorisierung) gehabt haben. Für das ASO war die unterstützende Haltung des Departementsvorstehers von entscheidender Bedeutung.

Als eigentlicher Motor des Erarbeitungsprozess kann das Amt für soziale Sicherheit bezeichnet werden. Der *Vorsteher des ASO* hat sich von Beginn an stark für die Erarbeitung eines Präventionskonzeptes eingesetzt. Gemeinsam mit dem Departementsvorsteher war er für die Festlegung der wichtigsten Meilensteine verantwortlich. Zudem brachte er sich auch auf der inhaltlichen Ebene (Verfassen des Konzepts, Priorisierung) ein. Neben dem Vorsteher war das ASO im Weiteren durch die

Leitung der Arbeitsgruppe, die ein Mitarbeiter des Amtes innehatte, an der Erarbeitung beteiligt. Die Arbeitsgruppe, die den Massnahmenkatalog für das Leitbild & Konzept erarbeitete, verfügte – abgesehen von der Priorisierungsphase – über eine recht hohe Autonomie. Der Leiter der Arbeitsgruppe hat somit diesen Teil des Erarbeitungsprozesses gesteuert. Die *Mitglieder der Arbeitsgruppe* leisteten einen fachlichen Beitrag an die Erarbeitung des Leitbild & Konzepts.

2.5.2 Beurteilung des Erarbeitungsprozesses

Tabelle 2-2 fasst die Beurteilung des Erarbeitungsprozesses zusammen.

Tabelle 2-2: Beurteilung des Erarbeitungsprozesses

Kriterium und Beurteilung		Bemerkung
<i>Kontextfaktoren</i>		
Problem- und Handlungsdruck	++	zu Beginn sehr hoch. Der entstandene Zeitdruck verhinderte aber sorgfältige Abklärungen des konkreten Handlungsbedarfs
Finanzierung	++	leicht verfügbare Mittel aus dem Lotteriefonds für die Anstossfinanzierung. Langfristige Finanzierung jedoch nicht gesichert.
rechtliche Rahmenbedingungen	+	parallele Ausarbeitung des kantonalen Sozialgesetzes
Verhältnis Kanton – Gemeinden	-	im Kanton Solothurn grundsätzlich schwierig
<i>Voraussetzungen</i>		
Voraussetzungen	+	personelle Kontinuität, Pragmatismus, kurze Wege
<i>Qualität des Erarbeitungsprozesses</i>		
<i>Erfahrungsbasiert</i>		
systematische Berücksichtigung von Erfahrungen/Erkenntnissen	+/-	Ursachen von Gewalt und Einflussmöglichkeiten aufgearbeitet; fehlende systematische Ist-Analyse und Bedarfsabklärung
<i>Prozessorientiert</i>		
Planung und Gestaltung des Erarbeitungsprozesses	+/-	pragmatisch, flexibel; Verzögerung, Priorisierung ohne Arbeitsgruppe
vorzeitige Umsetzung	+	insb. Kampagne: Signalwirkung und Sensibilisierung.
Akzeptanz und Unterstützung bei den zuständigen Entscheidungsträgern	++	wichtige Rolle des Vorstehers DdI: enge Zusammenarbeit mit ASO gegen innen, Vertretung des Geschäfts im Regierungsrat
Innovationsfähigkeit	++	ergebnisoffener Prozess, viele Ideen diskutiert
Gemeinsame Orientierung	+	in der Arbeitsgruppe vorhanden
Prozesseffizienz	+	50 Stellenprozente im ASO für den Erarbeitungsprozess
<i>Umsetzungsorientiert</i>		
Akzeptanz und Unterstützung bei für die Umsetzung relevanten Akteuren	--	frühzeitiger Einbezug der für die Umsetzung relevanten Akteure. Aber: Keine Einigung mit den Einwohnergemeinden.
Klärung von Rollen, Zielen, Massnahmen und Mittel	--	im Rahmen des Erarbeitungsprozesses: mehrheitlich nicht geklärt

Erläuterung: Beurteilung: ++ positiv. + eher positiv. - eher negativ. -- negativ.

Bilanzierend kann festgehalten werden, dass die *Kontextfaktoren* im Kanton Solothurn für die Erarbeitung eines Präventionskonzeptes insgesamt günstig waren. Ausschlaggebend für die Beurteilung ist primär der hohe Problem- und Handlungsdruck, der sich vor allem in der Anfangsphase des Erarbeitungsprozesses sehr stark gezeigt hat. Ebenfalls förderlich war die Verfügbarkeit von Mitteln aus dem Lotteriefonds. Dadurch konnte die Diskussion um die Finanzierung praktisch aus der Erarbeitung ausgeschlossen werden, was zwar hinsichtlich der Umsetzung einen Nachteil darstellt, den Erarbeitungsprozess an sich aber beschleunigte. Parallel zum Leitbild & Konzept erarbeitete der

Kanton Solothurn ein Sozialgesetz, das sich mit der Rolle des Kantons bei der Prävention beschäftigt. Ebenfalls lassen sich die *Voraussetzungen* im ASO selber als insgesamt günstig beurteilen, soweit dies aufgrund der vorliegenden Informationen beurteilt werden kann. Als grundsätzlich schwierige Rahmenbedingung erwies sich das angespannte Verhältnis zwischen dem Kanton und den Gemeinden, insbesondere dem VSEG.

Bezüglich der Qualität des Erarbeitungsprozesses kommt die Evaluation zu differenzierten Befunden. Hinsichtlich der Berücksichtigung von bestehenden Erfahrungen und Erkenntnissen (*erfahrungsbasierte Qualität*) kann bilanziert werden, dass aus inhaltlicher Sicht im Leitbild & Konzept Lücken bestehen (z.B. fehlende Bedarfs- und Ist-Analyse). Als Hauptgrund dafür kann der hohe Handlungsdruck genannt werden. Durch die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe war das Fachwissen wohl implizit vorhanden; auch der Einbezug eines externen Experten im Rahmen des Hearings hat dazu beigetragen, dass Kontextwissen einbezogen wurde. Somit basierte die Berücksichtigung von bestehenden Erfahrungen und Erkenntnissen auf verschiedenen Ebenen (inhaltlich, aber bspw. auch hinsichtlich der Prozessgestaltung) hauptsächlich auf dem Wissen der am Prozess beteiligten Personen. Aus unserer Sicht wäre es von Vorteil gewesen, wenn die bestehenden Erfahrungen und Erkenntnisse mit einem vertretbaren Aufwand systematischer aufgearbeitet worden wären. Damit hätte sichergestellt werden können, dass die vorgeschlagenen Massnahmen tatsächlich einem Bedarf entsprechen. Unter Umständen hätte eine solche Auslegeordnung auch dazu beitragen können, bei bestimmten Akteuren die Akzeptanz für das Leitbild & Konzept zu erhöhen.

Eine insgesamt positive Bilanz ziehen wir zur *prozessorientierten Qualität* des Erarbeitungsprozesses. Die stetige Unterstützung des Departementsvorstehers, eine hohe Innovationsfähigkeit und die gemeinsame Orientierung innerhalb der Arbeitsgruppe haben sich förderlich auf den Erarbeitungsprozess ausgewirkt. Auch die vorzeitige Umsetzung der Kampagne beurteilen wir als sinnvoll, zumal es sich dabei um eine Massnahme handelt, die relativ gut unabhängig vom Leitbild & Konzept umgesetzt werden kann. Dadurch kam der Nachteil dieses Vorgehens, nämlich dass bei Beginn der Umsetzung Aspekte der Programmkonzeption noch nicht genau definiert sind (Widmer/Frey 2008a: 23), weniger zum Tragen. Ein ebenfalls positiver Aspekt war, dass für die Leitung der Arbeitsgruppe personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt wurden. Was die Planung und Gestaltung des Erarbeitungsprozesses anbetrifft, so kann diese als rollend und flexibel aufgefasst werden. Als eine Schwierigkeit erwies sich die zeitliche Verzögerung im Prozessverlauf, die mit geeigneten Massnahmen (z.B. verbindliche Prozessplanung, externe Projektbegleitung) ein Stück weit hätte aufgefangen werden können. Eher kritisch beurteilen wir auch die nur schwache Zusammenarbeit zwischen der Amtsführung und der Arbeitsgruppe, beispielweise bei der Verknüpfung zwischen Theorie- und Massnahmenteil im Leitbild & Konzept oder bei der Priorisierung von Massnahmen.

Zu einer gesamthaft eher kritischen Einschätzung gelangen wir bei der *umsetzungsorientierten Qualität*. Positiv festgehalten werden kann zunächst, dass das Leitbild & Konzept mit der Fachstelle Prävention eine für die Umsetzung der Pilotphase zuständige Stelle vorsieht. Ebenfalls zu begrüssen ist es, dass verschiedene kantonale Stellen und die Einwohnergemeinden an der Erarbeitung beteiligt waren. Bei den beteiligten Ämtern und Dienststellen des Kantons war das Interesse jedoch teilweise gering. Die Akzeptanz und Unterstützung des Verbandes Solothurner Einwohnergemeinden lag während und am Ende des Erarbeitungsprozesses nicht vor. Die Unterstützung der Gemeinden wäre entscheidend, weil ein Teil des Leitbild & Konzepts deren Leistungsfelder betrifft. Ernsthafte Versu-

che für eine Lösung wurden nicht unternommen, nicht zuletzt, weil das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden generell als belastet bezeichnet werden kann.

Ebenfalls kritisch beurteilen wir hinsichtlich der Umsetzung, dass der Klärung der Rollen, Zuständigkeiten und Finanzierungsmodalitäten nur eine marginale Bedeutung geschenkt wurde. Dies kommt bereits im Auftrag des Regierungsrates zum Ausdruck [RRB 2006/1268]. Aufgrund ihrer Zusammensetzung hätte die Arbeitsgruppe solche Fragen kaum klären können, da sie primär nach fachlichen Kriterien gebildet worden war. So war die Führungsebene des Departementes oder des ASO nicht direkt beteiligt und schaltete sich erst spät ein. Andere Stellen waren zum Teil mit Führungspersonen vertreten (Kantonspolizei KAPO, VSEG, Kinder- und jugendpsychiatrischer Dienst KJPD, Staatsanwaltschaft); in einzelnen Fällen war dies jedoch nicht der Fall (Amt für Wirtschaft und Arbeit AWA, Amt für Volksschule und Kindergarten AVK). In dieser Konstellation konnten grundlegende Konflikte sowie über den Vorschlag von Massnahmen hinausgehende Beschlüsse (Zuständigkeiten, Finanzierung) nicht verbindlich geregelt werden. Dies hätte von Anfang an einen anders formulierten Auftrag des Regierungsrates sowie eine andere Zusammensetzung der Arbeitsgruppe bedingt.

3 Umsetzung des Leitbild & Konzepts

In diesem Kapitel wird die Umsetzung des Leitbild & Konzepts Gewaltprävention im Kanton Solothurn untersucht. Die Analyse soll klären, welche Akteure für die Umsetzung von Bedeutung sind und worin deren Zuständigkeiten bestehen; im weiteren interessiert, welche Faktoren für die Umsetzung förderlich sind und wo demgegenüber Schwierigkeiten bestehen. Wir stützen uns dazu auf die Auswertung von Programmunterlagen und die Interviews. Das Projekt „Schritt:weise“, das der Kanton während einer Pilotphase finanziert, wird näher analysiert, um Erfolgsfaktoren für die Umsetzung zu bestimmen und allgemein Erkenntnisse zu erhalten, inwieweit kantonale Pilotprojekte in Bereichen, die in den Leistungsfeldern der Einwohnergemeinden liegen, erfolgsversprechend sind. Abschnitt 3.1 (Organisation und Steuerung) und Abschnitt 3.2 (Umsetzung von Massnahmen) befassen sich mit verschiedenen Aspekten der Umsetzung. In Abschnitt 3.3 werden die Ergebnisse zur Fallstudie „Schritt:weise“ wiedergegeben. Abschnitt 3.4 beinhaltet die Beantwortung der Evaluationsfragen, inklusive der Beurteilung verschiedener Aspekte der Umsetzung durch die Evaluatoren.

3.1 Organisation und Steuerung

In diesem Abschnitt werden die Organisation und die Steuerung des Umsetzungsprozesses des Leitbild & Konzepts Gewaltprävention (primär auf Basis des Leitbild & Konzept) beschrieben und die Einschätzungen der Interviewpartnerinnen und -partner zusammengefasst. Auf dieser Grundlage wird *die Eignung der Organisation und Steuerung für die Umsetzung* beurteilt (Abschnitt 3.4.2).

3.1.1 Beschreibung Organisation und Steuerung

Operative Zuständigkeit bei der Umsetzung von Massnahmen

Als wichtige Massnahme mit Blick auf die Umsetzung des Leitbild & Konzepts wurde 2008 im ASO die Fachstelle Prävention geschaffen, die unter anderem für die Gewaltprävention zuständig ist. Bei denjenigen Projekten, welche mit Mitteln aus dem Rahmenkredit des Lotteriefonds für die Gewaltprävention finanziert werden, liegt die Zuständigkeit bei dieser Fachstelle. Bei den anderen Massnahmen des Leitbild & Konzepts liegt die Federführung entsprechend der sachlichen Zuständigkeitsregelung nach der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung bei den jeweiligen Departementen bzw. ihren Dienststellen [RRB 2007/1758]. Daraus ergibt sich, dass an der Umsetzung des Leitbild & Konzepts Akteure aus dem ASO (Fachstellen Prävention, Integration, Familien und Generationen), aus dem Departement des Innern (Gesundheitsamt GESA, Jugendpolizei JUPO) sowie aus anderen Departementen (z.B. AVK, AWA) beteiligt sind.

Koordination zwischen den beteiligten Akteuren

Mit der Kenntnisnahme von Leitbild & Konzept [RRB 2007/1758] wird das ASO (Fachstelle Prävention) mit der Koordination der Aktivitäten beauftragt. Offen gelassen wird, wie diese Koordination konkret ausgestaltet werden soll. In der Praxis findet die Koordination auf folgenden Kanälen statt:

- Die Präventions-/Gesundheitsverantwortlichen der Verwaltung (u.a. diverse Fachstellen, Gesundheitsamt, Jugendpolizei, AVK) bilden eine informelle Arbeitsgruppe, die sich einmal im Jahr trifft. Diese Gruppe ist nicht spezifisch auf die Gewaltprävention, sondern generell auf die Thematik Prävention ausgerichtet (Gesundheitsförderung, Suchtprävention, etc.).

- Mit den an der Umsetzung beteiligten Ämtern und Dienststellen findet von Seiten der Fachstelle ein bilateraler Informationsaustausch statt. Gemäss Interviewaussagen wurden bei den wichtigsten Partnern zum Teil Ansprechpersonen definiert.
- Die Website www.praevention.so.ch ermöglicht einen aktuellen Überblick über von der kantonalen Verwaltung initiierte und finanzierte Präventionsprojekte.

Strategische Steuerung von Leitbild & Konzept

Im Leitbild & Konzept finden sich *keine* Angaben zur strategischen Steuerung: Mit dem RRB 2007/1758 wurde die Arbeitsgruppe Gewaltprävention durch den Regierungsrat aufgelöst. Somit gab und gibt es während der Umsetzungsphase des Leitbild & Konzepts kein übergreifendes strategisches Steuerungsorgan, welches die Umsetzung des Leitbild & Konzepts begleitet hätte. Von Seiten des ASO hat man die Mitglieder der Arbeitsgruppe während der Umsetzungsphase zweimal zu informellen Sitzungen eingeladen. Ein gewisse strategische Steuerung ist zudem über die Fachkommission Prävention möglich (ursprünglich Fachkommission Sucht). In diesem Gremium sind kantonale Stellen und weitere Organisationen vertreten. Die Kommission ist ein beratendes Fachgremium des DdI, welches sich mit Fragen der Sozialintegration, Gesundheitsförderung und Prävention befasst. Der Leiter der Fachstelle Prävention ist Fachreferent der Kommission.

3.1.2 Einschätzungen der Interviewpartnerinnen und -partner

Als sehr positiv beurteilen die meisten Gesprächspartnerinnen und -partner, dass mit der Fachstelle Prävention eine Stelle geschaffen worden war, die sich explizit mit der Gewaltprävention befasst und Pilotprojekte initiieren kann. Für die Dienststellen der kantonalen Verwaltung sei die Fachstelle die zentrale Ansprechstelle bei Fragen zur Gewaltprävention; allerdings dürften solche Anfragen – soweit sich dies aufgrund der Interviews beurteilen lässt – eher selten sein.

Gemäss den Interviewaussagen ist die Koordination zwischen den beteiligten Ämtern und Dienststellen im Bereich der Gewaltprävention gegenwärtig noch ungenügend. Vereinzelt wurden in den Interviews Beispiele erwähnt, in denen aufgrund fehlender Koordination Synergien verpasst und Doppelspurigkeiten entstanden seien. Aus Sicht der Fachstelle Prävention besteht eine Schwierigkeit darin, diejenigen Stellen zur Umsetzung von Massnahmen zu motivieren, für die Gewaltprävention lediglich ein Randthema darstellt. Eine Weisungsbefugnis hat das ASO resp. die Fachstelle Prävention nicht. Auch verfüge das ASO teilweise nicht über Informationen zu Aktivitäten anderer Ämter mit einem Bezug zur Gewaltprävention. Dies dürfte nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass die verschiedenen Dienststellen jeweils ihre eigenen Strategien verfolgen und das Leitbild & Konzept dabei nur eine sehr beschränkte Rolle spielt. Besser funktioniert die Koordination innerhalb des ASO zwischen den verschiedenen Fachstellen, zwischen denen sich aufgrund der inhaltlichen und organisatorischen Nähe auch bei anderen Themen eine gute Zusammenarbeit (z.B. in der Form regelmässiger Sitzungen) etabliert hat. Schwieriger sei die Zusammenarbeit jedoch mit anderen Ämtern, insbesondere aus anderen Departementen, mit denen keine bereits bestehenden Beziehungen bestehen.

Die Website www.praevention.so.ch wird vom Potenzial her als wertvoll betrachtet; Zweifel bestehen bei den Interviewpartnerinnen und -partnern bezüglich der Aktualität und der Nutzung durch andere involvierte Stellen. Mit der Arbeitsgruppe der Präventionsverantwortlichen bestünde gemäss einzelner Interviewpartnerinnen und -partner grundsätzlich ein Gremium, in dem die Koordination für das

Leitbild & Konzept sichergestellt werden könnte, auch wenn diese nicht spezifisch auf das Leitbild & Konzept ausgerichtet ist.

Auch wenn keine systematische Koordination festgestellt werden kann, so kommt es im Rahmen von einzelnen Projekten sporadisch zur Zusammenarbeit verschiedener Ämter und Dienststellen. Die in den Interviews genannten Beispiele beziehen sich jedoch entweder auf die Koordination zwischen den verschiedenen Fachstellen innerhalb des ASO, oder auf bereits etablierte (bereits vor der Umsetzung des Leitbild & Konzepts bestehende) Kooperationen.

Die Tatsache, dass für die Umsetzung des Leitbild & Konzepts kein strategisches Leitungsorgan besteht, beurteilen die Interviewpartnerinnen und -partner unterschiedlich, in der Mehrheit aber kritisch. Festhalten lässt sich, dass das Fehlen eines solchen Organs vor allem von denjenigen Gesprächspartnerinnen und -partnern als Mangel eingestuft wird, die an der Umsetzung des Leitbild & Konzepts stärker beteiligt sind; Dienststellen dagegen, die eher am Rande damit zu tun haben, sehen einen geringeren Bedarf.

3.2 Umsetzung von Massnahmen

In diesem Abschnitt wird aufgezeigt, welche Massnahmen von der Fachstelle Prävention und weiteren Stellen umgesetzt werden, welche Ressourcen für die Gewaltprävention aufgewendet werden und wie der Umsetzungsstand der priorisierten Projekte ist. Die Ergebnisse dienen als Grundlage für die Beurteilung der förderlichen Faktoren und der Schwierigkeiten der Umsetzung (Abschnitt 3.4.3).

3.2.1 Massnahmen mit Mitteln aus dem Rahmenkredit Gewaltprävention

Die Umsetzung der im Projektplan priorisierten Massnahmen, die mit Mitteln aus dem *Rahmenkredit Gewaltprävention 2008-2011* finanziert werden (vgl. Abschnitt 2.2.5), liegt für die Pilotphase im Zuständigkeitsbereich der Fachstelle Prävention; Ausnahme bildet die Massnahme „Elternkurse“, für welche die Fachstelle Familien und Generationen im ASO zuständig ist und die über einen separaten Kredit finanziert wird. Die Projekte werden in Form externer Mandate durchgeführt. Die Fachstelle setzt momentan für die Gewaltprävention 70-80 Stellenprozente ein. Zu berücksichtigen gilt es, dass diese Projekte nicht *grundsätzlich* im Zuständigkeitsbereich des ASO liegen. Die meisten Massnahmen betreffen den Schulbereich (PFADE, Chili, Peacemaker, RAXU) und sind somit auf kantonaler Ebene grundsätzlich im Zuständigkeitsbereich des Departementes für Bildung und Kultur resp. des AVK. Ziel ist es gemäss dem ASO, dass nach der von der Fachstelle Prävention geleiteten und durch den Rahmenkredit finanzierten Pilotphase die zuständigen Ämter die Massnahmen übernehmen und weiterführten. So ist z.B. beim Projekt PFADE vorgesehen, dass es künftig in den Regelstrukturen unter der Zuständigkeit des AVK angeboten wird.⁵ Das Projekt Schritt:weise, das auf die frühkindliche Förderung zielt, liegt demgegenüber im Zuständigkeitsbereich der Einwohnergemeinden. Tabelle 3-1 gibt einen Überblick über die bisher initiierten Projekte.

Ein Vergleich der initiierten mit den geplanten Massnahmen (Projektplan) weist auf verschiedene Auffälligkeiten hin: Zwei Projekte (Schritt:weise, PFADE) konnten mit deutlich mehr Mitteln durchgeführt werden als im Projektplan vorgesehen. Aufgrund der Interviews lässt sich festhalten, dass diese beiden Massnahmen auf eine sehr gute Resonanz gestossen sind, weshalb der Regierungsrat

⁵ Gegenwärtig laufen Verhandlungen zwischen ASO und AVK über die Aufnahme von PFADE in die Regelstrukturen.

sie mit zusätzlichen Mitteln (u.a. aus dem Lotteriefonds) für eine jeweils weitere Projektphase ausstattete [RRB 2010/1012; RRB 2010/1919; Schritt:weise 2011 und PFADE 2011]. Für Schritt:weise waren im Projektplan Mittel im Umfang von 200'000 CHF vorgesehen. Für die Durchführung in den ersten vier Gemeinden zwischen 2009 und 2011 betrug das Kostendach jedoch 310'000 CHF [Schritt:weise 2009]; für die zweite Phase (ab März 2011) sogar 610'000 CHF [Schritt:weise 2011].

Tabelle 3-1: Massnahmen mit Mitteln aus dem Rahmenkredit Gewaltprävention 2008-2011

Projektname	Inhalt	Auftragnehmer	Zeitraum
Schritt:weise	Förderprogramm für sozial benachteiligte und bildungsferne Familien	Stiftung Arkadis	2009-2011; 2011-2013
PFADE	Förderung sozialer, sprachlicher, kognitiver Kompetenzen; Kindergarten-Mittelstufe	Institut für Erziehungswissenschaft (Uni ZH)	2010-2014
RAXU und die Fabelwesen im Timmerwald	Figurentheater zum Thema Mobbing und Selbstwert; Kindergarten, 1. und 2. Klasse	GADK – Geschichte aus der Kiste	2009-2010
Chili – Konstruktive Konfliktbearbeitung	Training zur gewaltfreien Lösung von Konflikten; verschiedene Schulen	Schweizerisches Rotes Kreuz Kanton SO	seit 2008
Peacemaker	Schülerinnen und Schüler lernen, als Friedensstifterinnen und -stifter zu agieren	National Coalition Building Institute	seit 2008
„so-gegen-gewalt“	Kampagne Gewaltverzicht: Sensibilisierung der Öffentlichkeit, Zivilcourage stärken	private Werbeagenturen	seit 2007

Quelle: Projektbeschriebe gemäss <http://www.so-gegen-gewalt.so.ch/projekte.html>.

Eine im Bereich Vandalismus vorgesehene Massnahme [vgl. Projektplan 2007] wurde nicht umgesetzt, weil ein mit der Gebäudeversicherung geplantes Projekt aus rechtlichen Gründen nicht zu Stande kam. Für eine anschliessend geprüfte Variante bestand bei den beteiligten Akteuren kein Bedarf [Vandalismus 2008]. Mittlerweile (ab 2012) hat die KAPO auf eigene Initiative das Projekt „so-sprayfrei“ lanciert. Ebenfalls wurden zwei Massnahmen im Bereich der Fort- und Weiterbildung von Fachpersonen (Mütter- und VäterberaterInnen, Lehrpersonen in Kindergärten) nicht umgesetzt, weil diese Zielgruppen dafür keinen Bedarf sahen. Teilweise wurden diese Fachpersonen indirekt über andere Projekte erreicht (PFADE, Schritt:weise). Die vorgesehene Massnahme „Peacemaker“ konnte nur vereinzelt umgesetzt werden, da sie bei den Schulen auf eher wenig Interesse stiess.

3.2.2 Weitere Massnahmen und Aktivitäten

Neben den Pilotprojekten, die mit Mitteln aus dem Rahmenkredit Gewaltprävention 2008-2011 direkt durch die Fachstelle Prävention im ASO umgesetzt wurden bzw. werden, wurden verschiedene weitere Massnahmen/Aktivitäten mit anderen Finanzierungsquellen und anderen Zuständigkeiten (andere kantonale Behörden, Gemeinden) umgesetzt. Diese weisen einen unterschiedlich starken thematischen Bezug zur Gewaltprävention auf und sind teilweise unabhängig und bereits vor der Verabschiedung von Leitbild & Konzept entwickelt und initiiert worden. Vereinzelt ergaben sich in den Interviews mit weiteren kantonalen Stellen Hinweise auf weitere Massnahmen, die nicht explizit im Projektplan aufgeführt sind (z.B. Angebote der Jugendpolizei für Berufsschulen und Oberstufe). Ein Überblick über die Massnahmen findet sich im Anhang dieses Berichts. Über personelle Ressourcen spezifisch für die Umsetzung des Leitbild & Konzepts verfügen diese betroffenen Stellen nicht.

3.2.3 Einschätzungen der Interviewpartnerinnen und -partner

Massnahmen aus dem Rahmenkredit Gewaltprävention 2008-2011

Bezüglich der Projekte, die mit Mittel aus dem Rahmenkredit finanziert wurden und entsprechend in der Zuständigkeit der Fachstelle Prävention liegen, ziehen die Interviewpartnerinnen und -partner ein positives Fazit. Der Projektplan konnte insgesamt gut umgesetzt werden. Positiv bewertet wird vor allem die Flexibilität, dass die Projekte Schritt:weise und PFADE umfangreicher umgesetzt werden konnten als ursprünglich geplant. Erwähnt wurde, dass die Kampagne weiterhin eine wichtige Funktion erfülle und gegen aussen signalisiere, dass der Kanton sich des Themas annimmt. Die zur Verfügung stehenden Ressourcen werden mit 70-80 Stellenprozente als eher knapp beurteilt.

Als förderlicher Faktor der Umsetzung wird von den befragten Personen der Pilotcharakter der Projekte bezeichnet. Diese Projektform ermöglicht es, Projekte zu initiieren und Erfahrungen zu sammeln. Eine Mehrheit der zur Umsetzung befragten Interviewpartnerinnen und -partner findet dieses Vorgehen sinnvoll; auch die befragten Vertreterinnen und Vertreter von Einwohnergemeinden begrüßen es, wenn der Kanton auf diesem Weg Projekte lanciert. Den Gemeinden fehlen dazu häufig die Mittel und das fachliche Know-how. Anders beurteilt der VSEG dieses Vorgehen: Kritisiert wird vor allem, dass den Gemeinden Ausgaben aufgebürdet werden, ohne dass die finanzielle Situation und die Aufgabenlast der Gemeinden im Allgemeinen genügend Berücksichtigung findet.

Die grösste Schwierigkeit bei der Umsetzung der Pilotprojekte liegt momentan bei denjenigen Massnahmen, die im Zuständigkeitsbereich der Einwohnergemeinden liegen. Dort stellt sich das Problem der zukünftigen Finanzierung und damit der längerfristigen Verankerung dieser Präventionsmassnahmen. Diese Projekte können nicht auf Dauer über den Lotteriefonds finanziert werden. Neben der grundsätzlichen Schwierigkeit der Finanzierung dürfte sich künftig auch das Risiko stellen, dass Massnahmen nicht flächendeckend in allen Gemeinden umgesetzt werden, wenn sie zu einem Teil oder ganz kommunal finanziert werden. Dies ist besonders kritisch, weil Gemeinden, die einen hohen Bedarf für Massnahmen der Gewaltprävention aufweisen, tendenziell über geringere finanzielle Ressourcen verfügen dürften.

Weitere Massnahmen, umgesetzt durch andere Ämter oder Dienststellen

Gemäss den Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner steht die Umsetzung von Massnahmen mit einem Bezug zur Gewaltprävention durch kantonale Ämter und Dienststellen in aller Regel nicht direkt mit dem Leitbild & Konzept in Zusammenhang, sondern beruht auf eigenen Strategien und Zielsetzungen sowie auf der Frage, ob ein Bedarf bestehe. Eine interviewte Person erwähnte, dass das Leitbild & Konzept vereinzelt die Möglichkeit biete, eigene Massnahmen stärker zu legitimieren. Die Interviewpartnerinnen und -partner vertreten die Ansicht, dass die in RRB 2007/1758 getroffenen Beschlüsse den Ämtern und Dienststellen einen sehr grossen Handlungsspielraum zugestehen; es liege weitgehend in deren Ermessen, ob Massnahmen umgesetzt werden. Insgesamt kann aber festgehalten werden, dass das Leitbild & Konzept Gewaltprävention in den befragten Ämtern und Dienststellen eine geringe Bekanntheit und gemäss den Interviewaussagen nur eine sehr geringe Relevanz aufweist.

Weitere Aspekte

Zusätzlich ist in den Interviews diskutiert worden, inwiefern die fehlende Ist-Analyse und die fehlenden expliziten Wirkungsziele auf die Umsetzung ausgewirkt haben (vgl. Abschnitt 2.4). Von den an

der Umsetzung beteiligten Ämtern und Dienststellen wird das Fehlen einer Ist-Analyse mehrheitlich kritisch beurteilt. Damit fehle die Grundlage für die Festlegung und die Umsetzung von Massnahmen; eine interviewte Person betont demgegenüber, dass kein Nachteil aus der fehlenden Ist-Analyse entstanden sei. Aus Sicht der befragten Personen ist es für die jeweiligen Behörden die zentrale Voraussetzung für eigene Aktivitäten, dass der Ist-Zustand und damit der Bedarf plausibel nachgewiesen werden kann. Die zum Erarbeitungsprozess befragten Personen gehen zwar davon aus, dass die Situation im Kanton während der Erarbeitung des Leitbild & Konzepts aufgrund des breiten Fachwissens gut eingeschätzt werden konnte; für die Umsetzung erweist sich dies aber teilweise als nicht ausreichend: Gerade für diejenigen Dienststellen, die vom Leitbild & Konzept nur am Rande betroffen sind, müssten gemäss eigenen Angaben zuverlässige Informationen über einen festgestellten Bedarf vorliegen, damit sie von sich aus Massnahmen ergreifen würden. Im Schulbereich ist 2012 eine „Situationsanalyse und Bedarfserhebung“, unter anderem auch für Präventionsmassnahmen, durchgeführt worden (Fabian 2012).

Das Fehlen von Wirkungszielen wird von den Interviewpartnerinnen und -partnern zwar mehrheitlich bedauert; allerdings wird nicht davon ausgegangen, dass sich deswegen grosse Nachteile für die Umsetzung ergeben. Von den Interviewpartnerinnen und -partnern wird erwähnt, dass es ohne eine Ist-Analyse nicht möglich sei, genaue Wirkungsziele für das Leitbild & Konzept zu definieren. Das Fehlen expliziter Zielsetzungen beeinträchtigt in der Einschätzung der Interviewpartnerinnen und -partnern die Verbindlichkeit des Konzepts; allerdings hätte die Definition von (und die Einigung über) Zielsetzungen gemäss den Interviewaussagen einen bedeutenden zeitlichen Aufwand bedeutet und möglicherweise eine andere, verbindlichere Form des Einbezugs der beteiligten Ämter geführt. Zwei interviewte Personen verweisen darauf, dass die Formulierung und vor allem die Messung von Wirkungszielen mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden seien, nicht zuletzt bei längerfristig ausgerichteten Präventionsprojekten. Es stelle sich die Frage, ob dieser Anspruch für einen Kanton mit der Grösse Solothurns realistisch sei. Gemäss einzelnen Aussagen wird das Fehlen von Wirkungszielen ein Stück weit dadurch kompensiert, dass primär Massnahmen mit vorhandenem Wirkungsnachweis umgesetzt werden.

3.3 Fallstudie: Umsetzung Pilotprojekt „Schritt:weise“

In diesem Abschnitt wird das Pilotprojekt Schritt:weise untersucht. Das Projekt Schritt:weise wurde gewählt, weil eine erste Pilotphase (2009-11) in vier Gemeinden abgeschlossen ist und sich somit das Vorgehen, Präventionsmassnahmen mittels durch den Kanton initiiertes und befristet finanzierter Pilotprojekte in den Gemeinden zu verankern, beurteilen lässt. Zunächst wird der Projektlauf beschrieben, ehe auf Faktoren oder Bedingungen eingegangen wird, welche einen positiven Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit der Weiterführung durch die Einwohnergemeinden ausüben.

3.3.1 Beschreibung der Pilotphase

Schritt:weise ist ein Projekt zur frühkindlichen Förderung. Der Projektplan hatte eine entsprechende Massnahme in diesem Bereich vorgesehen, die durch den Rahmenkredit Gewaltprävention finanziert wird. Die Fachstelle Prävention suchte den Kontakt zu verschiedenen Einwohnergemeinden,

primär über die Sozialregionen.⁶ Aufgrund der Rückmeldungen der Sozialregionen und der Gemeinden entschied sich das ASO, die Pilotphase in den Gemeinden Solothurn, Zuchwil, Olten und Trimbach durchzuführen. Bei den drei erstgenannten Gemeinden bestanden direkte Kontakte mit Vertreterinnen und Vertretern von Behörden (Soziale Dienste, Gemeindepräsident). Bei Trimbach war dies nicht der Fall.

Die eigentliche Durchführung des Pilotprojektes lag bzw. liegt bei der Stiftung Arkadis, mit der das ASO eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen hatte [Schritt:weise 2009]. Für die Pilotphase wurde eine Begleitgruppe eingerichtet. Darin vertreten waren neben dem ASO und Arkadis auch fachliche Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden (Integrationsbeauftragte, Mütter- /Väterberatung, Soziale Dienste). Die Leistungsvereinbarung regelt die Pflichten der Auftragnehmerin (insbesondere Projektleitung inkl. Berichterstattung an den Kanton).

Ziel des Pilotprojektes war, dass nach Ablauf einer zweijährigen Pilotphase Schritt:weise durch die Gemeinden weiterfinanziert wird [vgl. Schritt:weise 2009]. Im Laufe der Pilotphase entschied das ASO (resp. der Regierungsrat), dass der Kanton nach Ablauf der zwei Jahre weiterhin eine finanzielle Unterstützung von 50% der Projektkosten leisten werde, um die Wahrscheinlichkeit einer Weiterführung zu erhöhen.

Der Entscheidungsprozess über die Weiterführung ist je nach Gemeinde unterschiedlich verlaufen: In der Stadt *Solothurn* bereiteten die Sozialen Dienste den Entscheid über die Weiterführung von Schritt:weise vor. Die Leiterin der Sozialen Dienste war bereits Mitglied der Begleitgruppe und vertrat in der Folge auch das Geschäft gegenüber der Gemeinderatskommission, die ein Ausschuss des 30-köpfigen Gemeinderats (Exekutive) darstellt. Die Sozialen Dienste entscheiden, welche Budgetposten sie beantragen. Mit der Zustimmung der Kommission wurde der Beitrag an die Finanzierung von Schritt:weise ins ordentliche Budget aufgenommen (20'000 CHF im Jahr 2011).

In *Olten* lag die Vorbereitung für den Entscheid ebenfalls in der Zuständigkeit der Sozialen Dienste. Der Leiter der Sozialen Dienste Olten, der gleichzeitig Vorsteher der Sozialregion Olten/Trimbach ist, vertrat die Gemeinde in der Begleitgruppe. Der Beitrag für das Projekt Schritt:weise (18'000 CHF im Jahr 2011) ist Teil des Integrationskredits, welcher der Integrationsfachstelle Olten zur Verfügung steht (100'000 CHF). Dieser Kredit wurde im Rahmen der ordentlichen Budgetgenehmigung durch das Parlament ohne Diskussionen genehmigt.

In *Zuchwil* brachte der Gemeindepräsident das Geschäft in den 23-köpfigen Gemeinderat, wobei die Vorbereitung gemeinsam mit dem ASO (Fachstelle Prävention) und der Stiftung Arkadis durchgeführt worden war. Der Gemeinderat trat mit einer 13:10-Mehrheit nicht auf das Geschäft ein. Die Gründe für den Entscheid waren einerseits, dass mit dem Projekt der Gemeinde Kosten durch den Kanton aufgebürdet werden, andererseits die in Zuchwil bereits hohen Gesamtausgaben im sozialen Bereich [Zuchwil 2010]. Die zusätzlichen Kosten hätten sich für die Jahre 2011 und 2012 jeweils auf 20'000 CHF belaufen [Zuchwil 2010].

Trimbach war während der Pilotphase nicht direkt, sondern über den Vorsteher der Sozialregion Olten/Trimbach in der Begleitgruppe vertreten. Der Gemeindepräsident brachte das Geschäft in den Gemeinderat; die Sozialregion empfahl, das Projekt zu unterstützen. Der Gemeinderat beschloss

⁶ Das Sozialgesetz des Kantons Solothurn sieht vor, dass die Einwohnergemeinden gewisse Aufgaben (insbesondere die Sozialhilfe) in Sozialregionen erbringen (§ 27 Sozialgesetz).

einstimmig, das Projekt nicht weiter zu finanzieren. Hauptgrund war, dass im Bereich der Frühförderung bereits genügend Angebote bestehen. Die Kosten hätten sich für die Jahre 2011 und 2012 jeweils auf 12'500 CHF belaufen [Trimbach 2010].

3.3.2 Beurteilungskriterien für die Analyse des Pilotprojekts Schritt:weise

In den Interviews mit den an der Pilotphase beteiligten Akteuren (ASO, Arkadis, Vertreterinnen und Vertreter der Einwohnergemeinden) wurde neben dem Prozessablauf diskutiert, welche Faktoren eine Weiterfinanzierung durch die Gemeinden generell begünstigen resp. erschweren. Diese Faktoren dienen im Folgenden als Beurteilungskriterien der Umsetzung der Pilotphase. Tabelle 3-2 fasst die Kriterien zusammen, die von den Interviewpartnerinnen und -partnern als wichtig eingestuft wurden. Inwiefern die genannten Kriterien für andere Pilotprojekte angewendet werden können, wäre im Detail zu prüfen. Eine gewisse Verallgemeinerbarkeit ist unseres Erachtens, basierend auf Einschätzungen der Interviewpartnerinnen und -partner zu diesem Aspekt, durchaus möglich.

Tabelle 3-2: Erfolgsfaktoren für die Weiterführung von Projekten durch die Einwohnergemeinden anhand des Beispiels Schritt:weise

Kriterium	Beschreibung
<i>Externe Rahmenbedingungen</i>	
<i>Finanzielle Rahmenbedingungen</i>	gute finanzielle Situation der Gemeinden
<i>Institutionelle und politische Rahmenbedingungen</i>	starke Rolle der Verwaltung; tiefer Politisierungsgrad
<i>Bedarf</i>	bestehender Bedarf für das Angebot in den Gemeinden
<i>Ausgestaltung der Pilotphase</i>	
<i>Zeitdauer</i>	ausreichend lange Zeitdauer der Pilotphase
<i>Finanzierungsmodalität</i>	längerfristige Beteiligung des Kantons an der Finanzierung
<i>Wirkungsnachweis</i>	Projekte mit Wirkungsnachweis, wissenschaftliche Begleitung
<i>Akzeptanz Umsetzungsakteur</i>	Umsetzung des Pilotprojektes durch eine anerkannte Organisation
<i>Projektmanagement</i>	fachliche Qualitäten, politisches Verständnis und Managementfähigkeiten
<i>Flexibilität</i>	Flexibilität bei der Ausgestaltung der Pilotphase
<i>Zusammenarbeit mit Akteuren</i>	
<i>Zusammenarbeit mit Schlüsselakteuren</i>	rechtzeitiger Einbezug von Personen, die das Projekt unterstützen und den Entscheidungsprozess entscheidend beeinflussen
<i>Klärung Informationsbedürfnisse</i>	rechtzeitige Klärung Informationsbedürfnisse der Schlüsselakteure
<i>Zusammenarbeit mit strategischen Akteuren</i>	Einbezug strategisch wichtiger Akteure (insb. Sozialregionen, VSEG) in die Pilotphase
<i>Bekanntheit des Projekts</i>	Förderung der Bekanntheit bei potenziellen Fürsprechern
<i>Soft-Factors</i>	partnerschaftliches Auftreten des Kantons

Unterscheiden lassen sich externe Rahmenbedingungen, welche durch den Kanton nicht beeinflusst werden können (finanzielle, institutionelle, politische Rahmenbedingungen, Bedarf), Aspekte der Ausgestaltung der Projektphase (Dauer der Pilotphase, Projekt mit erbrachtem Wirkungsnachweis, Akzeptanz des Umsetzungsakteurs, Finanzierungsmodalitäten, Flexibilität) sowie verschiedene Dimensionen der Zusammenarbeit mit am Umsetzungsprozess beteiligten Akteuren.

Externe Rahmenbedingungen

Bezüglich der *finanziellen Rahmenbedingungen* kann die Situation gemäss den Interviews in den beiden Städten Solothurn und Olten als vergleichsweise sehr gut bezeichnet werden, Trimbach und Zuchwil dagegen verfügen über einen deutlich geringeren Handlungsspielraum.⁷ Die finanziellen Rahmenbedingungen für die Weiterführung waren somit in Solothurn und Olten deutlich günstiger.

Die *institutionellen Rahmenbedingungen* waren in den Gemeinden ebenfalls unterschiedlich. Wie oben gesehen lag die Federführung in Olten und Solothurn bei den Sozialen Diensten. Aufgrund der Einschätzungen aus den Interviews kann davon ausgegangen werden, dass in den beiden Städten der Entscheid über die Weiterführung massgeblich von der Verwaltung beeinflusst wurde. In Olten beispielsweise kam es zu keinem separaten politischen Entscheid, sondern die Mittel wurden im Rahmen der Budgetgenehmigung bewilligt. Im Gegensatz dazu ist die Ausgangslage in kleineren Gemeinden, in denen das Geschäft im Gemeinderat, d.h. in der politischen Arena diskutiert wird, offener. Hinzu kommt im Falle von Zuchwil gemäss Interviewaussagen, dass der 23-köpfige Gemeinderat stark nach einer parteipolitischen Logik funktioniert. Die bürgerlichen Parteien sprachen sich bei der Abstimmung geschlossen für Nicht-Eintreten aus. In den anderen Standortgemeinden haben diese *parteipolitischen Rahmenbedingungen* gemäss den vorliegenden Informationen eine deutlich geringere Rolle gespielt. In Olten habe eine übergeordnete Diskussion über ein stärkeres Engagement im Bereich der Integration stattgefunden, in die sich Schritt:weise gut einbetten liess.

Es kann davon ausgegangen werden, dass der *Bedarf* an Präventionsmassnahmen in allen Gemeinden gegeben war; in zwei Interviews wurde explizit erwähnt, dass im Bereich der frühkindlichen Förderung eine Angebotslücke bestanden habe. In Trimbach wurde im Rahmen der Diskussion über die Weiterführung argumentiert, dass kein Bedarf an einem Angebot wie Schritt:weise bestehen würde [Trimbach 2010]. Dies wird von anderen Interviewpartnerinnen und -partnern bezweifelt.

Ausgestaltung der Pilotphase

Ein vom Kanton beeinflussbares Kriterium ist die *zeitliche Dauer* der Pilotphase. Ursprünglich war für Schritt:weise vorgesehen, dass der Kanton zwei Jahre, d.h. einen Projektdurchlauf vollständig finanziert, sich danach aber ganz zurückzieht. Während der Pilotphase entschied sich das ASO jedoch, sich weiterhin mit Mitteln aus dem Lotteriefonds an der Umsetzung von Schritt:weise zu beteiligen, allerdings in geringerem Umfang (50% der Projektkosten für 2012). Basierend auf den Ergebnissen der Interviews kommen wir zum Schluss, dass die Pilotphase von zwei Jahren eher zu kurz war. Die Gründe liegen einerseits darin, dass für die Umsetzung eines Pilotprojekts eine gewisse Anlaufzeit eingeplant werden muss (Vorbereitung, Aufbau eines Netzwerks). Andererseits muss berücksichtigt werden, dass der Entscheid über die Weiterführung des Projekts in den Gemeinden bereits vor dem Ablauf der Pilotphase getroffen werden muss, wenn ein nahtloser Übergang sichergestellt werden soll. Zu diesem Zeitpunkt liegen jedoch noch keine definitiven Ergebnisse zur Umsetzungsphase und zu den erzielten Wirkungen vor. Solche (unter Umständen wissenschaftlich) gesicherten Resultate sind aber für den politischen Entscheidungsprozess in den Gemeinden von grosser Bedeutung; darin stimmen auch die Interviewpartnerinnen und -partner grossmehrheitlich über-

⁷ Staatssteueraufkommen pro Kopf 2009: Olten 5'095 CHF, Solothurn 3'776 CHF, Trimbach 1'969 CHF, Zuchwil 1'722 CHF (Amt für Finanzen 2011; kant. Mittelwert: 2'771 CHF). Ähnlich bei den Nettoschulden pro Kopf: Solothurn und Olten gehören zu den „netto-vermögenden“ Gemeinden (Amt für Finanzen 2011: 40). Trimbach und Zuchwil dagegen mit überdurchschnittlicher Nettoverschuldung (1'210 resp. 2'924 CHF pro Kopf; kant. Durchschnitt: 223 CHF pro Kopf).

ein. Im vorliegenden Fall lagen die Ergebnisse einer Begleitevaluation von Schritt:weise in der Deutschschweiz (u.a. Solothurn) erst anfangs 2012 vor (Diez Grieser/Simoni 2012).

Die Anpassung der *Finanzierungsmodalitäten* durch das ASO (stufenweiser Rückzug aus der Finanzierung) wird von den Interviewpartnerinnen und -partnern mehrheitlich positiv beurteilt. Der Kanton signalisiere damit sein Interesse an der Weiterführung der Massnahme und entlaste die Gemeinden finanziell. Grundsätzlich teilen wir diese Auffassung und beurteilen die Anpassung positiv. Allerdings kann mit diesem Vorgehen nicht verhindert werden, dass es bereits vor dem Ablauf der zweijährigen Pilotphase einen politischen Entscheid der Gemeinden über die Bereitstellung von finanziellen Mitteln braucht. Dies könnte nur verhindert werden, wenn die vollständige Finanzierung des Kantons über den Zeitraum des ersten Projektdurchlaufs hinausgeht. Ab 2011 trägt der Kanton Solothurn diesem Umstand bereits Rechnung: In weiteren, neuen Standorten werden die ersten beiden Durchgänge (vier Jahre) vollständig, der dritte und vierte zu 50% vom Kanton finanziert [Bericht 2012].

Positiv zu beurteilen ist die Tatsache, dass mit Schritt:weise ein Projekt umgesetzt wurde, das bereits mehrfach wissenschaftlich evaluiert wurde, womit ein *Wirkungsnachweis vorhanden* war. Damit konnte das Problem, dass für den politischen Entscheidungsprozess noch keine erhärteten Ergebnisse aus der eigentlichen Umsetzungsphase zur Verfügung standen, etwas entschärft werden. Einen gewissen förderlichen Einfluss dürfte ausserdem der Umstand ausgeübt haben, dass mit Arkadis ein Akteur für die Umsetzung gewonnen werden konnte, der im Kanton bekannt war. Vor allem eine interviewte Person betonte, dass das Vertrauen in Arkadis aufgrund der in anderen Bereichen bestehenden Zusammenarbeit hoch gewesen sei.

Aus verschiedenen hier diskutierten Erfolgsfaktoren ergeben sich hohe Anforderungen an das *Projektmanagement* (Projektleitung bei der Stiftung Arkadis, Unterstützung durch den Kanton). Erforderlich ist ein Mix von fachlichem Know-how, politischem Verständnis und Managementfähigkeiten. Aufgrund der Interviews lässt sich bilanzieren, dass das Projektmanagement mehrheitlich als gut beurteilt wird, auch wenn zu Beginn vor allem ein fachliche Sichtweise dominiert habe; eine interviewte Person beurteilt die Leitung etwas kritischer.

Ebenfalls als wichtig wurde von einzelnen Gesprächspartnerinnen und -partner eine hohe *Flexibilität* seitens der Projektleitung und des Kantons bei der Umsetzung (z.B. Zusammensetzung der Begleitgruppe, Finanzierung) beurteilt. Dies vor allem deshalb, weil bei Projektbeginn noch kaum Erfahrungswerte vorlagen. Aus unserer Sicht ist es unter den gegebenen Bedingungen als richtig zu beurteilen, dass die Fachstelle resp. der Kanton in der Pilotphase über eine gewisse Flexibilität verfügte. Zu berücksichtigen gilt es allerdings, dass damit eine Abnahme der Erwartungs- und Planungssicherheit für die Gemeinden einhergeht, was kritisch zu beurteilen ist.

Zusammenarbeit mit Akteuren

Ein zentrales Kriterium für eine erfolgreiche Umsetzung ist die *Zusammenarbeit* der Projektleitung und des Kantons *mit lokalen Schlüsselakteuren und deren Einsatz zu Gunsten des Pilotprojekts*. Als Schlüsselakteure können Personen bezeichnet werden, die den Entscheid über die Weiterführung des Projekts nach der Pilotphase in einer Gemeinde massgeblich beeinflussen können. Diese Zusammenarbeit hat in den vier Standortgemeinden unterschiedlich gut funktioniert. Als sehr gut kann die Zusammenarbeit mit den Gemeinden Solothurn, Olten (jeweils Soziale Dienste) und Zuchwil (Gemeindepräsident und Mütter-/Väterberaterin) beurteilt werden. In diesen Gemeinden waren die-

jenigen Akteure beteiligt (z.B. als Mitglied der Begleitgruppe), die das Projekt gegenüber den jeweiligen Entscheidungsinstanzen vertraten und die sich für das Pilotprojekt einsetzten. Trimbach dagegen war nicht in den Umsetzungsprozess integriert; der Kontakt lief indirekt über den Vorsteher der Sozialregion Olten/Trimbach. Dies erwies sich im Entscheidungsprozess über die Umsetzung als Nachteil, weil im Gemeinderat das Projekt keinen Fürsprecher hatte [vgl. Trimbach 2010].

Von Bedeutung ist ferner, dass frühzeitig die *Informationsbedürfnisse der Schlüsselakteure* geklärt und Informationsflüsse institutionalisiert werden. Dies hat in der Pilotphase nicht vollumfänglich gut funktioniert, auch wenn mit der Zeit eine Verbesserung festgestellt werden konnte. Zu Beginn haben die Gemeinden gemäss Interviewaussagen relevante Informationen nicht erhalten. Entscheidend ist, dass die Projektleitung und der Kanton den Gemeinden diejenigen Informationen zur Verfügung stellten, die sie für den Entscheidungsprozess benötigten. Ebenfalls zu klären ist, wann die Informationen zur Verfügung stehen müssen, damit sie im Rahmen des politischen Entscheidungsprozesses genutzt werden können. Dies bedingt ein an die jeweilige Gemeinde angepasstes Vorgehen.

Die *Zusammenarbeit mit weiteren strategisch wichtigen Akteuren* gestaltete sich unterschiedlich. Die Sozialregionen waren von Beginn an über das Projekt informiert: Über sie lief die Kontaktaufnahme mit den Gemeinden. Allerdings waren die Sozialregionen als Ganzes (Konferenz der Sozialregionen) nicht systematisch an der Umsetzung beteiligt (bspw. im Rahmen der Begleitgruppe). Gemäss den Interviews sind die Sozialregionen aus fachlicher und politischer (hinsichtlich der Weiterführung) Sicht relevant. Der VSEG war ebenfalls nicht in der Begleitgruppe vertreten. In der zweiten Projektphase nimmt nun ein Vertreter des VSEG in der Begleitgruppe teil.

In den Interviews wurde als wichtig erachtet, dass nach Möglichkeit *weitere Kreise* angegangen werden sollten, um die Legitimation für ein Projekt breiter abzustützen. Erwähnt wurden Schulen, Ärztinnen/Ärzte und Kirchgemeinden: Diese könnten weiteres Know-how einbringen und insbesondere zur Steigerung der Akzeptanz des Projektes beitragen. In der hier untersuchten Pilotphase wurde nicht systematisch geprüft, welche weiteren Akteure einbezogen werden könnten. In einer Gemeinde setzte sich spontan die Schulbehörde für das Projekt ein.

Als bedeutungsvoll stufen die Gemeindevertreterinnen und -vertreter schliesslich auch das Auftreten des Kantons ein. Aufgrund der Einschätzungen in den Interviews kann davon ausgegangen werden, dass das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden sehr partnerschaftlich ausgestaltet war, was sich förderlich auf die Umsetzungsphase ausgewirkt haben dürfte. Die Vertreterinnen und Vertreter des Kantons wurden als unterstützend wahrgenommen. Auch kann bilanziert werden, dass sowohl der Kanton als auch Arkadis stark engagiert waren. Die Relevanz dieser *Soft-Factors* ist schwer zu beurteilen; sie dürften aber im insgesamt generell angespannten Beziehungsumfeld zwischen Kanton und Gemeinden im Kanton Solothurn von Bedeutung sein.

3.4 Zusammenfassende Beurteilung

In diesem Abschnitt werden die beurteilenden Ergebnisse zur Umsetzung zusammengefasst. Zunächst bestimmen wir die für die Umsetzung wichtigen Akteure und deren Rollen (Abschnitt 3.4.1). In einem zweiten Schritt diskutieren wir die Ergebnisse zur Organisation und Steuerung (Abschnitt 3.4.2), zur Umsetzung (Abschnitt 3.4.3) und zur Fallstudie Schrittweise (Abschnitt 3.4.4).

3.4.1 Wichtigste Akteure und deren Rollen

Tabelle 3-3 fasst die für den Umsetzungsprozess wichtigsten Akteure zusammen. Dabei wird zwischen Zuständigkeiten auf der strategischen und operativen Steuerungsebene, bezüglich der Koordination und weiteren Bereichen unterschieden.

Tabelle 3-3: Wichtige Akteure bei der Umsetzung

	strategisch	operativ	Koordination	weitere
Arbeitsgruppe (offiziell aufgelöst)	(+)	-	-	-
Fachkommission Prävention	(+)	-	-	-
Fachstelle Prävention	-	+	+	+
Kantonale Ämter und Dienststellen	-	+	-	-
Einwohnergemeinden	-	-	-	+
Auftragnehmende	-	-	-	+

Eigene Darstellung. +: formelle Bedeutung; (+): informelle Bedeutung.

Auf der strategischen Ebene fehlt ein eigentliches Steuerungsgremium. Eine gewisse, beschränkte Steuerungsfunktion kann der (aufgelösten) Arbeitsgruppe und der Fachkommission Prävention zugesprochen werden. Allerdings verfügen diese beiden Gremien lediglich über eine beratende Funktion; sie haben keinen Auftrag bezüglich des Leitbild & Konzepts und können entsprechend auch keine verbindlichen Entscheidungen über die strategische Ausrichtung treffen.

Als wichtigster Akteur im Rahmen der Umsetzung des Leitbild & Konzepts kann die Fachstelle Prävention bezeichnet werden. Sie ist verantwortlich für die operative Umsetzung der Pilotprojekte und für die Koordination zwischen den beteiligten kantonalen Stellen; daneben nimmt sie auch die Funktion einer Auskunftsstelle wahr. Festgehalten werden kann, dass ihre Kompetenzen für die Koordination und bezüglich der Umsetzung von Massnahmen durch andere kantonale Stellen gering sind.

Innerhalb der kantonalen Verwaltung sind eine Reihe von Ämtern oder Fachstellen (weitere Fachstellen im ASO, AVK, KAPO, weitere) durch die eigenständige Initiierung von Projekten oder durch bereits umgesetzte Massnahmen mit einem unterschiedlich starken Bezug zur Gewaltprävention ebenfalls an der Umsetzung. Daneben sind die Projektpartner und die Einwohnergemeinden weitere wichtige Akteure im Rahmen des Vollzugs von verschiedenen Projekten.

3.4.2 Beurteilung der Organisation und Steuerung

In diesem Abschnitt wird *die Eignung* der Organisation und der Steuerung für die Umsetzung des Leitbild & Konzepts Gewaltprävention im Kanton Solothurn beurteilt.

Auf der *operativen Ebene* beurteilen wir die Schaffung der Fachstelle Prävention, zu deren Aufgabenbereich auch die Gewaltprävention gehört, als einen zentralen positiven Aspekt der Umsetzungsstruktur. Die Fachstelle hat einen klaren Auftrag, die im Projektplan festgelegten Massnahmen umzusetzen; entsprechende finanzielle Mittel (Rahmenkredit Gewaltprävention) stehen zur Verfügung. Dadurch, dass die Fachstelle mit der Umsetzung der aus dem Rahmenkredit Gewaltprävention finanzierten Projekte beauftragt ist, ist die Koordination zumindest zwischen diesen Massnahmen sichergestellt.

Der *Koordination* zwischen den beteiligten Akteuren kommt bei der Umsetzung des Leitbild & Konzepts Bedeutung zu. Die Risiken, die sich aus einer ungenügenden Koordination ergeben, sind insbesondere die Gefahr von Doppelspurigkeiten (ähnliche Angebote durch unterschiedliche Dienststellen) sowie verpasste Synergien (bei sich ergänzenden Angeboten). Wir beurteilen die Koordination zwischen den an der Umsetzung beteiligten Akteuren auf kantonaler Ebene als noch nicht ausreichend. Festzustellen ist zunächst, dass die Voraussetzungen für die Koordination schwierig sind. So sind die Vorgaben im Leitbild & Konzept sowie in den RRB sehr unspezifisch; die Fachstelle Prävention verfügt über keine entsprechenden Kompetenzen. Erschwert wird die Koordination im Weiteren dadurch, dass verschiedene Massnahmen allgemein formuliert sind (vgl. Ziel- und Konsistenzanalyse) und dass die Zuständigkeiten im Leitbild & Konzept und im Projektplan eher allgemein geregelt sind. Die Entscheidung, eine Massnahme auszulösen (abgesehen von den Pilotprojekten), hängt stark vom Willen des zuständigen Departementes resp. Amtes ab. Schliesslich setzen die unterschiedliche Relevanz der Thematik Gewaltprävention für andere Dienststellen sowie deren eigenen Strategien und Zielsetzungen der Koordination Grenzen.

Das Fehlen einer Steuergruppe, welche die Umsetzung des Leitbild & Konzepts auf der *strategischen Ebene* begleitet, stellt aus unserer Sicht einen Mangel bei der Umsetzung dar. Sinnvoll erscheint uns eine solche Gruppe vor allem deshalb, weil die Gewaltprävention ein Querschnittsthema ist, das nicht nur verschiedene kantonale Stellen, sondern weitere Akteure (z.B. Gemeinden, private Organisationen) betrifft. Die Tatsache, dass die Fachstelle Prävention von sich aus seit dem Start der Umsetzung 2008 zweimal die (aufgelöste) Arbeitsgruppe eingeladen hat, deutet diesbezüglich auf einen Bedarf hin. Unserer Meinung nach könnte ein strategisches Steuerungsgremium die partnerschaftliche Ausrichtung des Leitbild & Konzepts stärken und wichtige, an der Umsetzung beteiligte Akteure vermehrt sensibilisieren und gegebenenfalls einbinden.

3.4.3 Beurteilung von weiteren Faktoren der Umsetzung

Nach der Diskussion der Organisation und Steuerung werden in diesem Abschnitt weitere *förderliche Faktoren* sowie *Schwierigkeiten* beurteilt.

Für die Umsetzung der Pilotprojekte durch die Fachstelle Prävention kann insgesamt ein sehr positives Fazit gezogen werden: Die Vorgaben des Projektplans konnten mehrheitlich umgesetzt werden. Die Gründe für dieses Fazit liegen unseres Erachtens in der Verfügbarkeit von personellen Ressourcen, in einer klaren Regelung der Zuständigkeit und des Auftrags (Projektplan) mit den entsprechenden finanziellen Mitteln aus dem Lotteriefonds, und in der hohen Motivation für die Gewaltprävention bei der Fachstelle Prävention. Förderlich wirkte sich ausserdem die hohe Flexibilität bei der Gewichtung der Projekte aus, was es erlaubte, diejenigen Projekte, die auf ein sehr positives Echo stiessen (Schritt:weise und PFADE), mit zusätzlichen Mitteln auszustatten. Andere Projekte hatten im Vergleich dazu eine deutlich tiefere Bedeutung.

Insgesamt, auch vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Fallstudie zu Schritt:weise, kommen wir zum Schluss, dass sich die Umsetzung von Präventionsmassnahmen im Rahmen von kantonal finanzierten Pilotprojekten bislang bewährt hat. Der Kanton hat damit Massnahmen angestossen, die von den beteiligten Akteuren mehrheitlich als wünschenswert eingestuft worden waren und die ohne die finanzielle und fachliche Unterstützung des Kantons sehr wahrscheinlich nicht zu Stande gekommen wären. Bezüglich den Gemeinden wäre es förderlich gewesen, wenn bereits während der

Erarbeitung eine engere Zusammenarbeit, insbesondere hinsichtlich von Möglichkeiten zur Weiterfinanzierung, bestanden hätte.

Die Umsetzung von weiteren Massnahmen erweist sich dagegen als deutlich schwieriger. Die Aktivitäten der befragten Ämter und Dienststellen, die einen Bezug zur Gewaltprävention aufweisen, stehen kaum in einem Zusammenhang mit dem Leitbild & Konzept, sondern basieren in der Regel vollumfänglich auf eigenen Strategien und Zielsetzungen. Die Bekanntheit des Leitbild & Konzepts ist bei diesen Stellen nach vier Jahren eher gering. Dies dürfte nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass die Vorgaben für die Umsetzung im Leitbild & Konzept resp. im RRB zur Umsetzung vage und wenig verbindlich sind. Das Fehlen einer Ist-Analyse sowie beschränkt auch die fehlenden Wirkungsziele dürften mit dazu beitragen, dass für die kantonalen Stellen nur ein geringer Druck für die Umsetzung von Massnahmen besteht. Ebenfalls einen Einfluss dürften das Fehlen eines strategischen Steuerungsgremiums und die eher schwach ausgestaltete Koordination haben, so dass Stellen ausserhalb des ASO noch zu wenig in den Umsetzungsprozess einbezogen werden können.

3.4.4 Bilanz Fallstudie Schritt:weise

Mit der Fallstudie zum Pilotprojekt Schritt:weise wurde untersucht, welche Faktoren einen Einfluss darauf haben, dass die Gemeinden durch den Kanton initiierte und für einen bestimmten Zeitraum finanzierte Pilotprojekte nach Ablauf der Pilotphase weiterfinanzieren.

Die Erkenntnisse der Fallstudie weisen zunächst auf eine Reihe von beeinflussbaren Faktoren hin: Der Kanton hat zum einen die Möglichkeit, durch die Ausgestaltung der Pilotphase die Wahrscheinlichkeit einer Weiterführung zu beeinflussen. So können etwa eine ausreichend lange Zeitdauer des Pilotprojekts mit entsprechender finanzieller Beteiligung des Kantons, ein vorhandener Wirkungsnachweis (des Projektes generell und bezogen auf die Pilotphase), ein professionelles Projektmanagement und ein anerkannter Umsetzungsakteur als förderlich beurteilt werden. Zum anderen können die intensive Zusammenarbeit mit lokalen Schlüsselakteuren, die rechtzeitige Klärung der Informationsbedürfnisse, der Einbezug weiterer Akteure auf der politischen und fachlichen Ebene sowie „soft factors“ (v.a. ein partnerschaftliches Auftreten des Kantons gegenüber den Gemeinden) als förderlich bezeichnet werden. Diese Faktoren dürften mehrheitlich auch für andere Pilotprojekte, die unter ähnlichen Rahmenbedingungen umgesetzt werden, von Bedeutung sein.

Gleichzeitig hat die Fallstudie auch deutlich gemacht, dass die Einflussmöglichkeiten des Kantons insgesamt begrenzt sind, mit der Finanzierung von Pilotprojekten längerfristig Massnahmen in den Gemeinden zu verankern; diese Schlussfolgerung dürfte über das Beispiel Schritt:weise hinaus insgesamt für Präventionsmassnahmen an der Schnittstelle von Kanton und Gemeinden gültig sein. So sind die finanziellen, institutionellen und politischen Rahmenbedingungen der Gemeinden für den Entscheid über die Weiterführung ebenfalls von Bedeutung. Aufgrund der Tatsache, dass mit dem bisherigen Vorgehen des Kantons jede Gemeinde einzeln über die Weiterführung entscheidet, besteht eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit, dass Massnahmen nicht flächendeckend in allen Gemeinden umgesetzt werden. Dies ist besonders kritisch, weil Gemeinden, die einen hohen Bedarf für Massnahmen der Gewaltprävention aufweisen, tendenziell über geringere finanzielle Ressourcen verfügen dürften. Es ist somit aus unserer Sicht insgesamt wenig wahrscheinlich, dass der Anspruch der flächendeckenden Umsetzung im Kanton erfüllt werden kann, wenn jede Gemeinde autonom über die Weiterführung zu entscheiden hat.

4 Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel gehen wir auf die Schlussfolgerungen ein, die sich aus der Analyse des Erarbeitungsprozesses und der Umsetzung des Leitbild & Konzepts ziehen lassen. Zunächst werden Verbesserungsvorschläge zuhanden des Kantons Solothurn formuliert (Abschnitt 4.1). In Abschnitt 4.1 diskutieren wir mögliche Hilfestellungen zur Erarbeitung und Umsetzung für andere Kantone.

4.1 Verbesserungsvorschläge Kanton Solothurn

Aus unserer Sicht ergeben sich aufgrund der diskutierten Befunde folgende Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Leitbild & Konzepts im Kanton Solothurn.

Vorschlag 1: Bildung einer strategischen Steuergruppe zur Umsetzung des Leitbild & Konzepts.

Auf der strategischen Ebene drängt sich unserer Ansicht nach die Bildung einer Steuergruppe (bestehend aus kantonalen Ämtern, Vertreterinnen und Vertreter der Einwohnergemeinden, weitere) auf. Gegenwärtig fehlt ein offizielles derartiges Gremium für die Steuerung (insbesondere der Festlegung von Schwerpunkten bei der Umsetzung). Ein solcher Schritt könnte zudem dazu beitragen, die Sensibilisierung und Unterstützung bei den an der Umsetzung beteiligten Akteuren zu stärken, und so auch zu einer verbesserten Koordination beitragen. Zu beachten wäre unseres Erachtens, den Aufwand für die Beteiligten möglichst in Grenzen zu halten, d.h. die Gruppe gezielt dann einzubeziehen, wenn ein tatsächlicher Steuerungsbedarf besteht, wie es beispielsweise mit Blick auf den Start einer neuen Programmetappe der Fall wäre.

Vorschlag 2: Verbindlichere Festlegung der Zuständigkeiten oder Beiträge anderer Ämter und Dienststellen bei der Umsetzung von Massnahmen.

Das Leitbild & Konzept und die konkretisierenden Beschlüsse des Regierungsrates äussern sich sehr knapp über die Rollen anderer Ämter und Dienststellen; diese verfügen über einen sehr grossen Handlungsspielraum. Dies hat zwar den Vorteil, dass damit der Widerstand der anderen Ämter, nicht zuletzt bei der Erarbeitung, klein gewesen sein dürfte; es erschwert aber die effektive Steuerung des Leitbild & Konzepts und dessen Umsetzung. Empfehlenswert ist aus unserer Sicht vor diesem Hintergrund eine verbindlichere Festlegung der Zuständigkeiten oder Beiträge anderer Ämter und Dienststellen bei der Umsetzung von Massnahmen.

Vorschlag 3: Systematisierung der Koordination zwischen der Fachstelle Prävention und weiteren an der Umsetzung des Leitbild & Konzepts beteiligten Ämtern und Dienststellen.

Bei der Umsetzung des Leitbild & Konzepts sind neben dem ASO weitere kantonale Dienststellen beteiligt. Das Leitbild & Konzept und die konkretisierenden RRB lassen jedoch weitgehend offen, wie die Koordination ausgestaltet sein sollte. Eine weitere Verbesserungsmöglichkeit sehen wir deshalb in einer Systematisierung der Koordination (z.B. klare Festlegung der Zuständigkeit für Massnahmen des Leitbild & Konzepts, Definition von Ansprechpersonen; Bestimmung eines Koordinationsgremiums mit Auftrag zur Koordination der Gewaltprävention; Festlegung von Informationsflüssen). Dafür muss nicht per se ein neues Gremium geschaffen werden. Es ist denkbar, dass die Ko-

ordination pragmatisch im Rahmen der bestehenden Arbeitsgruppe der Gesundheits- und Präventionsverantwortlichen oder in anderen existierenden Strukturen umgesetzt wird; dies kann hier nicht abschliessend beurteilt werden.

Vorschlag 4: Anpassung der Strategie zur längerfristigen Finanzierung von Massnahmen im Zuständigkeitsbereich der Einwohnergemeinden.

Bezüglich der längerfristigen Finanzierung von Massnahmen, die im Zuständigkeitsbereich der Einwohnergemeinden liegen drängt sich unseres Erachtens eine Anpassung an, um dem Anspruch der flächendeckenden Umsetzung besser gerecht zu werden; die Fallstudie zu Schritt:weise hat deutlich gemacht, dass nicht davon auszugehen ist, dass Massnahmen flächendeckend von allen Gemeinden ihrem jeweiligen Bedarf entsprechend umgesetzt werden, wenn jede einzeln über die Weiterführung entscheidet. In den Interviews wurden diesbezüglich zwei Varianten erwähnt, die hier allerdings nur kurz angesprochen werden können. Eine erste Möglichkeit würde darin bestehen, dass sich der Kanton dauerhaft an der Finanzierung beteiligt („Mischfinanzierung“). Damit könnte eine gewisse Kontinuität sichergestellt werden und der Kanton würde gegenüber den Gemeinden signalisieren, dass das Projekt für ihn von Bedeutung ist. Eine zweite Möglichkeit sehen verschiedene Interviewpartnerinnen und -partner in einer Finanzierung von Massnahmen über den kantonalen Lastenausgleich. In diesem Modell würden die Gemeinden entsprechend ihrer Finanzstärke Mittel zur Verfügung stellen. Gegenwärtig sind im Kanton Solothurn entsprechende Diskussionen im Gange.

4.2 Mögliche Hilfestellungen für andere Kantone

Bei der Diskussion von möglichen Hilfestellungen für andere Kantone ist zu berücksichtigen, dass der Verallgemeinerbarkeit von Fallstudien Grenzen gesetzt sind (vgl. Flick 2007: 178). Insofern gilt es zu beachten, dass die folgenden Hilfestellungen jeweils nicht ohne Weiteres übertragbar sind und einer Anpassung an die Situation im spezifischen Kanton (z.B. Organisation und Professionalität der Verwaltung, Verwaltungskultur, bestehende Massnahmen oder Programme) bedürfen.

4.2.1 Konzepterarbeitung

Für die Identifikation von Hilfestellungen auf Ebene der Konzepterarbeitung orientieren wir uns am Analyserahmen des Erarbeitungsprozesses (Widmer/Frey 2008a; vgl. Abbildung 2-1).⁸ Tabelle 4-1 fasst unsere Empfehlungen bezüglich der *erfahrungsbasierten Qualität* zusammen:

Tabelle 4-1: Erfahrungsbasierte Qualität

Analyse des Ist-Zustandes: Vorgängig zur Erarbeitung sollten Informationen über die Ausgangslage (Problemsituation) und die im Kanton bereits bestehenden Massnahmen der Prävention, aber auch der Intervention und der Repression zur Bekämpfung von jugendlichem Gewaltverhalten im weiteren Sinn (z.B. inkl. Gesundheitsförderung, Suchtprävention) systematisch erfasst werden.

⁸ Der Erarbeitungsprozess eines Konzepts zur Gewaltprävention in einem Kanton wird von *extern determinierten Rahmenbedingungen* (z.B. dem Problem- und Handlungsdruck) und den *Voraussetzungen* (z.B. Organisationsstruktur der verantwortlichen Stelle) mitgeprägt. Zu diesen wird lediglich im Rahmen der erfahrungsbasierten Qualität eine Empfehlung formuliert, da sie sich kurzfristig nicht beeinflussen lassen.

Analyse des Bedarfs: Vorgängig zur Erarbeitung sollte mit einem vertretbaren Aufwand der Bedarf an Massnahmen zur Gewaltprävention erhoben werden; dabei sollten die von den Massnahmen betroffenen Akteure systematisch einbezogen werden.

Aufarbeitung des Kontextes: Die wichtigsten Akteure auf kantonaler, kommunaler und privater Ebene sollten identifiziert, die rechtlichen Grundlagen dargelegt sowie der Umsetzungskontext erfasst werden.

Aufarbeitung weiterer Erfahrungen und Erkenntnisse zur Jugendgewalt: Es empfiehlt sich, weiteres vorhandenes Wissen aufzuarbeiten: Erfahrungen und Erkenntnisse a) aus anderen Kantonen, Gemeinden/Städten oder aus dem Ausland; b) zu den Ursachen von Jugendgewalt, deren Ausprägungen und der Wirksamkeit von unterschiedlichen Massnahmen.

Einbezug von externen Fachexperten: Gegebenenfalls empfiehlt es sich, zur fachlichen Unterstützung externe Fachleute beizuziehen.

Die Berücksichtigung von bestehenden Erkenntnissen und Erfahrungen und die Klärung der Ausgangslage bringen unseren Erachtens zwei Vorteile: Erstens tragen sie auf einer fachlichen Ebene dazu bei, ein kohärentes und wirksames Konzept zu erarbeiten, das einem tatsächlichen Bedarf entspricht. Zweitens kann eine starke Erfahrungsbasierung auf einer eher politischen resp. umsetzungsorientierten Ebene die Legitimation eines Konzepts erhöhen und dazu beitragen, dass die Akzeptanz und die Unterstützung von Akteuren, die für den Vollzug der Massnahmen von Bedeutung sind, besser sichergestellt werden kann.

Tabelle 4-2 fasst unsere Empfehlungen bezüglich der *prozessorientierten Qualität* zusammen:

Tabelle 4-2: Prozessorientierte Qualität

Akzeptanz und Unterstützung durch die politischen Entscheidungsträger: Die kontinuierliche Akzeptanz und die aktive Unterstützung durch die politischen Entscheidungsträger (z.B. Regierungsrat) können als wichtige Erfolgsfaktoren bezeichnet werden.

Engagement von Schlüsselakteuren: Ein Erarbeitungsprozess wird von Schlüsselpersonen (z.B. Amtsleitung, Leitung einer Arbeitsgruppe) getragen: Deren Engagement zu Gunsten der Erarbeitung eines Konzepts prägen den Prozess entscheidend mit und können entsprechend als ein wichtiger Erfolgsfaktor bezeichnet werden.

Interdisziplinarität: Der Einbezug unterschiedlicher staatlicher Stellen und privater Organisationen sorgt für die Berücksichtigung verschiedener Fachrichtungen und Sichtweisen; dies ist nicht zuletzt auch hinsichtlich der Umsetzung wichtig.

Planung der Prozessgestaltung: Der Erarbeitungsprozess sollte strukturiert geplant werden: ein klarer Auftrag, die Festlegung von Zuständigkeiten und Koordinationsmassnahmen, die Festlegung von Meilensteinen (z.B. Vorliegen einer ersten Version; Feedbackschlaufen; Vernehmlassungsverfahren) sind wichtige Elemente einer solchen Planung.

Ausreichende Ressourcen: Hinsichtlich der Prozessgestaltung sollten für die Schlüsselpersonen (z.B. Projektleitung) ausreichende zeitliche und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen.

Weitere Faktoren: Eine gemeinsame Orientierung der am Erarbeitungsprozess beteiligten Akteure und – soweit möglich – eine hohe Innovationsfähigkeit (Ergebnisoffenheit) sollten sichergestellt werden.

Hinsichtlich der prozessorientierten Qualität gilt es folgende Einschränkung zu berücksichtigen: Je nach Kanton schaffen z.B. verwaltungsinterne Strukturen und Prozesse, bestehende formelle und informelle Formen der Zusammenarbeit oder unterschiedliche „Verwaltungskulturen“ spezifische Rahmenbedingungen. *Die Beachtung dieser kantonalen Gegebenheiten erscheint uns als zentral.* Gewisse Praktiken, die sich in einem Kanton bewährt haben, funktionieren in einem anderen Kon-

text unter Umständen nicht. So hat sich beispielweise gemäss den Interviewaussagen die vorzeitige Umsetzung von Massnahmen (insbesondere der Kommunikationskampagne) im Kanton Solothurn positiv ausgewirkt. Ob daraus verallgemeinert werden kann, dass dieses Vorgehen auch unter anderen Bedingungen sinnvoll ist, erscheint uns dagegen fragwürdig.

Tabelle 4-3 fasst unsere Empfehlungen bezüglich der *umsetzungsorientierten Qualität* zusammen:

Tabelle 4-3: Umsetzungsorientierte Qualität

Einbezug und Unterstützung von wichtigen Akteuren: Die von der Umsetzung betroffenen kantonalen und privaten Akteure sollten in den Erarbeitungsprozess einbezogen werden. Eine positive Haltung dieser Akteure ist entscheidend für den Erarbeitungsprozess und insbesondere von zentraler Bedeutung hinsichtlich einer erfolgreichen Umsetzung.

Enge Zusammenarbeit mit den Einwohnergemeinden: Je nach Regelung der Zuständigkeiten sind die Einwohnergemeinden stark von der Umsetzung von Massnahmen zur Gewaltprävention betroffen. Deshalb sollte der Erarbeitungsprozess von Beginn an insbesondere in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden erfolgen.

Klärung der Zielsetzungen, Rollen, Koordination und Massnahmen: Die Zielsetzungen des Konzepts und einzelner Massnahmen, die Rollen und Zuständigkeiten der beteiligten Akteure (inkl. der Koordination ihrer Aktivitäten) sowie die Massnahmen inklusive deren Finanzierung sollten während des Erarbeitungsprozesses geklärt werden.

Zu beachten gilt es, dass die genannten Empfehlungen hinsichtlich der Umsetzung mit Zeitaufwand verbunden sind und zum Teil auch Konfliktpotenzial bergen dürften. In Bezug auf die Umsetzung haben die Erfahrungen des Kantons Solothurn jedoch gezeigt, dass sich solche Investitionen während des Erarbeitungsprozesses jedoch längerfristig auszahlen dürften.

4.2.2 Umsetzung

Weil die Umsetzung eines Konzepts stark durch den Erarbeitungsprozess geprägt ist, ist es schwieriger, Empfehlungen oder Hilfestellungen bezüglich der Umsetzung zu formulieren. Aus den Ergebnissen der Evaluation können aus unserer Sicht die folgenden generellen Lehren gezogen werden (Tabelle 4-4), die für andere Kantone von Interesse sein dürften (vgl. auch Abschnitt 4.1):

Tabelle 4-4: Empfehlungen zur Umsetzung

Einsetzung einer Steuergruppe: In die Gewaltprävention sind eine Reihe von Akteuren involviert. Es empfiehlt sich deshalb, auf strategischer Ebene eine Steuergruppe – bestehend aus den wichtigsten Akteuren – einzurichten, welche die Umsetzung begleitet und Schwerpunkte setzt.

Bestimmung einer hauptsächlich verantwortlichen Stelle: Auf der operativen Ebene empfiehlt sich die Schaffung oder die Bezeichnung einer Stelle, die explizit für die Gewaltprävention verantwortlich ist und über entsprechende Ressourcen verfügt.

Sicherstellung einer ausreichenden Koordination zwischen den beteiligten Stellen: Sind mehrere Akteure an der Umsetzung beteiligt, sollte die Koordination zwischen ihnen durch geeignete Massnahmen (z.B. klare Regelung der Zuständigkeiten, Schaffung einer Koordinationsstruktur, Definition von Ansprechpersonen, regelmässiger Informationsaustausch) sichergestellt werden.

Durchführung von Pilotprojekten: Als sinnvoller Ansatz hat sich die Umsetzung von zeitlich befristeten Pilotprojekten erwiesen. Dieser ermöglicht es, Erfahrungen zu sammeln und dadurch zur Steigerung der Akzeptanz bei den beteiligten Akteuren beizutragen.

Literaturverzeichnis

- Amt für Finanzen (2011). Finanzstatistik 2009. Einwohnergemeinden. Beiträge zur Statistik des Kantons Solothurn.
- Eisner, Manuel, Denis Ribeaud und Stéphanie Bittel (2006). Wege zu einer evidenzbasierten Präventionspolitik. Bern: Eidgenössische Ausländerkommission.
- Diez Grieser, Maria Teresa und Heidi Simoni (2012). Daten und Fakten zur Basisevaluation des Programms Schritt:weise in der Deutschschweiz. Längsschnittuntersuchung 2008 bis 2012. Zürich: Marie Meierhofer Institut.
- Fabian, Carlo (2012). Situationsanalyse und Bedarfserhebung für Gesundheitsförderung, Prävention sowie Früherkennung & Frühintervention an den Solothurner Schulen. Schlussbericht. Basel: Fachhochschule Nordwestschweiz.
- Flick, Uwe (2007). Qualitative Sozialforschung: Eine Einführung. Vollständig überarbeitete und erweiterte Neuauflage. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Keller-Ebert, Cornelia et al. (2005). Evaluation praktisch! Wirkungen überprüfen – Massnahmen optimieren – Berichtsqualität verbessern. Heidelberg: hiba gmbh.
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone und Sylvia Veit (2011): Politikanalyse. Opladen & Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Knoepfel, Peter, und Werner Bussmann (1997): Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt", in: Werner Bussmann, Ulrich Klöti und Peter Knoepfel (Hrsg.). Einführung in die Politikevaluation. Basel/Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn; 58-77.
- Widmer, Thomas und Kathrin Frey (2008a). Erfolgsfaktoren der Programmentwicklung beim Bundesamt für Gesundheit. Synthesepapier: Bern: Bundesamt für Gesundheit.
- Widmer, Thomas und Kathrin Frey (2008b). Leitfaden zur Programmentwicklung beim Bundesamt für Gesundheit. Ein praxisorientiertes Instrument entwickelt im Rahmen der Studie „Erfolgsfaktoren der Programmentwicklung beim Bundesamt für Gesundheit“. Bern: Bundesamt für Gesundheit.

Dokumentenverzeichnis

- [Auftrag Fraktion FdP 2006] – Auftrag Fraktion FdP: Kampagne für Gewaltverzicht (A 077/2006). 27. Juni 2006.
- [Bericht 2012] – Gewaltprävention: Bericht 2012 – Rückblick und Ausblick; publiziert unter <http://www.so-gegen-gewalt.so.ch/service/grundlagen.html#c95907> (besucht am 29.08.2012).
- [Grundlagenbericht 2006] – Amt für soziale Sicherheit des Kantons Solothurn: Grundlagenbericht Gewalt – Jugendgewalt.
- [Hearing 2007] – Amt für Soziale Sicherheit: Gewaltprävention: Hearing vom Mittwoch, 21. März 2007. Protokoll.
- [Interpellation überparteilich 2005] – Interpellation überparteilich: Zu Massnahmen von Regierung, Justizorganen und Polizei gegen massive Gewalttätigkeiten (I 131/2005). August 2005.
- [Konzept Kampagne 2007] – eggenschwiler arm & friends: Kommunikationskampagne - Gewaltprävention des Kantons Solothurn. „so-gegen-gewalt“.

[PFADE 2010] – Leistungsvereinbarung PFADE: Programm zur Förderung alternativer Denkstrategien. Ein Pilotprojekt des Kantons Solothurn.

[PFADE 2011] – Leistungsvereinbarung PFADE: Programm zur Förderung alternativer Denkstrategien. 2. Staffel eines Pilotprojekts des Kantons Solothurn.

[Schritt:weise 2009] – Leistungsvereinbarung 2009 bis 2011: Pilotprojekt „schritt:weise“ an den Standorten Solothurn/Zuchwil und Olten.

[Schritt:weise 2011] – Leistungsvereinbarung 201 bis 2012: Pilotprojekt „schritt:weise“ im Kanton Solothurn an den Standorten Region West und Region Ost.

[Leitbild & Konzept 2007] – Amt für soziale Sicherheit des Solothurn Kanton Solothurn (2007). Gewaltprävention Leitbild & Konzept.

[Massnahmen 2007] – Zusammenfassung/Strukturierung der von Arbeitsgruppe Jugendgewalt vorgeschlagenen Massnahmen. Beilage 2 zum RRB 2007/1758.

[Projektplan 2008-2011: 2007] – Projektplan 2008-2011. Beilage zum RRB 2007/1759.

[Rüttener Manifest 2005] – Rüttener Manifest: Aufruf gegen die Gewalt. August 2005.

[RRB 2006/1268] – Regierungsratsbeschluss vom 4. Juli 2006: Soziale Dienste und Gesellschaftstragen ASO; Kenntnisnahme vom Grundlagenbericht; Einsetzen einer erweiterten Arbeitsgruppe Jugendgewalt; Auftrag Umsetzungskonzept.

[RRB 2006/1271] – Regierungsratsbeschluss vom 4. Juli 2006: Organisationsänderung der Polizei Kanton Solothurn: Schaffung eines Jugenddienstes.

[RRB 2007/46] – Regierungsratsbeschluss vom 16. Januar 2007: Soziale Dienste; Gewalt: Entwicklung / Konzeption Kampagne und Kommunikation Gewaltprävention 2007 bis 2010. (Nicht öffentlicher Beschluss).

[RRB 2007/918] – Regierungsratsbeschluss vom 29. Mai 2007: Soziale Dienste: Kampagne Gewaltprävention: so-gegen-gewalt.

[RRB 2007/1569] – Regierungsratsbeschluss vom 18. September 2007: Soziale Dienste: Gewaltprävention, Beitrag an drei Präventionsprojekte aus der Bettagskollekte 2006.

[RRB 2007/1758] – Regierungsratsbeschluss vom 22. Oktober 2007: Arbeitsgruppe Jugendgewalt: Kenntnisnahme von Leitbild & Konzept Gewaltprävention; weiteres Vorgehen.

[RRB 2007/1759] – Regierungsratsbeschluss vom 18. September 2007: Lotteriefonds: Finanzierung von Massnahmen zur Gewaltprävention 2008 bis 2011.

[Trimbach 2010] – Gemeinderat Trimbach. Protokollauszug der Sitzung vom 17. August 2010.

[Untergruppe 15+ 2006] – Untergruppe Jugendliche über 15 Jahre: Problembeurteilung und Lösungsansätze.

[Vandalismus 2008] – Zusammenzug der Abklärungen zu Vandalismus und Littering.

[Vernehmlassung 2007] – SO gegen Gewalt: Alle Rückmeldungen zum Vernehmlassungsentwurf vom 9.3.07.

[Vernehmlassungsentwurf 2007] – Gewaltprävention Kanton Solothurn. „SO gegen Gewalt“, Umsetzungskonzept Gewalt von Jugendlichen. Vernehmlassungsentwurf vom 9. März 2007.

[Zuchwil 2010] – Protokoll des Gemeinderates Zuchwil. 10. Sitzung vom Donnerstag, 02. September 2010.

Anhang: Liste der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner

Sondierungsgespräch 1:

Markus Schär, Leiter Fachstelle Prävention, Amt für Soziale Sicherheit, Kanton Solothurn.

Rose Majidzadeh Rini, Abteilungsleiterin Sozialintegration und Prävention und Leiterin Rechtsdienst, Amt für Soziale Sicherheit, Kanton Solothurn.

Sondierungsgespräch 2:

Albert Weibel, Integrationsdelegierter, Amt für soziale Sicherheit, Kanton Solothurn (Leiter der Arbeitsgruppe Gewaltprävention, Leiter Untergruppe Öffentlichkeit)

Thomas Bitterli, Schulleiter Solothurn (Mitverfasser Rüttener Manifest, Mitglied der Arbeitsgruppe, Leiter Untergruppe 5-16 Jahre).

Hans Rudolf von Rohr, Vizekommandant Polizei Kanton Solothurn (Mitglied der Arbeitsgruppe, Leiter Untergruppe ab 15 Jahren).

Leitfadeninterviews:

Ambühl, Gilbert; Gemeindepräsident Zuchwil.

Ambühl-Christen, Elisabeth; Leiterin Schulbetrieb Amt für Volksschule und Kindergarten, und Charlotte Bossart; pädagogische Sachbearbeiterin Amt für Volksschule und Kindergarten.

Barth, Daniel; Chefarzt und Leiter Kinder- und Jugendpsychiatrischer Dienst, Mitglied der Arbeitsgruppe.

Bruggmann, Urs; Stv. Leiter Schulpsychologischer Dienst im Amt für Volksschule und Kindergarten, Mitglied der Arbeitsgruppe.

Bucher, Ulrich; Geschäftsführer Verband Solothurner Einwohnergemeinden, Mitglieder Arbeitsgruppe.

Chatelain, Marcel; Vorsteher Amt für Soziale Sicherheit.

Dubach, Marcel; Chef Jugendpolizei Polizei Kanton Solothurn, und Carlo Winiger; Jugendpolizei Polizei Kanton Solothurn.

Gutweniger, Dora; Bereichsleitung Therapie und Beratung, Stiftung Arkadis, Olten.

Hess, Jeannine; Leiterin Fachstelle Familie und Generationen, Amt für Soziale Sicherheit.

Motschi, Jonas; Vorsteher Amt für Wirtschaft und Arbeit.

Müller, Hans Peter; Verwaltungsleiter Direktion Soziales Olten und Leiter Sozialregion Olten.

Schär, Markus; Leiter Fachstelle Prävention, Amt für Soziale Sicherheit.

Senti, Demenika; Leiterin Soziale Dienste Stadt Solothurn.

Tanner, Karl; Gemeindepräsident Trimbach (schriftliche Auskunft).

Tschumi, Kuno; Präsident Verband Solothurner Einwohnergemeinden.

Anhang: Weitere Aktivitäten

Bereich	Massnahme, Aktivität	Zuständigkeit	Finanzierung
Gesundheitsförderung	Umsetzung div. nationaler Programme zu den Themen Ernährung, Bewegung und Sport	GESA	Globalbudget
Suchtprävention	Leistungsvereinbarungen zur Alkohol- und zur Suchtprävention	ASO, FS Prävention	Alkoholzehntel
Elternkurse, inkl. Elternberatung	Starke Eltern – starke Kinder® (Leistungsvereinbarung mit dem Verein Kompass)	ASO, FS Familie u. Generationen	separater Kredit Lotteriefonds
Zusammenarbeit mit Erziehungsberechtigten	Schulvereinbarungen zwischen LehrerInnen, SchülerInnen, Eltern, Schulbehörden (Umsetzung im Kanton bis August 2012)	AVK	Globalbudget
Jugendarbeitslosigkeit	Koordination der beteiligten Ämter (regelmässiger Austausch), Case Management	ABMH, ASO, AWA, IV, weitere	Globalbudget
Raum- / Quartierentwicklung.	Quartierentwicklungsprojekte Solothurn West und Olten Ost	ASO, FS Integration	Integrationskredit
Integrationsverträge	Integrationsverträge mit Ausländerinnen und Ausländern	ASO, FS Integration	Integrationskredit
Aus- und Weiterbildung Schulleitungen	Beratungsstelle Gesundheitsbildung und Prävention für Schulleitungen, Lehrkräfte, Schulsozialarbeitende und Schulbehörden	Pädagogische Hochschule	Globalbudget
Netzwerk der Jugend	Leistungsvereinbarung mit dem Verein INFOCLICK.CH (seit 2006)	Fachstelle Jugendförderung	Kredit Jugendförderung
Jugendpolizei	Jugenddienst innerhalb der Kantonspolizei	KAPO	Globalbudget
Schulhauskultur	Aufnahme von spezifischer Elementen in den Lehrplan auf Stufe Sek I (z.B. Konfliktlösung)	AVK	Globalbudget
Familie & Bildung	Ausbau familien- /schulergänzendes Angebote	Gemeinden	Gemeinden

Quelle: Bericht 2012.