Im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen

Juli 2018

EVALUATION DES MODELLPROJEKTS „KOMMUNALE PRÄVENTIONSKETTEN“ (EHEMALS „KEIN KIND ZURÜCKLASSEN“)

ABSCHLUSSBERICHT

RAMBOLL

Verantwortliche Ansprechpartnerinnen

Kathrin Nachtsheim
Managerin

Dr. Anja Durdel
Business Managerin

Autorinnen und Autoren:
Felix Brümmer
Jacob Fittkau
Inken Koenemund
Felix Meyer
Miguel Riviere
Sonja Sauerland
Wiebke Weiger

Ramboll Management Consulting GmbH
Chilehaus C – Burchardstr. 13
20095 Hamburg
T +49 40 30 20 20-0
F +49 40 30 20 20-199
www.ramboll.de

Inhalt

Zusammenfassung **1**
1. Einleitung **3**
1.1 Ziele der Evaluation 3
1.2 Untersuchungsansatz 4
2. Methodisches Vorgehen **6**
2.1 Analyse bestehender Dokumente 6
2.2 Experteninterviews 7
2.3 Onlinebefragung der teilnehmenden Kommunen (1. und 2. Programmphase) 7
2.4 Kommunale Fallstudien 7
2.5 Vertiefende Themen-Fallstudien 8
3. Zusammenfassende Bewertung des Förderansatzes **10**
3.1 Zielerreichung 10
3.2 Instrumente 13
3.3 Wirtschaftlichkeit 18
4. Zentrale Befunde der Evaluation zu Umsetzung und Wirkungen in den Kommunen **23**
4.1 Startphase der kommunalen Präventionsketten in den Kommunen 23
4.1.1 Ausgangslage in den Kommunen 23
4.1.2 Konzeptentwicklung als Grundstein für Koordination 24
4.1.3 Entwicklung einer gemeinsamen Präventionsorientierung 25
4.2 Arbeitsweise und Bedeutung der kommunalen Koordination 29
4.2.1 Anbindung der Koordinierungsstelle in der kommunalen Verwaltung 30
4.3 Stärkung akteursübergreifender intrakommunaler Kooperation 31
4.4 Ziele, Zielerreichung und Zielgruppen der Kommunen 34
4.5 Sozialraumorientierung 40
4.6 Nachhaltige Wirkungen auf die kommunale Präventionsarbeit 41
4.7 Interkommunaler Austausch 43
5. Typologie der Kommunen innerhalb des Landesprogramms **45**
6. Explorative Themenfallstudien **53**
6.1 Synergien zu den Frühen Hilfen/Kommunalen Integrationszentren/KAoA – weiteren Förderprogrammen und Akteuren (Bund/Land, Transferagenturen)
6.2 Einbindung, Integration und Zusammenarbeit mit Regelstrukturen wie Familienzentren, Ganztagsschulen, Schulsozialarbeit (Familiengrundschulen) 60
6.3 Einbindung Gesundheitsverwaltung/Verankerung Gesundheit/Pädiatrie 66
6.4 Datenverwendung, Datenschutz, Datenverfügbarkeit, Umgang mit sozialräumlichem Monitoring, Nutzung erhobener Daten 70
6.5 Funktionale Governance: Gute Beispiele der Koordinierung und Abstimmung zwischen Ressorts auf Landesebene (Vergleich mit Erfahrungen und Umsetzung in anderen Bundesländern) und gespiegelt auf kommunaler Ebene 76
7. Empfehlungen und Ausblick **80**
7.1 Transferpotenzial der kommunalen Präventionsketten und Nachsteuerungsbedarf 80
7.2 Über die bisherige Programmförderung hinausweisende Rahmensetzungen 82
8. Literatur **85**

ZUSAMMENFASSUNG

Ramboll Management Consulting (RMC) wurde im Oktober 2017 mit der Evaluation des Modellprojekts „Kommunale Präventionsketten“ beauftragt. Der vorliegende Abschlussbericht liefert eine **empirisch fundierte Grundlage für zukünftige Entscheidungen** der nordrhein-westfälischen Landesregierung zur Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Präventionspolitik. Insbesondere geht es hierbei um die Frage nach der weiteren Unterstützung der Kommunen bei der Präventionsarbeit ab 2019.

Mit der Evaluation des Landesprojekts „Kommunale Präventionsketten“ (ehemals „Kein Kind zurücklassen“) wird der **Ansatz und die Umsetzung** der Förderung betrachtet, wozu neben den Entwicklungen in den teilnehmenden Kommunen auch die Arbeit der Landeskoordinierungsstelle (Träger ist das Institut für soziale Arbeit, Münster – ISA) betrachtet wird. Das Untersuchungsdesign der Evaluation entspricht einer theoriegeleiteten Wirkungsanalyse, deren Hypothesen sich an der – anhand von Projektdokumenten und im Austausch mit dem Auftraggeber sowie der Landeskoordinierungsstelle rekonstruierten – Interventionslogik des Landesprojekts orientieren. Für die Analysen standen zahlreiche Projektdokumente, 16 leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten aus der Projektumsetzung und dem Förderumfeld, die standardisierte Onlinebefragung aller 40 teilnehmenden Kommunen, Dokumente und Leitfadeninterviews aus Fallstudien in insgesamt 16 teilnehmenden Kommunen (erste und zweite Förderphase) sowie Interviews aus fünf explorativen thematischen Fallstudien zur Verfügung.

Die Befragung von Kommunen hat unter anderem verdeutlicht, dass bereits die gemeinsame Konzeptentwicklung verschiedener kommunaler Akteure für die Interessenbekundung am Landesprojekt den Grundstein für die Koordination der Präventionsarbeit gelegt hat. Die für die Interessenbekundung seit der zweiten Förderphase geforderte **Einbindung der politischen Ebene „von Anfang an“** hat den Erfolg und die Nachhaltigkeit des Landesprojekts zudem positiv beeinflusst. Ein eindeutiger Befund ist zudem, dass für die Etablierung und Weiterentwicklung kommunaler Präventionsketten aufgrund der komplexen Akteurs- und Angebotsstruktur eine zentrale **kommunale Koordination notwendig** ist.

Während bei den Modellkommunen in der ersten Phase vor allem der Aufbau bzw. die Weiterentwicklung von **Netzwerken** und Koordinationsformaten wichtig war, liegt in den 2017 neu hinzugekommenen Kommunen der Fokus eher auf **strategischen Zielen und Leitbildentwicklung**. Diese veränderte Schwerpunktsetzung kann durch die vom Land für die zweite Förderphase vorgegebenen Ziele erklärt werden. Bezüglich der Zielgruppen ist eine deutliche Tendenz zu erkennen: Während sich die Kommunen in der ersten Phase vor allem auf die jüngere Altersgruppe von vor der Geburt bis zehn Jahre konzentrierten, rücken für die Modellkommunen der zweiten Phase auch ältere Kinder und Jugendliche ab elf Jahren in den Fokus. Dies verdeutlicht, dass die **Präventionsketten „länger werden“**, wobei zwei Strategien nebeneinander existieren: Ein Teil der teilnehmenden Kommunen fokussiert erst einmal auf bestimmte Altersgruppen, andere Kommunen bearbeiten die Altersgruppen direkt in ihrer ganzen Breite. Ähnlich verhält es sich mit der räumlichen Ausrichtung der Präventionskette. Insbesondere in kreisfreien Städten zeigt sich eine deutliche **Sozialraumorientierung** beim Aufbau kommunaler Präventionsketten. Als Herausforderung für eine Sozialraumorientierung gilt in einigen Kommunen die sozialräumliche Aufbereitung von Daten bzw. der Aufbau sozialräumlicher Monitoringsysteme.

Das Landesprojekt „Kommunale Präventionsketten“ (ehemals „Kein Kind zurücklassen“) fügt sich aus Sicht der befragten Expertinnen und Experten sowie der Modellkommunen gut in die **Förderlandschaft** für die Präventionsarbeit ein. Bereits bestehende Förderprogramme können in das Modell der Präventionsketten integriert werden. Sie erhöhen aber die Komplexität der Abstimmung und schaffen weitere Koordinationsanlässe.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Landesförderung der kommunalen Präventionsketten einen beispiellosen Impuls zur Reflexion und **Weiterentwicklung der Steuerungs- und Kooperationsstrukturen in den Modellkommunen** geliefert hat. Im Zusammenhang damit wurde die akteursübergreifende Kooperation in diesen Kommunen gestärkt und eine gemeinsame Präventionsorientierung entwickelt. Dies schlägt sich bereits kurzfristig im **Schließen von Angebots- und Wissenslücken** und in der Qualität der

Präventionsarbeit nieder. Das Landesprojekt wird auch als Impuls für die Etablierung und Weiterentwicklung eines **datenbasierten Präventionsmanagements** wahrgenommen, wenngleich sich die Wirkungen bisher vor allem auf das Herausbilden eines entsprechenden Bewusstseins belaufen. In den Kommunen wird die **Nachhaltigkeit** der Projektwirkungen ausgesprochen positiv eingeschätzt, es wird aber auch die zentrale Bedeutung einer kommunalen Koordinationsstelle für dauerhafte Effekte reflektiert.

Die Landeskoordinierungsstelle hat kontinuierlich Handlungswissen aufbereitet sowie Entwicklungen und Nachsteuerungsbedarfe bilanziert. Dadurch konnte das „**Modell**“ der kommunalen Präventionsketten herausgearbeitet werden. Die erstellten Materialien können den **Transfer der Erfahrungen** auf weitere Kommunen unterstützen.

Damit hat das Landesprojekt „Kommunale Präventionsketten“ (ehemals „Kein Kind zurücklassen“) das Potenzial, nachhaltige Präventionspolitik für Kinder und Jugendliche entscheidend zu flankieren, und zwar durch einen **paradigmatischen Haltungs- und Gestaltungswechsel**, durch **Professionalisierung** der Verwaltungen und der operativen Institutionen, durch die Einbindung anderer Teilsysteme wie insbesondere das Gesundheitssystem und die Schulen in **integrierte Handlungskonzepte.** Außerdem bietet das Programm Anlässe und Bedarfe, dass sich auch die Landesministerien im Sinne einer **„Landes-Präventionskette“** zielführender und lückenschließend abstimmen.

1. EINLEITUNG

„Kein Kind zurücklassen“ (KeKiz) startete 2012 mit dem Ziel, durch den Aufbau kommunaler Präventionsketten in 18 Kommunen die Chancen für alle Kinder und Jugendliche auf ein **gelingendes Aufwachsen** zu verbessern. Im Jahr 2017 wurden weitere 22 Kommunen in das Projekt aufgenommen, die von den Erfahrungen der ersten Kommunen profitieren sollen. Das Projekt „Kommunale Präventionsketten“ fördert nun 40 Kommunen dabei, eigene Leitbilder zu entwickeln, Netzwerke und Monitoringsysteme aufzubauen, mit denen Kinder und Jugendliche präventiv vor Bildungs- und Beteiligungsarmut geschützt werden sollen. Die Kommunen werden durch eine Landeskoordinierungsstelle (bereitgestellt durch das ISA) in dieser Entwicklungsarbeit begleitet und unterstützt sowie in einem Lernnetzwerk in fachlichen Austausch gebracht. Die Bertelsmann Stiftung verantwortet seit dem Start 2012 die Begleitforschung des Vorhabens (Bertelsmann Stiftung 2016).

Abbildung 1: Aufbau des Programms "Kommunale Präventionsketten"

Die Evaluation des Modellprojekts „Kommunale Präventionsketten“ (ehemals „Kein Kind zurücklassen“) wurde vor dem Hintergrund ausgeschrieben, dass im Jahr 2018 entschieden werden soll, *„wie die Landesregierung die Kommunen am besten in ihren **Aktivitäten ab 2019 unterstützen** kann,“* so der Minister für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration Joachim Stamp. Nach dem Regierungswechsel im Juni 2017 stellte er fest, dass der Titel „Kein Kind zurücklassen“ Erwartungen geweckt habe, *„die so nicht erfüllt werden konnten“*[1], sodass das Projekt von 2017 an unter dem Arbeitstitel „Kommunale Präventionsketten“ fortgesetzt wurde. Es gelte, in den folgenden Monaten *„die präventive Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und Familien in Nordrhein-Westfalen systematisch zu bilanzieren“*. Die Evaluation nimmt daher die Ergebnisse und Wirkungen des Modellprojektes bezogen auf Modellkommunen und der Durchführung durch das ISA in den Blick.

1.1 Ziele der Evaluation

Das Ziel der Evaluation des Modellprojekts „Kommunale Präventionsketten“ ist es, über die kommunalen Umsetzungsergebnisse und Wirkungen aus dem Modellprogramm Ansatzpunkte zu identifizieren, wie die Präventionspolitik des Landes Nordrhein-Westfalen weiterentwickelt werden kann, sodass sie **flächendeckend** ansetzt und eine **möglichst große Wirkung** entfaltet. Es geht daher auch darum, aus den bisher gemachten Erfahrungen zu lernen und auf Basis

[1] Pressemitteilung des Ministeriums für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport NRW (MFKJKS): „Minister Stamp: Prävention flächendeckend und nachhaltig gut aufstellen“ vom 27.07.2017. Verfügbar unter https://www.mkffi.nrw/pressemitteilung/minister-stamp-praevention-flaechendeckend-und-nachhaltig-gut-aufstellen, Abruf 22.09.2017.

besonders erfolgreicher Ansätze in den Modellkommunen perspektivisch flächendeckend Präventionsketten zu etablieren.

Dafür sollen einerseits die **etablierten Strukturen, Prozesse und Wirkungen in den Kommunen** fundiert und differenziert nachgezeichnet werden. Andererseits sollen auf dieser Basis konkrete praxistaugliche und umsetzbare **Empfehlungen** abgeleitet werden, um die Weiterentwicklung des Präventionsansatzes zu gewährleisten.

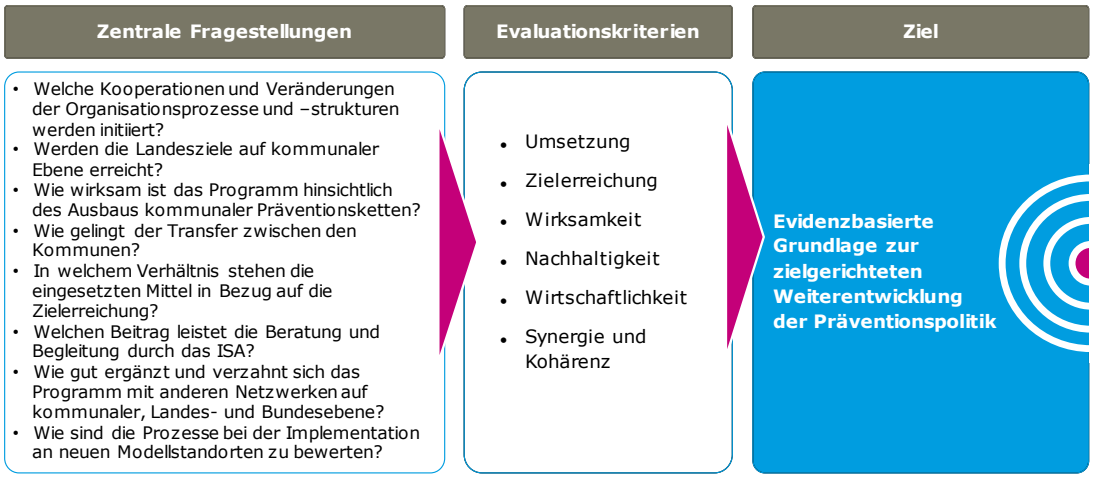
Nachfolgend erläutern wir den Untersuchungsansatz und das methodische Vorgehen der Evaluierung, bevor wir in den Kapiteln 3, 4 und 5 die Befunde darstellen und in Kapitel 6 ein Fazit ziehen.

1.2 Untersuchungsansatz

Als Untersuchungsansatz haben wir eine **theoriebasierte Wirkungsanalyse** gewählt, in der zentrale Fragestellungen entlang anerkannter Evaluationskriterien systematisiert und zielgerichtet beantwortet werden können. Die Wirkungsanalyse erlaubt eine systematische und strukturierte Bewertung von Umsetzung, Wirksamkeit und Auswirkungen und hat den Vorteil, dass sie als einheitlicher konzeptioneller Rahmen sowohl für qualitative als auch für quantitative methodische Bausteine genutzt werden kann. Die Evaluation kann so eine nachvollziehbare und evidenzbasierte Grundlage zur Weiterentwicklung der Präventionspolitik legen.

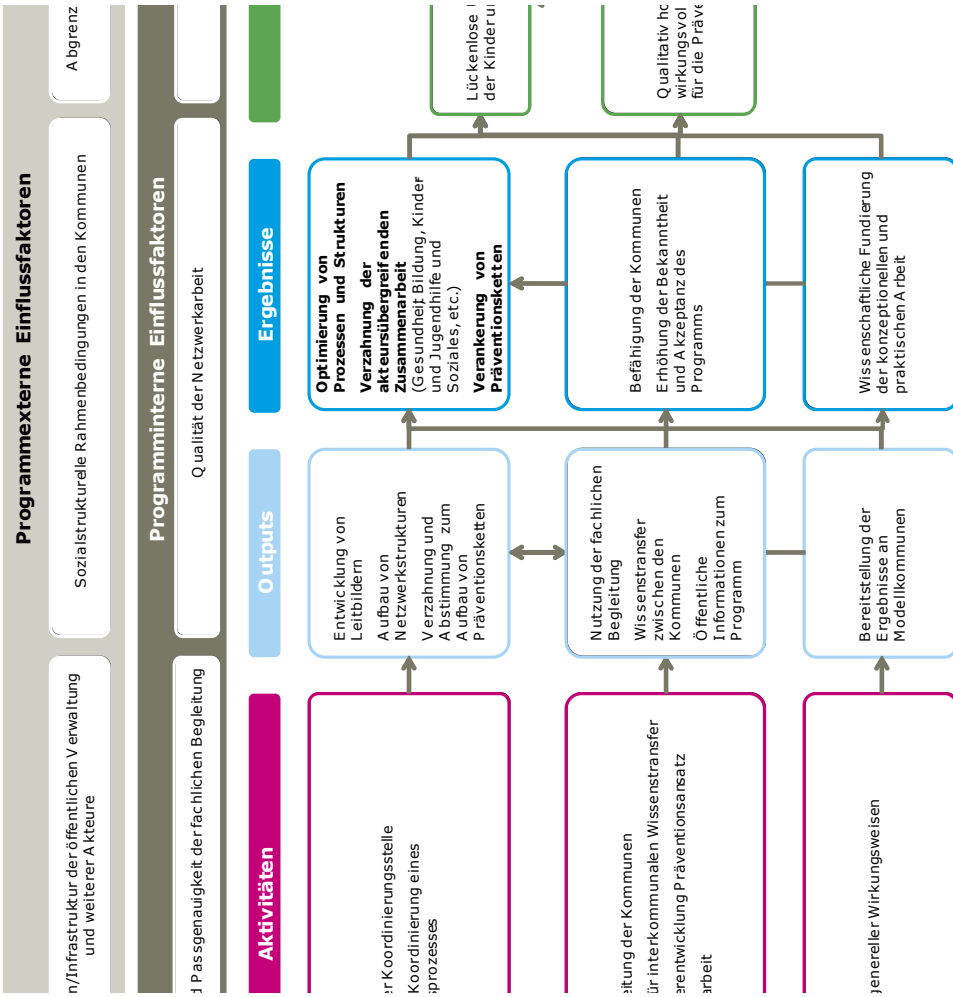
Die folgenden **zentralen Fragestellungen** und Evaluationskriterien haben wir als Grundlage für die Evaluation des Modellprojekts „Kommunale Präventionsketten“ identifiziert (Abbildung 2).

Abbildung 2: Zentrale Fragestellungen und Kriterien der Evaluation



Zudem liegt der theoriebasierten Wirkungsanalyse eine **erweiterte Interventionslogik mit Hypothesen für Wirkungsmechanismen** zugrunde (Abbildung 3). Diese Interventionslogik umfasst:

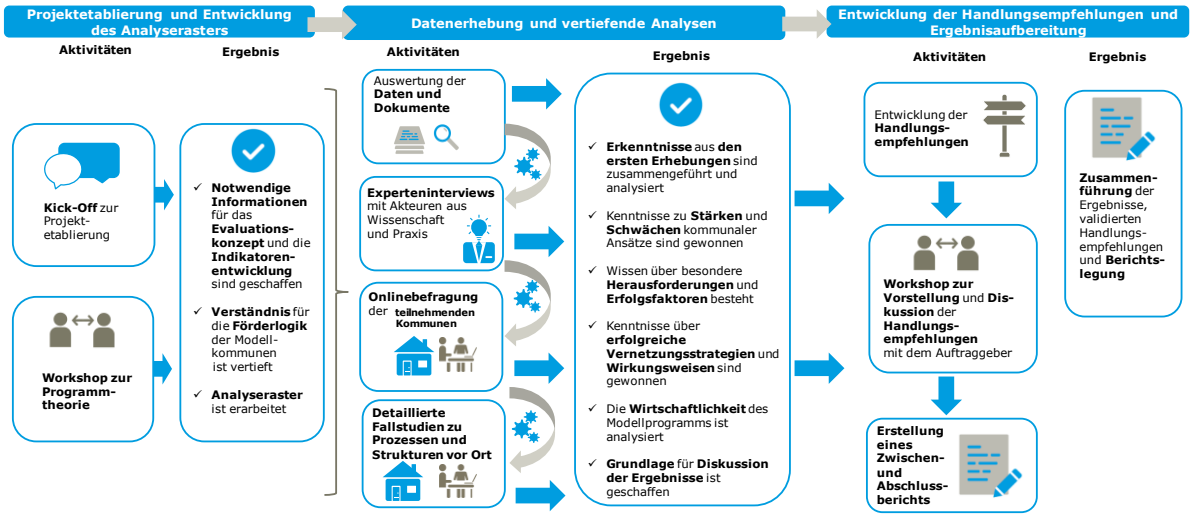
Abbildung 3: Interventionslogik „Kommunale Präventionsketten“



2. METHODISCHES VORGEHEN

Zu Beantwortung der zentralen Evaluationsfragen nutzen wir verschiedene sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Datenerhebungs- und Auswertungsmethoden. Das Projektdesign sieht eine umfassende **Dokumentenanalyse**, **Experteninterviews** und **Fallstudien** vor. Begleitet werden diese durch eine standardisierte Onlinebefragung der kommunalen Koordinierungsstellen und vertiefende Analysen. Die folgende Grafik bildet vereinfacht das methodische Vorgehen ab (Abbildung 4).

Abbildung 4: Gesamtes Vorgehen im Überblick



2.1 Analyse bestehender Dokumente

Durch die Landeskoordinierungsstelle des ISA und die Begleitforschung der Bertelsmann Stiftung sind bereits **umfassende Daten und Dokumente** über die Umsetzung, die Herausforderungen und Gelingensbedingungen der Präventionsketten erarbeitet worden. Diese und weitere Dokumente bilden für die Evaluation eine wichtige Informationsquelle und bieten die Möglichkeit, Merkmale der kommunalen Entwicklungsprozesse sowie der bisherigen Ergebnisse zu erfassen sowie Entwicklungen und Prozesse in allgemeiner und abstrakter Form zu beschreiben.

Wir haben eine Sekundäranalyse der vorliegenden Materialien und Veröffentlichungen vorgenommen:

- „Bericht über die Entwicklungen in den 18 Modellkommunen“,
- „Bericht der Landeskoordinierungsstelle zur fachlichen Begleitung des Lernnetzwerks und der Modellkommunen“,
- Protokoll der Beratung des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend zu den Ergebnissen von „Kein Kind zurücklassen“,
- Praxishandreichungen zu den Themenclustern der ersten Modellphase („Sozialraum-management“, „Beteiligung der Zivilgesellschaft“, „Übergangsmanagement Familie – Kita – Grundschule“),
- „Die Wirkungsweise kommunaler Prävention: Zusammenfassender Ergebnisbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung“,
- Werkstattberichte der Bertelsmann Stiftung, die in einem Zusammenhang mit der Projektdurchführung in Modellkommunen stehen,
- Reportagemagazin und spotlightpraxis-Magazin,
- Jahresberichte der Landeskoordinierungsstelle,
- Europäischer Sozialfonds (ESF)-Berichte und vorhandene Einzelevaluationen der Modellkommunen,
- Auswertungen der Planungsworkshops während der zweiten Modellphase durch die Landeskoordinierungsstelle und
- Fachbericht 2013, Fachmagazine 2014 und 2015

Die Daten und Dokumente bilden den Umsetzungsstand der Kommunen der ersten und zweiten Förderphase, die Arbeit der Koordinierungsstelle sowie einige Instrumente, Maßnahmen und Formen der Zusammenarbeit in den Kommunen ab. Die Ergebnisse der Analyse bildeten unter anderem die Grundlage für die Konzeption des Metaleitfadens für die Interviews und die Fallstudien.

2.2 Experteninterviews

Um die komplexen und strategischen Zusammenhänge in den benachbarten Politikfeldern, ausgewählte Aspekte des Modellprogramms selbst sowie die Zusammenarbeit mit weiteren Programmen im Detail besser verstehen und abbilden zu können, haben wir zwischen Dezember 2017 und Februar 2018 **16 leitfadengestützte Interviews** mit Expertinnen und Experten aus vier Landesministerien, der Staatskanzlei, Unterstützungsstrukturen, der Wissenschaft, von Stiftungen und einer Kommune geführt. Da die Gesprächspartnerinnen und -partner sehr heterogen waren, haben wir mit einem sogenannten Metaleitfaden gearbeitet, in dem die übergreifenden Aspekte definiert waren, zu denen alle Akteure befragt wurden. Unterfragen konnten je nach Zielgruppe flexibel an den Interview-Kontext angepasst werden und ermöglichten dennoch vergleichbare Ergebnisse. Der Gesprächsleitfaden wurde in Abstimmung mit dem Auftraggeber entwickelt. Alle Interviews wurden dokumentiert und mit Hilfe der Software NVivo inhaltsanalytisch ausgewertet. Dazu wurden die dokumentierten Interviews entlang relevanter inhaltlicher Dimensionen kodiert.

2.3 Onlinebefragung der teilnehmenden Kommunen (1. und 2. Programmphase)

Im Vorfeld der Fallstudien wurde eine Onlinebefragung der teilnehmenden Modellkommunen der ersten und zweiten Phase durchgeführt. Diese verfolgt die Zielsetzungen, auf der einen Seite wichtige Rahmenbedingungen und Strukturen in den Kommunen standardisiert zu erfassen und auf der anderen Seite das Programm und die einzelnen Förderinstrumente zu bewerten.

Die Erhebung liefert eine **vergleichbare Übersicht über die Rahmenbedingungen und Vorgehensweisen** vor Ort, mit denen die Umsetzungserfahrungen und die Wirkungen der Präventionsansätze abgeglichen werden können. Zudem bietet die Onlinebefragung eine Grundlage für die Analyse der Vernetzungsstrukturen der kommunalen Präventionsketten und eine spätere Typenbildung. Die Onlinebefragung wird zudem genutzt, um die Ausgestaltung des Programms aus kommunaler Sicht sowie der Unterstützungsinstrumente durch die Landeskoordinierungsstelle und die Begleitforschung zu rekonstruieren.

In Abstimmung mit dem Auftraggeber haben wir ein Erhebungsinstrument entwickelt, welches die zentralen Charakteristika der Kommunen, die Netzwerkstrukturen und die Ziele abbildet und dabei die Rahmenbedingungen für die Vorhaben der ersten und zweiten Modellphase berücksichtigt. Die Befragung richtete sich an die kommunalen Koordinierungsstellen und wurde vom 6.12.2017 bis 2.1.2018 durchgeführt.

2.4 Kommunale Fallstudien

Die Dokumentenanalyse, die Interviews und die Onlinebefragung unter den Kommunen haben einen guten Überblick über die unterschiedlichen kommunalen Umsetzungsstrategien gegeben, die wir in Fallstudien vertieft betrachtet haben. Ziel der Fallstudien war es, ein **umfassendes Bild der etablierten Prozesse und Strukturen** zu gewinnen, Wirkungen der Präventionsansätze nachzuzeichnen, **akteursspezifische Perspektiven** und Interessen zu erfassen sowie Vernetzungen sichtbar zu machen. Außerdem galt es, **Gelingensbedingungen** zu diskutieren und auf ihre Verallgemeinerbarkeit und ihr **Transferpotenzial** hin zu untersuchen. Es wurden **16 Fallstudien** in Kommunen der ersten und zweiten Phase durchgeführt:

Fallstudien-Standorte – 1. Phase
Dormagen, kreisangehörige Stadt

Dortmund, kreisfreie Stadt
Duisburg, kreisfreie Stadt
Düsseldorf, kreisfreie Stadt
Hamm, kreisfreie Stadt
Kreis Unna, Landkreis
Kreis Warendorf, Landkreis
Moers, kreisangehörige Stadt
Münster, kreisfreie Stadt

Fallstudien-Standorte – 2. Phase
Ahlen, kreisfreie Stadt
Bochum, kreisfreie Stadt
Brühl, kreisangehörige Stadt
Köln, kreisfreie Stadt
Kreis Lippe, Landkreis
Leverkusen, kreisfreie Stadt
Neuss, kreisangehörige Stadt
Rheinisch-Bergischer Kreis, Landkreis

Für die Auswahl der Fallstudienstandorte wurden neben den in der Leistungsbeschreibung genannten strukturellen Aspekten auch unterschiedliche Umsetzungsstrategien berücksichtigt. Die Auswahl wurde mit dem Auftraggeber abgestimmt. In jeder Fallstudie wurden Interviews bzw. Gruppendiskussionen mit verschiedenen relevanten Akteuren (Leiter/innen des Jugendamtes, kommunale Ansprechpartner/innen für das Modellprogramm, Fachkräfte aus Jugend-, Schul- und/oder Gesundheitsamt, Akteure von involvierten freien Trägern, beteiligten Familienzentren und Schulen) geführt. Die Interviews wurden leitfadengestützt durchgeführt, wobei die Funktion bzw. die Tätigkeits- und Verantwortungsbereiche der Akteure berücksichtigt wurden. Grundlage für die Entwicklung der Leitfäden waren ein Analyseraster und die Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse und den Experteninterviews. Die Fallstudien wurden in Audiomitschnitten und einem Auswertungsraster dokumentiert.

2.5 Vertiefende Themen-Fallstudien

Um effizent mit den Befragungsressourcen umzugehen und offene Erkenntnisfelder systematisch zu schließen, wurde ein kombinierter Ansatz von „Kommunen-Fallstudien“ und fünf „Vertiefungs-Fallstudien“ gewählt. In den „Vertiefungs-Fallstudien“ werden einzelne Themenschwerpunkte untersucht. Dies geschieht standortübergreifend in verschiedenen Kommunen und Kreisen, sowie ergänzend durch Experteninterviews und Literaturanalysen. Durch dieses Design können verschiedene kommunale Perspektiven zu relevanten Themenkomplexen gezielt erfasst und kontextualisiert werden.

In ihrer Konzeption bestehen die „Vertiefungs-Fallstudien“ aus vier bis sechs Interviews sowie vertiefenden Auswertungen vorhandener Daten und von Literatur. Die Interviews wurden sowohl als Einzel- wie auch als Gruppeninterviews durchgeführt. Aufgrund der hohen Passgenauigkeit der „Vertiefungs-Fallstudien“ wurden die ursprünglich im Evaluationskonzept vorgesehenen acht zusätzlichen „Kommunen-Fallstudien“ durch fünf thematische „Vertiefungs-Fallstudien“ ersetzt.

Die Auswahl der Themenschwerpunkte erfolgte nach der ersten Phase der Evaluation in Bezug auf Themenfelder mit uneindeutiger Befundlage oder weiterem Erkenntnisinteresse. Hierbei wurden fünf relevante Themenkomplexe identifiziert, welche noch nicht umfassend genug durch die bis dahin durchgeführten „Kommunen-Fallstudien“ sowie Experteninterviews erfasst worden waren (siehe Kapitel 6):

- Synergien zu den weiteren Programmen und Fördermaßnahmen,
- Einbindung, Integration und Zusammenarbeit mit Regelstrukturen wie Familienzentren, Ganztagsschulen, Schulsozialarbeit (Familiengrundschulen),
- Einbindung Gesundheitsverwaltung/Verankerung Gesundheit/Pädiatrie,
- Datenverwendung, Datenschutz, Datenverfügbarkeit, Umgang mit sozialräumlichem Monitoring, Nutzung erhobener Daten,
- Funktionale Governance: Gute Beispiele der Koordinierung und Abstimmung zwischen Ressorts auf Landesebene.

3. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG DES FÖRDER-ANSATZES

Auf übergeordneter Ebene ist zu konstatieren, dass das Modellprojekt „Kommunale Präventionsketten“ Potenzial hat, nachhaltige Präventionspolitik für Kinder und Jugendliche in Nordrhein-Westfalen in drei Dimensionen entscheidend zu flankieren:

1. Das Programm befördert durch fachliche und politische Kommunikation sowie Begleitung vor Ort einen **paradigmatischen Haltungs- und Gestaltungswechsel** weg von der nachsorgenden hin zu einer vorsorgenden Kinder- und Jugendpolitik.
2. Kommunale Präventionsketten werden stark von der Kinder- und Jugendhilfe getragen und getrieben. Zunehmend und qualitativ bedeutsam werden aber auch Umsetzungsstrategien angewendet, die **andere Teilsysteme wie das Gesundheitssystem oder die Schule** verantwortlich einbinden.
3. Das Land nutzt verschiedene Förder- und Steuerungsinstrumente, um den Zusammenhang von Herkunft und Bildung sowie Teilhabechancen zu durchbrechen. Der Ausbau der Kindertagesbetreuung, Familienzentren oder Schulsozialarbeit sind Beispiele dafür. Indem Qualifizierungs- und Steuerungsangebote dafür angeboten werden, integrierte Handlungskonzepte zu erstellen und umzusetzen, **trägt das Land zur Optimierung der Wirksamkeit dieser Instrumente** auf kommunaler Ebene bei.

Eine vierte Ebene muss als ebenfalls hochrelevant für eine nachhaltige Prävention im Kinder- und Jugendalter eingeschätzt werden: Die notwendige Spiegelung der **„Kommunalen Präventionskette“ auf Landesebene.** Sie erfordert etwa eine Abstimmung von Förderrichtlinien zwischen Ministerien, die Koordination von Umsetzungsstrategien oder Flankierung durch datengestützte Steuerung. Hier besteht aus Sicht der Evaluation besonderer Handlungsbedarf.

3.1 Zielerreichung

<u>Paradigmenwechsel wird befördert</u>

Um allen Kindern und Familien entsprechend der Zielstellung des Programms gleiche Zukunftsperspektiven zu eröffnen und sie lückenlos zu unterstützen, sind aufeinander abgestimmte Angebote notwendig, für die Beteiligte aus Politik, Verwaltung und Einrichtungen zusammenarbeiten. Wie eine solche Zusammenarbeit organisiert werden kann, wurde auf Basis der Erfahrungen im Modellversuch KeKiz im „Qualitätsrahmen zum Aufbau einer Präventionskette“ systematisiert. Notwendig sei u. a., im Rahmen der Leitbildentwicklung zu entscheiden, inwiefern und wie der „**fachliche Paradigmenwechsel – von der Sachgebietsverantwortung hin zu einer Politik ‚vom Kind her denken‘!**“ reflektiert werden soll (Landeskoordinierungsstelle 2017: 14).

Laut Meinung der interviewten **Expertinnen und Experten** hat das Land mit der Unterstützung von **Präventionsketten** in den Kommunen den **richtigen Impuls** gesetzt, diesen Paradigmenwechsel zu befördern:

- Eine **Kette** schaffe Übergänge und erfordere, *„Kinder und junge Menschen **lückenlos** von 0-27 in den Blick zu nehmen. Sie schärft in richtiger Weise den Fokus darauf, dass Bauchentscheidungen für oder gegen Angebote und Infrastruktur nicht greifen, sondern lenkt den Blick auf einzelne Familien und ihre Problemlagen.“*
- **Prävention statt Nachsorge** sei in Kommunen mit der Erkenntnis verbunden, *„dass man nur mit präventiven Ansätzen die **Steuerungshoheit** zurückerlangt.“*
- **Vom Kind aus denken** sei *„hoch innovativ: Akteure kommen aus der Versäulung, auch in der Fachplanung.“*

Die Fallstudien in den **Kommunen** stützen die These, dass Ketten der richtige Ansatz für Prävention seien und der Weg dahin den Paradigmenwechsel *„weg von der Reparatur kaputter Biografien hin zu vorsorgender, primärer Unterstützung“* befördere:

Abbildung 5: Ansätze für Prävention

Nicht nur Kinder- und Jugendhilfe in Verantwortung für Präventionsketten

Bei dem Ziel, allen Kindern unabhängig von ihrer Herkunft Chancen auf ein gesundes Aufwachsen in Wohlergehen, Bildung und Beteiligung zu eröffnen, ist die **Kinder- und Jugendhilfe** qua Selbstverständnis und Auftrag ein zentraler Akteur. Er ist aber gleichermaßen auf eine enge Zusammenarbeit mit anderen wichtigen Systemen, wie **Gesundheit, Schule, Jobcenter oder Städtebau,** angewiesen. Gründe dafür sind eine verstärkte räumliche Segregation und eine Zunahme der Armutsprobleme, so Expertenstimmen. Aus Sicht des Bildungssystems müsse daran gearbeitet werden, Haltungen der Akteure *„gegenüber sozial deprivierten Kindern und Jugendlichen*“ zu verändern und Übergänge stärker in den Blick zu nehmen. Auch die Landeskoordinierungsstelle verweist im „Qualitätsrahmen zum Aufbau einer Präventionskette“ neben der Relevanz, die verantwortlichen Akteure in den Kommunen einzubinden, auch auf **entsprechende Herausforderungen**: *„Wer vernetzt arbeiten will, muss Routinen verändern, den eigenen Ressourceneinsatz mit anderen koordinieren und ganz allgemein den Schritt von getrennten Zuständigkeiten zur gemeinsamen Verantwortung gehen.*“ (Landeskoordinierungsstelle 2017: 9).

Die meisten kommunalen Koordinierungsstellen **sind in Linie bei der Kinder- und Jugendhilfe angebunden**. In zwei Kreisen sind sie entweder im Bereich Schule oder bei Gesundheit angebunden; bei den anderen Kommunen existieren verbundene Fachbereiche Kinder, Jugend und Schule. In den Fallstudien wurde berichtet, dass um die Bedeutung und Rolle der anderen Systeme gerungen werde: Denn es existierten nach wie vor Vorurteile untereinander, es gäbe unterschiedliche Sprachen und Herangehensweisen. Die helfenden Akteure kennen sich zwar untereinander und verweisen aneinander, sind aber nur persönlich und nicht systematisch verbunden. Die Treffen im Rahmen der „Kommunalen Präventionsketten“ helfen, Kenntnisse zu stärken, Verbindlichkeit zu schaffen und zu vereinbaren, wer in der Kette am besten wo und wie unterstützen kann.

Gleiche Zukunftschancen eröffnen und langfristig soziale Folgekosten minimieren

Neben den „Kommunalen Präventionsketten“ investiert Nordrhein-Westfalen (z. T. gemeinsam mit dem Bund) in erheblichem Umfang in soziale Infrastruktur in Kommunen und deren Qualitätsentwicklung, z. B. in Kindertagesstätten, Familienzentren, Schulen und Schulsozialarbeit. Alle Einrichtungen sowie Expertinnen und Experten ringen in ihrer Weise darum, **gleiche Zukunftschancen für alle Kinder und Jugendlichen** zu schaffen.

Indem das Land mit den „Kommunalen Präventionsketten“ durch Koordinierungsstellen sowie Beratung und Begleitung dafür sorgt, dass diese Einrichtungen

- ihre Angebote auf Förderlücken und adäquate Zielgruppenansprache überprüfen,
- ihre Kooperationen an den Übergängen stärken,
- aufeinander verweisen und
- dies im Rahmen eines gemeinsamen Leitbildes tun,

stärkt es deren Wirksamkeit für Chancengerechtigkeit und **unterstützt eine effektive Mittelverwendung**. Diese Einschätzung der Evaluation wird auch durch frühere wissenschaftliche Untersuchungen gestützt. So konnte die Evaluation des Bundesprogramms „Lernen vor Ort“[2] bereits Ende der ersten Förderphase (BMBF, 2009–2012) erste Qualitätsverbesserungen des Bildungsangebots als Folge einer veränderten Organisations- und Kooperationskultur in der Verwaltung, veränderten Steuerungshandelns und größerer Transparenz nachweisen. Regelangebote wurden gestärkt und durch zusätzliche Angebote ergänzt (Ramboll und Brüsemeister 2013: 67f.) – ähnlich der „Lückenschließung“ bei den Präventionsketten. Zudem gibt es Evaluationsbefunde, dass durch “Kommunale Präventionsketten“ das **Zusammenwirken von Regelsystem und freiwilligen Leistungen durch verbesserte Koordination und Steuerung** gelingt.

Das Besondere am Fördermechanismus der „Kommunalen Präventionsketten“ im Vergleich zu Programmen, die einzelne Maßnahmen oder Institutionen fördern, ist, dass die gewählte Förderlogik auf die **Optimierung vorhandener Strukturen und Maßnahmen** setzt und dadurch auch **strukturell nachhaltig** auf eine effiziente Verwendung von Mitteln von Bund, Land und Kommune wirken kann. Gleichzeitig belegt das qualitative Material der Evaluation, dass die bessere kommunale **Verzahnung und Koordination von freiwilligen Leistungen mit dem Regelsystem noch ausbaufähig** ist.

Spiegelung kommunaler Präventionsketten auf Landesebene

Die Steuerung von Prävention in den unterschiedlichen Politikfeldern vollzieht sich in **Interaktion innerhalb des Mehrebenensystems** von Bund, dem Land, das zum Beispiel verantwortlich ist für die formelle Bildung und die Ausgestaltung von Jugendhilfe- und Sozialhilferecht, sowie den Kommunen bzw. Kommunalverbänden, die beispielsweise verantwortlich sind für die Umsetzung des Jugendhilfe- und Sozialrechts oder auch Träger von Schulen sind (vgl. z. B. Benz, Huster u. a. 2015: 1). Es bedarf zwischen diesen Ebenen einer *„Handlungskoordination*“, bei der Akteure der einen Ebene *„ihre Handlungen an Handlungen anderer Akteure ausrichten und dadurch das Problem der sozialen Interdependenz zu bewältigen suchen […]*“. Für eine Evaluation bedeuten Untersuchungen im Mehrebenensystem, nicht nur *„einen oder wenige privilegierte Steuerungsakteure in den Blick*“ zu nehmen *„und das Schicksal ihrer Steuerungspläne*“ zu untersuchen, sondern **Akteurskonstellationen zu betrachten** (Altrichter, Brüsemeister und Wissinger 2007: 10). Da die gesamte Präventionsarbeit und besonders die Bearbeitung von Zielen wie „wirkungsvolle Standards für Präventionsarbeit haben und nutzen“ oder „künftigen Fachkräftebedarf sichern“ nur im Zusammenwirken von Land und Kommunen – und dort der jeweiligen einzubindenden Ressorts – erfolgreich sind, muss auch nach Steuerung und Kooperation auf Landesebene gefragt werden.

Besonders aus dem qualitativen Evaluationsmaterial geht hervor, dass die Koordination der Ressorts bisher nur teilweise gelungen ist. Eine Präventionskette auf Landesebene müsse laut Meinung der Expertinnen und Experten und der Kommunen dazu beitragen, dass **Förderrichtlinien untereinander abgestimmt** werden und eine sich **ergänzende, widerspruchsfreie Umsetzung ermöglicht wird**. Lobend wird in den Experteninterviews hervorgehoben, das Land Nordrhein-Westfalen habe für die **Präventionsarbeit Mittel der Europäischen Strukturfonds** (ELER, ESF und EFRE) **geöffnet**, dies sei zukunftsweisend und als ein Resultat eines intensiven ressortübergreifenden Arbeitsprozesses zu verstehen.

Neben der Abstimmung von Förderrichtlinien sei eine stärkere Kooperation der Akteure auf Landesebene für eine **konsistente Präventionsstrategie** gefordert, die die **Verbindlichkeit der kommunalen Präventionsarbeit stützt.**

[2] http://www.lernen-vor-ort.info/de/98.php, Abruf 08.02.2018.

Zusammenfassung

1. Das Land hat mit der Unterstützung von Präventionsketten in den Kommunen den **richtigen Impuls gesetzt, einen Paradigmenwechsel zu befördern**: Eine Kette schafft Übergänge und vermeidet Lücken. Prävention ist in den teilnehmenden Kommunen mit der Erkenntnis verbunden, die Steuerungshoheit zurückzuerlangen und eine vorsorgende, primäre Unterstützung zu befördern. Wie eine kommunale Zusammenarbeit gut organisiert werden kann, wurde im „Qualitätsrahmen zum Aufbau einer Präventionskette“ systematisiert und steht damit für die weitere Arbeit zur Verfügung.
2. Das Ziel der Kommunalen Präventionsketten, **akteursübergreifende Zusammenarbeit zu stärken, wird bearbeitet** und muss weiter im Fokus bleiben. Die Kommunen berichten aus Jugendhilfeperspektive von der hohen Relevanz der Kooperation mit dem Gesundheitssystem und Schulen, weil über beide Systeme potenziell alle Familien erreicht werden (können). Gleichzeitig werden hier die stärksten Hemmnisse in der Zusammenarbeit gemeldet (z.B. Hierarchien, unterschiedliche Sprachen, unterschiedliche Präventionsansätze, unabgestimmte Förderlinien) und Unterstützungsbedarf formuliert.
3. Das Land sorgt durch die Koordinierungsstellen sowie Beratung und Begleitung der „Kommunalen Präventionsketten“ dafür, dass die Einrichtungen vor Ort ihre **Angebote auf Lücken und Zielgruppenansprache überprüfen, ihre Kooperationen stärken und aufeinander verweisen**. Damit stärkt das Land deren Wirksamkeit für Chancengerechtigkeit und unterstützt eine effektive Mittelverwendung. Die bessere kommunale Verzahnung und Koordination von freiwilligen Leistungen mit dem Regelsystem ist in Zukunft noch ausbaufähig.
4. Eine bessere Koordination der die Präventionspraxis beeinflussenden Landesministerien stellt einen der **zentralsten Nachsteuerungsbedarfe** dar, gerade, wenn über gelingende flächendeckende Prävention durch Kooperation in der Fläche nachgedacht wird.

3.2 Instrumente

Innerhalb der Modellphase von „Kein Kind zurücklassen“ haben 18 Kommunen erprobt, wie kommunale Prävention am besten befördert werden kann. Dabei wurden unter anderem erfahrene Kommunen eingebunden, die bereits erfolgreich Präventionskonzepte umsetzen:

„2008 stand bereits unsere Präventionskette bis zur Grundschule, weil wir uns früh mit der Entwicklung unserer eigenen Organisation unter externer Begleitung befasst haben. Unsere Leitfragen waren dabei: Was ist unser Auftrag? Wie läuft es? Was können wir besser machen? Seitdem haben wir uns fest der Präventionsarbeit verschrieben. Das Land hat uns dann gefragt, ob wir als gute Praxis bei KeKiz mitmachen wollen.“ (Kommune)

Durch **das Einbinden erfolgreicher kommunaler Praxis sowie einer Erprobungs- und anschließenden ersten Rollout-Phase**, die auf aufbereiteten Praxismaterialien und -ergebnissen einer Begleitforschung aufsetzt, wurde der Einsatz akzeptierter und wirksamer Programminstrumente theoretisch gut vorbereitet. Insgesamt ist eine **breite Zustimmung zum Förderansatz** zu verzeichnen, der ideelle Entwicklungsimpulse, finanziellen Anreiz und Fachberatung miteinander verbindet.

Die Evaluation schätzt ein, dass angesichts der unterschiedlichen Rahmenbedingungen der kleineren und größeren Kommunen sowie der Kommunalverbände vor allem eine **bedarfsgerechte Förderung der Kommunen** relevant ist, die sich zu **unterschiedlichen Anteilen aus direkter Förderung** (Koordinierungsstellen) und **indirekter Förderung** (z. B. Prozessbegleitung) zusammensetzt. Im Folgenden werden die drei zentralen

Programminstrumente kommunale Koordinierung, fachliche Beratung und Begleitung sowie Begleitforschung eingeschätzt.

Kommunale Koordinierung

Kommunen erhalten vom Land eine Förderung, mit der anteilig eine kommunale Koordinierungsstelle finanziert wird. In allen Interviews mit Expertinnen und Experten sowie Kommunen wird die **zentrale Bedeutung einer solchen koordinierenden Person** oder eines Teams hervorgehoben.

Für einige Kommunen ist die anteilige **Förderung einer solchen koordinierenden Person durch das Land eine Initialzündung und Motivation** für die Programmbeteiligung: *„Besonders kleinen und kreisangehörigen Kommunen fehlen die Kapazitäten für Monitoring, Datenauswertung, Personalqualifizierung."* (Expertenperspektive) Andere betonen, die anteilige Finanzierung der Koordinierungsstelle durch das Land ermögliche erst einen „***Qualitätsschub***“. (Expertenperspektive) Für andere, vor allem **große oder bereits in der koordinierten Präventionsarbeit** erfahrene Kommunen ist die anteilige Finanzierung eher **symbolisch**: *„Die Zufinanzierung für die Koordinierung ist für uns symbolisch und für die Stelle egal. Viel wichtiger sind die Begleitung und der interkommunale Austausch.*“ Gerade in großen Städten gehe der Bedarf, vertikale und horizontale Netzwerke zu moderieren, über die Kraft einer halben oder vollen Koordinierungsperson hinaus.

Zentral ist laut Kommunen und Expertinnen und Experten, dass die kommunale Koordinierung **mit kompetenten Personen** besetzt wird. Als relevante Kompetenzfelder werden in verschiedenen Quellen unter anderem Moderieren, Organisieren, Menschen zusammenbringen und Verwaltungserfahrung genannt. Es wird sogar eine anerkannte und geförderte Ausbildung *„Netzwerk-koordination*“ gefordert, weil „solche *Personen fächerübergreifend in allen Verwaltungen gebraucht werden.*“ (Expertenperspektive)

Zusammengefasst: Die kommunale Koordinierung ist für Präventionsketten unerlässlich. Die Kofinanzierung durch das Land kann die Ansprüche an Qualität erhöhen und ist für einige Kommunen existenziell. Andere Kommunen schätzen die direkte finanzielle Förderung durch das Land, ohne sie zwingend für die Koordinierungsstelle zu benötigen, weil vergleichbare Strukturen bereits existieren.

Fachliche Beratung, Begleitung und Öffentlichkeitsarbeit durch die Landeskoordinierungsstelle

Mit der Förderung der Landeskoordinierungsstelle beim Institut für Soziale Arbeit e.V. (ISA) verfolgt das Land das Ziel, eine fachliche Begleitung der Entwicklungsprozesse in den teilnehmenden Kommunen sicherzustellen. Aufgaben des ISA sind,

- die fachliche Begleitung und Beratung der einzelnen Kommunen auf Grundlage der zu Projektbeginn jeweils festgelegten Ziele sowie die Dokumentation von Fortschritten und Entwicklungen,
- die Organisation eines Lernnetzwerks zum interkommunalen Wissenstransfer,
- die fachliche Weiterentwicklung des Präventionsansatzes in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren sowie
- die fachliche Öffentlichkeitsarbeit einschließlich der Homepage und Fachpublikationen (MKFFI 2017: 4).

In Experteninterviews und während der Fallstudien wird die Arbeit der Landeskoordinierungsstelle durch das ISA **fast einhellig sehr positiv** eingeschätzt, wobei auf die geleistete Öffentlichkeitsarbeit kaum eingegangen wird. Vor allem die Kommunen sind mit der Gesamtperformance der Landeskoordinierungsstelle sehr zufrieden: *„Das ist alles so gut ausgearbeitet, so gute Leute da drin, das ist wirklich sehr motivierend und unterstützend und einfach auch sehr vernünftig, wie das alles aufgebaut ist. Sie sind wirklich in der Lage, den Kommunen genau zu sagen, worauf sie achten müssen, was sie brauchen und wo eventuell Stolpersteine liegen könnten.*“ (Kommune). Das ISA sei ein bekannter und akzeptierter Player für

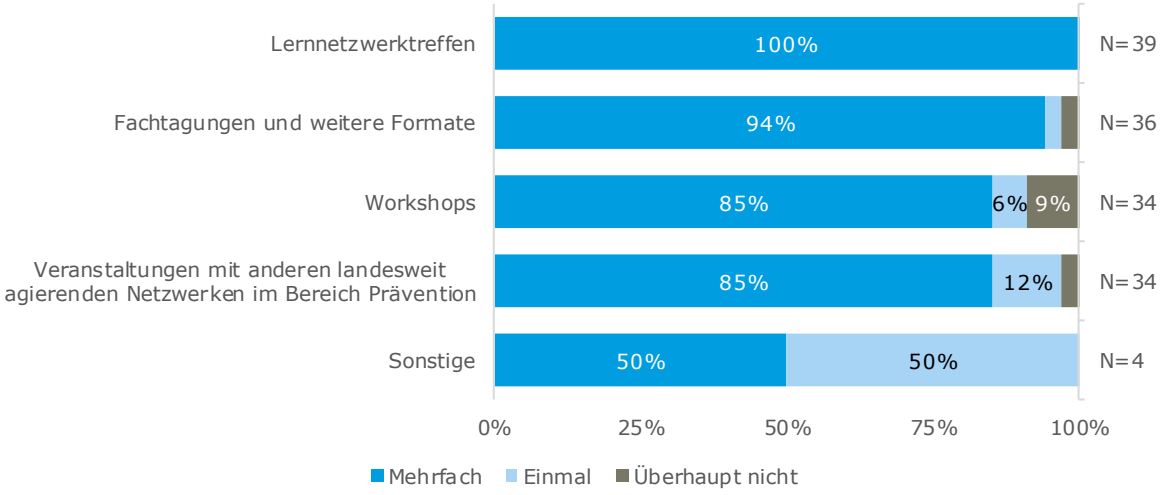
die Kommunen, *„mit dem arbeiten wir auch freiwillig“*. (Kommune) Detaillierte Wertschätzung erfährt die Landeskoordinierungsstelle vor allem bezogen auf folgende Aspekte:

- Die Landeskoordinierungsstelle bringe die Akteure auf der Steuerungs- und Handlungsebene in Kommunen und auch im Land so zusammen, dass die Präventionsarbeit befördert werde; bei dieser Form der **Handlungskoordination** nutzen das politische Bewusstsein sowie der Status eines freien Trägers, der als Nicht-Ministerium vergleichsweise **objektiv** und **autonom** agieren könne. (Expertenperspektiven)
- Die **Fachberatung mit der Prozessbegleitung zu verbinden** sei unabdingbar, weil es in den Kommunen gleichzeitig gelte, Strukturüberlegungen (z. B. zu geeigneten Gremien oder die Verbindung von freiwilligen Leistungen mit Regelangeboten) mit Prozesslogiken sowie der Bearbeitung fachlicher Grundlagen für Primärprävention zu verbinden (Expertenperspektiven); dabei agiere das ISA *„pragmatisch“* und nicht als *„Schlaumeier“*. (Kommune)
- Das ISA sei bei den Kommunen nicht nur fachlich und methodisch anerkannt (*„hochkompetent“*), es habe auch eine geeignete Art entwickelt, annehmbares **kritisch-konstruktives Feedback** zu geben; dabei werden Themen wie die notwendige Unterstützung durch die kommunale Spitze, die Notwendigkeit eines Monitorings oder einer integrierten Fachplanung so angesprochen (*„knallhart“*), dass auch die **kommunale Spitze zuhöre.** (Kommunen)
- Hilfreich sei, dass das ISA Veranstaltungen in den Kommunen **extern moderiere** (*„großes Kino“*) und z. B. mit der Einbindung von Beratungsunternehmen weitere kompetente externe Berater für die Kommunen engagiert hätte, die mit den Planungsworkshops einen wichtigen Meilenstein für Leitbildarbeit und Zielklärung gelegt und in ihrer **beteiligungs- und produktorientierten Arbeitsweise** bis hin zu den kommunalen Spitzen Eindruck hinterlassen hätten. (Kommunen)
- Mit der Organisation von Lernnetzwerken (*„Davon müsste es mehr geben“*, Expertenmeinung) und Themenclustern sowie Fachtagungen seien **hilfreiche, konkurrenzfreie Formate des Voneinanderlernens** für Kommunen entwickelt worden, die von Kommunen geschätzt und gern genutzt werden. (Expertenmeinungen und Kommunen)

Vereinzelt merken Expertinnen und Experten einschränkend an, das ISA habe zu wenige Ressourcen, um eine ausreichende Prozessbegleitung der Kommunen abzusichern. In der ersten Programmphase sei die Landeskoordinierungsstelle zudem anfänglich zu akademisch erschienen.

Die Onlinebefragung der Projektkommunen bestätigt das positive Bild, das in den Experten- und Fallstudieninterviews von der Arbeit der Landeskoordinierungsstelle gezeichnet wird. Bereits in der Nutzung der verschiedenen Veranstaltungsformate scheint sich eine **hohe Akzeptanz der kommunalen Projektleitungen** gegenüber dieser Unterstützung zu spiegeln. Die teilnehmenden Kommunen beteiligen sich nicht nur regelmäßig an den Lernnetzwerktreffen, sie nutzen zu großen Teilen auch Fachtagungen, Workshops und weitere Formate – u. a. mit anderen landesweit agierenden Netzwerken (siehe Abbildung 6).

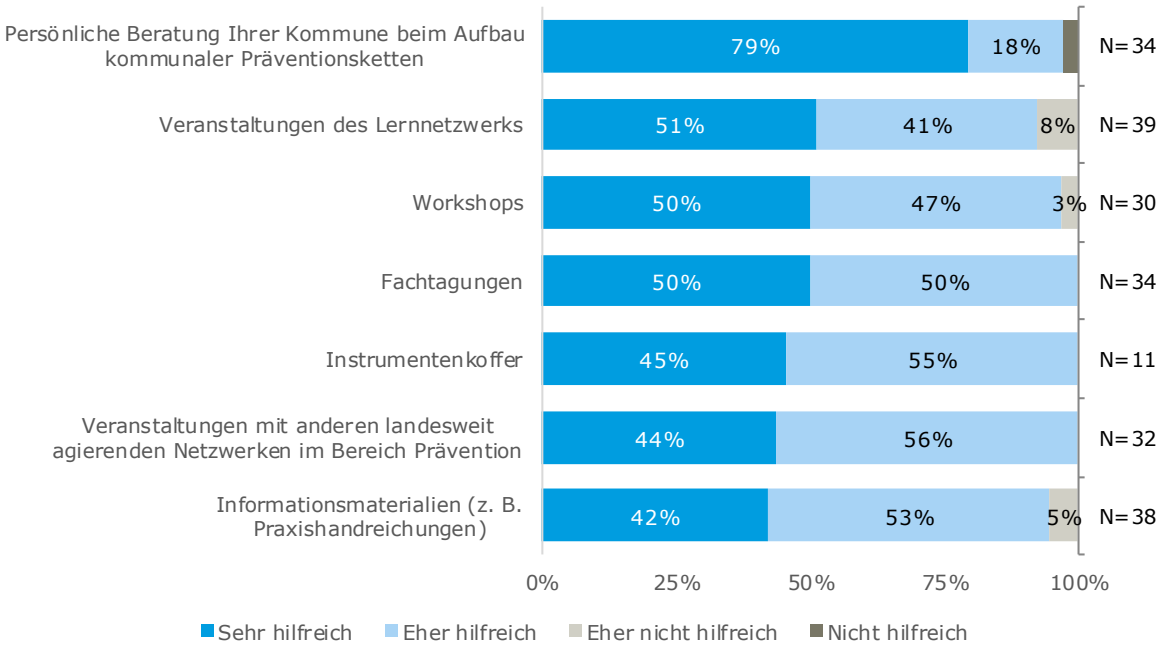
Abbildung 6: Nutzung verschiedener durch die Landeskoordinierungsstelle organisierter Veranstaltungsformate



Quelle: Onlinebefragung aller 40 Projektkommunen Ende 2017

Die wahrgenommene Qualität der Arbeit der Landeskoordinierungsstelle zeigt sich aber nicht nur in den Nutzungszahlen, sondern vor allem auch in den Bewertungen der verschiedenen Unterstützungsformate. Als **besonders hilfreich** wird in den Kommunen die **persönliche Beratung** zum Aufbau kommunaler Präventionsketten durch das Team der Landeskoordinierungsstelle eingeschätzt. 79 Prozent der Befragten empfinden diese Beratung als sehr hilfreich, weitere 18 Prozent zumindest als eher hilfreich. Bei den Veranstaltungen, dem Instrumentenkoffer und den Informationsmaterialien der Landeskoordinierungsstelle wird die höchste Bewertungskategorie seltener, aber mit Anteilen zwischen 42 und 51 Prozent immer noch ausgesprochen häufig gewählt. Es kommt nur selten vor, dass die Unterstützungsformate als eher nicht hilfreich wahrgenommen werden (siehe Abbildung 7).

Abbildung 7: Bewertung der durch die Landeskoordinierungsstelle angebotenen Veranstaltungen und Unterstützungsformate



Quelle: Onlinebefragung aller 40 Projektkommunen Ende 2017

Im Rahmen der Bewertung der Fördergegenstände ist der Landeskoordinierungsstelle eine **besonders nachhaltige Wirkung** zuzuschreiben: Indem sie die Kommunen auf eine akzeptierte Weise und mit flexiblen Instrumenten wie dem Qualitätsrahmen dabei unterstützt, ihre eigenen

Strukturen und Angebote im Sinne eines lernenden Systems zu optimieren, trägt sie zur langfristigen Steigerung der Steuerungsfähigkeit und Resilienz der Kommunen bei.

Zusammengefasst: Die Arbeit der Landeskoordinierungsstelle wird fast einhellig sehr positiv beurteilt. Das ISA wird im Besonderen geschätzt für seine wichtigen Beiträge bei der Koordination der Steuerungs- und Handlungsebene in Kommunen und im Land und für die sehr hochwertige Fachberatung und Prozessbegleitung. Der Status als freier Träger wird für die Arbeit des ISA als hilfreich empfunden.

Wissenschaftliche Begleitforschung

Die wissenschaftliche Begleitforschung unter Federführung der Bertelsmann Stiftung liefert seit dem Programmstart 2012 Kontextinformationen zur kommunalen Präventionsarbeit in NRW. Konkretes Ziel der Begleitforschung ist es, allgemeine Fragen zur generellen Wirkungsweise von Prävention zu untersuchen und Bedingungen zu identifizieren, unter denen vorbeugendes Handeln Wirkung bei Kindern und Jugendlichen und ihren Familien entfalten kann (vgl. z. B. MKFFI 2017: 3). Die Begleitforschung der Bertelsmann Stiftung wird sowohl von kommunaler Seite als auch in den Experteninterviews als **guter fachlicher Impuls** beurteilt. Sie lieferte in den durchgeführten Modulen hohen Neuigkeitswert und wichtige Daten.

Besonderen Mehrwert liefert die wissenschaftliche Begleitforschung aus Sicht von Kommunen sowie Expertinnen und Experten einerseits in der **wissenschaftlichen Bestätigung des präventiven Programmansatzes**, der für *„Rückenwind für politische Entscheidungen*“ sorge: *„Es gibt deutliche Annäherungen an die Hypothese, dass das Konzept der Präventionsketten wesentlich dazu beiträgt, die Bedingungen des Aufwachsens aller Kinder zu verbessern. Das ist ein großer Wert der Forschung für alle Präventionsprogramme und die Kommunen.*“ (Expertenperspektive) Andererseits liefert die Begleitforschung Hinweise dafür, wie sich Arbeitsabläufe und -strukturen verbessern lassen – im Sinne der Schließung von Angebotslücken. So seien von den Forschungsergebnissen sowohl für die Kommunen als auch für das ISA wichtige Impulse für die Ausgestaltung sowohl der fachlichen Begleitung als auch der Zugangswege zur Zielgruppe ausgegangen.

Ergänzend zur Arbeit der Landeskoordinierungsstelle wird die externe Begleitforschung durch die Bertelsmann Stiftung auch als ein wichtiger Baustein für die **Qualitätsentwicklung und die Qualitätssicherung** in den Kommunen eingeschätzt. Das Hinzuziehen der Bertelsmann Stiftung als Projektpartner wird als ein *„Zeichen für Selbstbewusstsein [gewertet], mit einem solchen Partner zusammenzuarbeiten*“ (Expertenperspektive). Die Vorteile aus **Renommee** und Öffentlichkeitswirksamkeit werden auch von kommunaler Seite geschätzt.

Die Forschungsergebnisse wirken in den Kommunen als **Reflexionsimpulse**. Während sie in manchen Kommunen als Grundlage für Präventionskonzepte verwendet werden, führen sie andernorts eher nachrangig zu konkreten Veränderungen. *„Die Broschüren fand ich von Anfang an echt gut, die haben wir auch immer wieder zu externen Terminen mit hingenommen und da habe ich auch überall reingelesen. Die dicken Hefte und die kleinen Heftchen, die haben wir immer zu den verschiedenen Themenstellungen bereitgestellt bekommen. Ich fand die wirklich hilfreich. […] Wir arbeiten aber nicht mit den Forschungsergebnissen, also so richtig, aber die Praxistipps fanden wir schon hilfreich.*“ (Kommune) Aber auch: *„Welcher Akteur kann die Werkstattberichte in der täglichen Arbeit lesen?*" (Expertenperspektive) oder: *„Je weniger Prosa und je mehr konkreter Praxisbezug, umso besser.*“ (Kommune)

Aus Sicht der Kommunen bedeutet die Begleitforschung durchaus Arbeit – so seien die Abfragen bisweilen *„sehr aufwendig, unter sehr kurzen Fristen*“, was insbesondere Kommunen mit komplexeren Akteurskonstellationen betreffe. (Kommune)

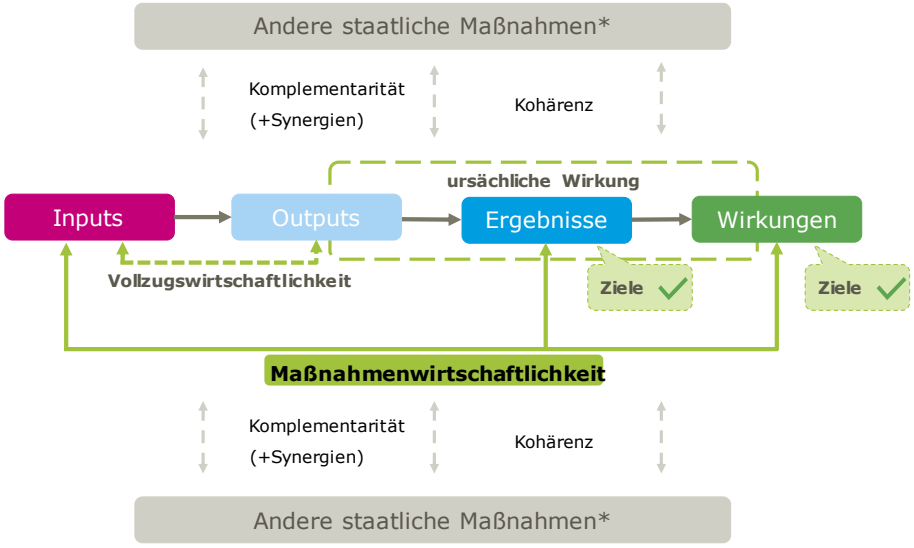
Zusammengefasst: Die Begleitforschung wird als guter fachlicher Impuls bewertet. Wichtige Beiträge liefert sie insbesondere durch ihre wissenschaftliche Bestätigung des Erfolgs von präventiven Ansätzen und durch die Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten von Arbeitsabläufen und -strukturen, aus denen Schlussfolgerungen für die eigene Programmumsetzung abgeleitet werden können. Im Vergleich zu den anderen beiden Förderinstrumenten ist zu empfehlen, auch hier zukünftig eine noch stärkere Orientierung an der kommunalen Praxis zu prüfen.

3.3 Wirtschaftlichkeit

Die Wirtschaftlichkeit des Förderprogramms KOMMUNALE PRÄVENTIONSKETTEN lässt sich auf Basis einer Wirtschaftlichkeitskontrolle nach den in der Verwaltungsvorschrift zur Landeshaushaltsordnung des Landes NRW (VV zur LHO) aufgeführten Grundsätzen ermitteln. Demnach ist die Wirtschaftlichkeit des Programms gegeben, wenn sowohl der Vollzug des Programms im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich ist (**Vollzugswirtschaftlichkeit**), als auch die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt als wirtschaftlich zu beurteilen ist (**Maßnahmenwirtschaftlichkeit**).

Die Vollzugswirtschaftlichkeit bewerten wir, indem wir das Verhältnis zwischen den finanziellen Inputs und den unmittelbaren Outputs des Förderprogramms analysieren. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Identifizierung von Einsparpotenzialen bzw. Optimierungspotenzialen in bestehenden Abläufen. Die Maßnahmenwirtschaftlichkeit bewerten wir anhand des Verhältnisses zwischen den Gesamtkosten des Programms und den erzielten Wirkungen. Hierfür ausschlaggebend ist neben einem effizienten Mitteleinsatz (Vollzugswirtschaftlichkeit), dass die Ziele des Programms erreicht wurden und die erzielten Wirkungen ursächlich auf das Programm zurückzuführen sind. Darüber hinaus ist die Maßnahmenwirtschaftlichkeit des Programms größer, wenn das Programm kohärent zu anderen staatlichen Maßnahmen ist sowie komplementär und synergetisch wirkt. Daher prüfen wir das Förderprogramm auch im Umfeld anderer staatlicher Maßnahmen. Abbildung 8 veranschaulicht unser Verständnis der Wirtschaftlichkeitskontrolle.

Abbildung 8: Unser Verständnis der Wirtschaftlichkeit des Förderprogramms



* Staatliche Maßnahmen umfassen Förderprogramme, Gesetze, Verordnungen, Investitionen und staatliche Transferleistungen wie Steuern und Subventionen

Auf Basis der Ergebnisse kommen wir zu der Einschätzung, dass das Programm wirtschaftlich und sowohl die Vollzugswirtschaftlichkeit als auch die Maßnahmenwirtschaftlichkeit in weiten Teilen gegeben ist. Diese Einschätzung ließ sich bereits aus der ersten Evaluationsphase ableiten und wurde durch die Analyse der zweiten Evaluationsphase validiert.

Vollzugswirtschaftlichkeit

a) Finanzielles Volumen insgesamt

Die Untersuchung zeigt, dass der **bisherige finanzielle Aufwand** des Programms KOMMUNALE PRÄVENTIONSKETTEN (ehemals KeKiz) im Vergleich zu anderen Präventionsprogrammen bzw. -maßnahmen des Landes und des Bundes **nicht hoch** ist: So wurden im Zeitraum 2012 bis 2017 für die Modellkommunen, die Landeskoordinierungsstelle beim ISA und die wissenschaftliche Begleitforschung der Bertelsmann Stiftung fast 12,7 Millionen Euro aus ESF-, Landes- und Eigenmitteln im Rahmen der öffentlichen Förderung aufgewendet. Dies entsprach durchschnittlichen jährlichen Ausgaben in Höhe von etwa 2,1 Millionen Euro. Für das Jahr 2018 wird für die 40 Modellkommunen, die Landeskoordinierungsstelle sowie die wissenschaftliche Begleitforschung planerisch mit Ausgaben in Höhe von 4,5 Millionen Euro, inklusive der Eigenanteile der Kommunen und der Bertelsmann Stiftung, gerechnet. Davon entfallen ca. 2,1 Millionen auf die Modellkommunen und knapp 1,6 Millionen auf die Landeskoordinierungsstelle. Der Anstieg der 2018 geplanten Ausgaben lässt sich durch die Ausweitung der Anzahl der Modellkommunen und dem damit einhergehenden zusätzlichen Aufwand bei der Landeskoordinierungsstelle erklären sowie durch den Mehraufwand zur Entwicklung eines Präventionsmonitorings.

Der Anteil der eingesetzten bzw. eingeplanten ESF-Mittel im Zeitraum 2012 bis 2017 betrug die Hälfte aller Ausgaben, ein knappes Viertel entfiel auf das Land und der übrige Anteil auf die Eigenmittel der Kommunen und der Bertelsmann Stiftung. Die Bertelsmann Stiftung und einzelne Kommunen geben an, außerhalb des Rahmens der öffentlichen Förderung weitere Eigenmittel eingesetzt zu haben.

Der Finanzmitteleinsatz des Landes (ESF- und Landesmittel) für das Programm wird zum Teil durch die Kommunen sowie von einigen der interviewten Expertinnen und Experten als insgesamt begrenzt wahrgenommen und der Teil, der den Kommunen direkt zugutekommt, als zu gering empfunden. Dies wird dadurch untermauert, dass von den 9,26 Millionen Euro, die das Land zwischen 2012 und 2017 aus dem ESF und Eigenmitteln zur Verfügung gestellt hat, lediglich gut ein Viertel direkt an die Modellkommunen geflossen sind.

Vergleicht man die finanziellen Aufwendungen des Landes beispielsweise mit den eingesetzten Mitteln der Bundesinitiative „Frühe Hilfen“, die Präventions- und Interventionsmaßnahmen für den Lebensabschnitt 0 bis 3 Jahre fördert, so bewegen sich die Aufwendungen für die koordinierenden Stellen in einem angemessenen Rahmen: Für die Frühen Hilfen stehen dem Land Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2018 Bundesmittel in Höhe von 10 Millionen Euro zur Verfügung (Bundesstiftung Frühe Hilfen und BMFSFJ 2017)[3]. Dies begründet sich mit der Förderlogik der Frühen Hilfen, die sowohl die koordinierende Stelle wie auch zahlreiche ohne die Frühen Hilfen nicht vorhandenen Angebote zur Erreichung und Unterstützung vulnerabler Zielgruppen umfasst. Entgegen dieser Art der Förderung von Personalstellen sowie Angeboten funktionieren Kommunale Präventionsketten wie ein ‚Hebel‘, der durch Professionalisierung und Koordination dieser Art von Förderungen in anderen Programmen zu stärkerer Wirkung verhelfen soll.[4]

b) Landeskoordinierungsstelle

Hinsichtlich der Landeskoordinierungsstelle werden die Aktivitäten und das Leistungsangebot in weiten Teilen **positiv bewertet**. Von Seiten der Kommunen wird das Leistungsangebot der Landeskoordinierungsstelle als positiv eingeschätzt. Insbesondere die fachliche Beratung und der interkommunale Austausch werde dabei als besonders wertvoll erachtet.

[3] Ein direkter Vergleich zwischen den finanziellen Aufwänden der beiden Programme ist nur bedingt möglich. Einerseits sind die Frühen Hilfen durch die Beschränkung auf den Lebensabschnitt 0 bis 3 fokussierter, andererseits werden neben Präventions- auch Interventionsmaßnahmen gefördert. Zudem wird das Programm Frühe Hilfen landesweit angewandt.

[4] Zahlenangaben basieren auf den Angaben des MKFFI.

Wenige Expertinnen und Experten kritisieren, dass ein zu großer Anteil der verfügbaren Mittel auf Landesebene für Öffentlichkeitsarbeit, Publikationswesen und Veranstaltungen ausgegeben werde und zu wenig bei den Akteuren vor Ort ankomme. Dagegen ist aus Wirtschaftlichkeitsaspekten heraus zu argumentieren, dass gerade Produkte wie der „Qualitätsrahmen zum Aufbau einer Präventionskette“ die **Nachhaltigkeit und die Transferfähigkeit** der „Kommunalen Präventionsketten“ insbesondere sichern helfen. Sie befördern die Professionalisierung der kommunalen Akteure und bieten Orientierung für bisher nicht geförderte Kommunen. Auch die systematische Rahmensetzung durch die initiierten Begleitprozesse der Kommunen und das Voneinanderlernen der Kommunen tragen zur Resilienz der Kommunen bei und dazu, dass für erfolgreiche Präventionsarbeit in Kommunen notwendige Veränderungen zunehmend eigenverantwortlich bearbeitet werden können.

c) Modellkommunen

Die den Kommunen zur Verfügung stehenden Landes- und ESF-Mittel werden unterschiedlich bewertet. Finanzschwache Städte und auch Kreise teilten die Einschätzung, dass die Mittel **trotz der geringen Höhe notwendig und hilfreich** seien, um den Aufbau von kommunalen Präventionsketten voranzutreiben. Von den größeren Städten hingegen wurden die finanziellen Mittel für die kommunale Koordinierungsstelle als nicht ausreichend eingeschätzt, um substanziell etwas bewegen zu können. Stattdessen läge bei der derzeitigen Finanzierungsstruktur der Nutzen des Programms in der fachlichen Begleitung und den Möglichkeiten des interkommunalen Austausches.

Angemerkt wurde von unterschiedlichen Kommunen der Bedarf nach mehr Flexibilität im Einsatz der Mittel, beispielsweise in Form eines Innovationsbudgets, um neue Ansätze der Prävention ausprobieren zu können.[5] Eine allgemein geteilte Auffassung war zudem, dass durch eine Verstetigung der Förderung eine höhere Planbarkeit durch die Kommunen erzielt und so die langfristigen Wirkungen der Förderung sichergestellt werden könnten. Zugleich wurde sowohl von Kommunen wie von Expertinnen und Experten der im **Verhältnis zu den Finanzmitteln hohe bürokratische Aufwand** moniert.

Das wahrgenommene **Spannungsfeld**, das einerseits aus den als zu gering wahrgenommenen Mitteln für Kommunen besteht und anderseits aus dem Befund, dass diese vergleichsweise geringe Finanzierung als Motivation und Anreiz zugleich wirkt, ist durch zwei Aspekte zu klären. Zum einen hängt sie mit der Unterschiedlichkeit der Kommunen und ihrer Rahmenbedingungen für die Steuerung erfolgreicher Prävention zusammen. Darauf sollte zukünftig mit **flexibleren Fördermechanismen** für Kommunen reagiert werden. Auf der anderen Seite ist sie durch die **spezielle Hebelwirkung** zu erklären, die durch die Förderung ausgelöst werden soll, aber gegegebenenfalls nicht hinreichend deutlich ist: Es geht eben nicht um die Finanzierung konkreter Angebote, sondern darum, die Analyse-, Kooperations- und Gestaltungskapazitäten kommunaler Akteure zu steigern, um vorhandene Angebote besser abzustimmen und zu optimieren. Auf diesen Aspekt könnte in der Kommunikation der erwarteten Programmwirkung noch stärker eingegangen werden.

Maßnahmenwirtschaftlichkeit

Bei der Maßnahmenwirtschaftlichkeit kommen wir zu der Einschätzung, dass diese **weitest-gehend gegeben** ist, es jedoch noch Optimierungspotenziale gibt, insbesondere im Zusammenspiel mit anderen Förderprogrammen und staatlichen Maßnahmen.

a) Wirksamkeit der Förderung

Prognos hat 2011 mit dem „Gutachten Soziale Prävention. Bilanzierung der sozialen Folgekosten in Nordrhein-Westfalen“ einen kontrovers diskutierten Impuls zur Präventionsrendite eingebracht, nach dem kommunale und staatliche Einsparungen durch die Vermeidung von Doppelungen in der Leistungserbringung, niedrigere Interventionsbedarfe bei der Jugendhilfe, insbesondere bei

[5] Ein zusätzliches Budget für einzelne Maßnahmen und weitere Unterstützungsinstrumente im Programm „Kommunale Präventionsketten“ ist bereits im aktuellen Haushaltsjahr 2018 vorgesehen.

der Hilfe zur Erziehung, sowie niedrigere Interventionsbedarfe in den Bereichen (Jugend-)Kriminalität, Gesundheit und Grundsicherung zu erzielen seien.

Die bisherigen Untersuchungen im Rahmen der Evaluation der Kommunalen Präventionsketten zeigen, dass Wirkmechanismen jedoch **komplex und langfristig** sind. Wie von der Bertelsmann Stiftung (Micosatt und Yilmaz 2015) und den Kommunen aufgezeigt, kann der Aufbau von Präventionsketten kurz- bis mittelfristig zu einer Erhöhung der kommunalen und staatlichen Ausgaben führen, wenn mehr Problemfälle erfasst werden. Nach Ansicht der meisten befragten Expertinnen und Experten und kommunalen Akteure ist eine Rendite der Präventionsketten (monetäre Einsparpotenziale) daher erst nach ca. 10 bis 15 Jahren zu erwarten, während bis dahin die Kosten tendenziell eher steigen dürften.

Dies deckt sich mit der Erfahrung aus den Modellkommunen, die mehrheitlich berichten, dass sie bisher keine monetären Einspareffekte messen bzw. diese auf den Aufbau der kommunalen Präventionsketten zurückführen konnten. Mit Blick auf den Förderzeitraum seit 2012 wäre dies entsprechend der oben genannten Schätzungen zum Zeitrahmen auch noch nicht zu erwarten gewesen.

Gleichzeitig konnten **erste Tendenzen** sichtbar gemacht werden, dass beispielsweise kommunale Doppelförderungen vermieden oder – als ein konkreter Effekt – etwa die Zahngesundheit bei Kindern signifikant verbessert wurde. Insgesamt ist deshalb davon auszugehen, dass das **geförderte kohärentere Vorgehen** in den Kommunen sich langfristig und nachhaltig sowohl monetär, aber vor allem auch in einer Verbesserung der Chancengerechtigkeit auszahlen wird. Flankierend gilt es, die Kommunen dabei zu unterstützen, ihre Erfolge durch geeignete Monitoringsysteme an Kennzahlen ablesen zu können.

b) Kohärenz und Komplementarität der Förderung

Das Programm ist **kohärent** mit anderen staatlichen Maßnahmen. Viele der sozialpolitischen Maßnahmen des Bundes und des Landes wirken direkt oder indirekt auch präventiv gegen Kinderarmut, soziale Ausgrenzung sowie erzieherische und seelische Problemlagen in Familien. Darunter fallen beispielsweise die Bundesinitiative „Frühe Hilfen“, die Schwangerenberatung, die Familienzentren, „Jugend im Quartier“, „Starke Quartiere starke Menschen“, der Ausbau der Kindertagesbetreuung, der Ausbau der offenen Ganztagsschule oder das Kinder- und Elterngeld. Weil das Programm Kommunale Präventionsketten zudem kein Nebenziel verfolgt, sondern für die **besser abgestimmte Nutzung dieser Investitionen für das Wohlergehen** von Kindern und Familien sorgt, steht es nicht im Zielkonflikt mit zentralen staatlichen sozialpolitischen Maßnahmen.

Das Programm ist als prinzipiell **komplementär** und nicht konkurrierend zu anderen staatlichen Maßnahmen einzuschätzen. Während Kommunale Präventionsketten den Anspruch verfolgt, systemisch zu wirken und vorhandene Programme und Einrichtungen so zu koordinieren, dass sie sich sinnvoll und lückenlos ergänzen, zielt beispielsweise die Bundesinitiative „Frühe Hilfen“ auf den Lebensabschnitt 0 bis 3 Jahre ab, ist auch intervenierend ausgerichtet und stärker im Gesundheitsbereich aktiv. Zudem werden innerhalb der Förderung der Frühen Hilfen neben der Koordinierungsstruktur auch Maßnahmen für die Zielgruppen gefördert. Das Programm „Kommunale Präventionsketten“ adressiert eine breitere Zielgruppe von 0 bis 18 Jahre, nimmt die gesamte Präventionskette als Klammer in den Blick und ist rein präventiv ausgelegt.

Aus den Experteninterviews und den Fallstudien ergaben sich im ersten Teil der Evaluation

Zusammenfassend kommen wir auf Basis der vorangehenden Ergebnisse zu der Einschätzung, dass die Vollzugs- und die Maßnahmenwirtschaftlichkeit grundsätzlich gegeben sind. Mit Blick auf die **Maßnahmenwirtschaftlichkeit** ist einzuschätzen, dass dadurch, dass die Fördermittel größtenteils den Kommunen direkt zugutekommen oder indirekt in die Professionalisierung und Optimierung ihrer Strukturen fließen, die Fördermittel adäquat eingesetzt sind. Die **Vollzugswirtschaftlichkeit** ist, trotz einzelner Verbesserungspotenziale, gegeben. Die wirtschaftlichen Wirkungen des Förderprogramms lassen sich aufgrund der vergleichsweise kurzen Laufzeit und der erst langfristig zu erwartenden Rendite bisher nur in Einzelfällen nachweisen, weshalb eine fundierte Einschätzung hier nur bedingt erfolgen kann. Die Kohärenz und Komplementarität wiederum scheint grundsätzlich gegeben, Optimierungspotenziale sind aber durch eine Verbesserung der Abstimmung mit anderen Programmen und Akteuren und die Hebung von Synergiepotenzialen vorhanden.

Ansatzpunkte, dass ein bisher **noch nicht ausreichend erhobenes Synergiepotenzial** zwischen den kommunalen Präventionsketten und anderen staatlichen und privaten Maßnahmen bestünde. Diese Aspekte wurden in den Vertiefungs-Fallstudien zu Synergien mit anderen Programmen sowie Einbindung der Regelstrukturen näher beleuchtet. Hier wird deutlich, dass bis heute noch nicht in allen Kommunen das Synergiepotenzial allumfassend umgesetzt wird, es aber zahlreiche gute Beispiele gibt, die in andere Kommunen übertragen werden können und sollten.

4. ZENTRALE BEFUNDE DER EVALUATION ZU UMSETZUNG UND WIRKUNGEN IN DEN KOMMUNEN

Das folgende Kapitel gibt einen Überblick über die Projektumsetzung in den teilnehmenden Kommunen beider Förderphasen auf der Grundlage der erhobenen Daten und Analyseschritte.

4.1 Startphase der kommunalen Präventionsketten in den Kommunen

4.1.1 Ausgangslage in den Kommunen

In den teilnehmenden Kommunen wird die Kommunale Präventionskette als wichtiger **Impuls zur Reflexion und Weiterentwicklung** von **Steuerungs- und Kooperationsstrukturen** beschrieben. Nahezu alle in den Fallstudien interviewten Akteure betonen zwar, dass Verwaltung, öffentliche Institutionen und freie Träger schon vor der Förderung der kommunalen Präventionsketten gut zusammengearbeitet hätten. Diese Zusammenarbeit wurde teilweise jedoch als unsystematisch und unkoordiniert wahrgenommen. Die ungesteuert gewachsenen Strukturen zeigten oftmals thematische und personelle Überschneidungen, wodurch die begrenzten Ressourcen der Präventionsarbeit nicht effizient genutzt werden konnten. Ziel sollte es sein, gute lokale Strukturen zu identifizieren, mit den Bedarfen der Koordinierung abzugleichen und Strukturen effizient zu bündeln.

Aus den in Fallstudien untersuchten Kommunen geht hervor, dass es **bereits vor der Teilnahme am Landesprogramm Präventionsansätze** und Strukturen gab, auf die aufgebaut werden konnte und die mit „neuem Leben“ gefüllt wurden. Hier erwies es sich für die Modellkommunen als wichtig, die bestehenden Netzwerke zu analysieren, um dort anzusetzen, wo Netzwerke schon existieren, und diese auszubauen. Die zentrale Aufgabe des Landesprogramms ist es daher, die Netzwerke **auszubauen statt aufzubauen**, um die bestehenden Präventionsmaßnahmen anzuerkennen und wertzuschätzen. Bereits **bestehende Förderprogramme**, an denen einige der Kommunen schon vor dem Landesprogramm teilnahmen, umfassen u.a. das Förderprogramm „Teilhabe ermöglichen – Kommunale Netzwerke gegen Kinderarmut“ des Landschaftsverbands Rheinland (LVR), die Bundesinitiative Netzwerke „Frühe Hilfen“ NRW für die Altersgruppe 0–3 Jahre oder das Netzwerk „Kein Abschluss ohne Anschluss“. Am Landesprogramm wurde zum Teil gerade deshalb teilgenommen, weil es gut in den bestehenden Präventionsansatz passte.

„Wir hatten hier mit den Frühen Hilfen schon sehr gute Netzwerke für die Altersgruppe 0–3 etabliert und konnten dank KeKiz jetzt direkt darauf aufbauen.“ (Kommune)

Durch die umfassende Abdeckung dieser Altersgruppe nehmen die Frühen Hilfen in vielen Kommunen einen zentralen Platz im Netzwerk der Kommunalen Präventionsketten ein. Die Synergien zu den Frühen Hilfen werden ausführlich in der explorativen Themenfallstudie analysiert (siehe Kapitel 6.1).

Die kritische Auseinandersetzung mit den bisherigen Steuerungs- und Kooperationsstrukturen der Präventionsarbeit führte in den Projektkommunen zu mehr oder weniger umfangreichen **Anpassungen**. Abhängig von Ausgangslagen, Vorarbeiten und verfügbaren Ressourcen verfolgten die Kommunen hierbei unterschiedliche Ziele:

- Kommunen mit kaum ausgeprägten Netzwerkstrukturen legten den Schwerpunkt zunächst auf die **systematische Erweiterung der Netzwerke** um neue Akteure und Handlungsfelder. *„Das Programm hat geholfen, die Netzwerkstrukturen in den Stadtbezirksteams zu erneuern.“* (Kommune) *„Ohne KeKiz hätte ich mich nicht getraut, Schule einzubinden.“* (Kommune)
- Kommunen mit ausgeprägten, aber allzu komplexen und dadurch wenig effizienten Strukturen zur Koordination der Präventionsarbeit kümmerten sich vor allem um die **Bereinigung der entsprechenden Gremienlandschaft** und die Etablierung einer **Gesamtstrategie** als Orientierung. *„Die Zusammenarbeit mit den Trägern war vorher auch schon gut. Aber es hat halt jeder sein eigenes Ding mit den Trägern gemacht.“* (Kommune) *„Das Ganze hat jetzt einen roten Faden bekommen.“* (Kommune)

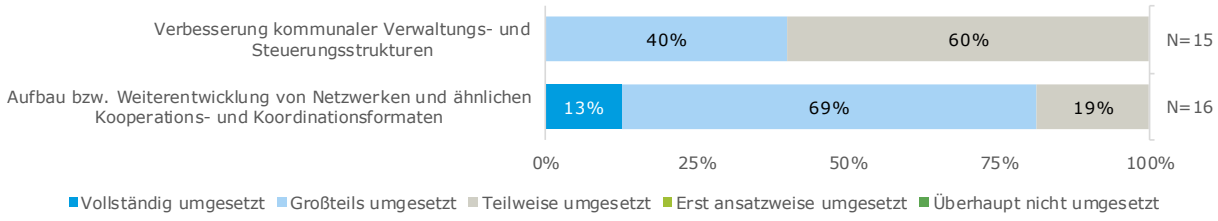
- Einzelne Kommunen nutzen den Impuls der Kommunalen Präventionsketten, um bereits begonnene Organisationsentwicklungs- und Strategieprozesse fortzusetzen; der Schwerpunkt lag hier auf der **Stärkung bestehender Netzwerke und der qualitativen Weiterentwicklung der Präventionsarbeit**. *„Wir hatten hier in der Kommune einen großen Entwicklungsprozess hin zu stärker präventiven Ansätzen begonnen und da konnte die Teilnahme am Landesprogramm noch mal zusätzliche Legitimation liefern*.“ (Kommune)

In den durch das Landesprogramm neu geschaffenen oder gestärkten Strukturen lassen sich grundsätzlich eine **Steuerungsebene** für strategische Entscheidungen und koordinative Aufgaben und eine **operative Ebene** für Vernetzung, Wissensaustausch sowie Rückmeldungen und Impulse an die Steuerungsebene unterscheiden. Gremien der Steuerungsebene zeichnen sich idealerweise durch eine relativ geringe Zahl von Mitgliedern aus, die weitgehend selbständig agieren können und entscheidungsfähig sind. Gremien der operativen Ebene stehen häufig allen interessierten Akteuren offen. In der Wahrnehmung kommunaler Akteure hat die **Bereinigung ungesteuert gewachsener Koordinationsstrukturen** tatsächlich merkliche **Effizienzgewinne** gebracht.

„Man hat sich dazu entschieden, bereits bestehende Arbeitsgruppen, Qualitätszirkel, Projektzirkel etc. aufzulösen und stattdessen in die neuen AGs der Präventionskette zu überführen. Für einige Akteure bedeutet das jetzt, dass sie statt in zehn Runden nur noch in einer sitzen. Das hat bisher sehr gut funktioniert. Dafür hat man sich auch wirklich Zeit genommen, in Ruhe zu analysieren, was es schon gibt und was sinnvoll zusammengelegt werden könnte.“ (Kommune)

In mehreren Fallstudien wird die Zusammenarbeit beim Thema Prävention als – teilweise deutlich – **organisierter** beschrieben, wozu Kommunale Präventionsketten vermittelt über die weiterentwickelten Steuerungs- und Kooperationsstrukturen mit einer zentralen Koordination und durch die Einbindung in eine Gesamtstrategie beigetragen habe. Dieser qualitative Befund korrespondiert mit Ergebnissen der Onlinebefragung (siehe Abbildung 9).

Abbildung 9: Umsetzung der Projektziele der ersten Förderphase



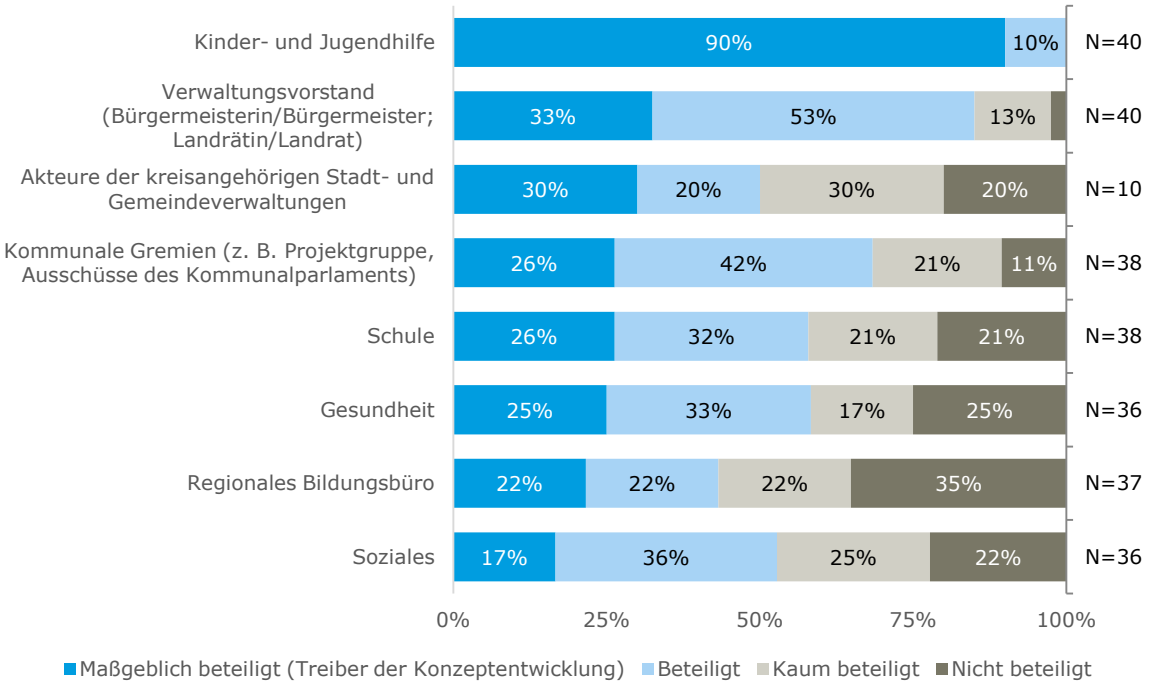
Quelle: Onlinebefragung der 18 Modellkommunen der ersten Förderphase Ende 2017

Demnach berichten die seit 2012 geförderten Modellkommunen der ersten Förderphase ausnahmslos, ihr Ziel der **Verbesserung kommunaler Verwaltungs- und Steuerungsstrukturen** zumindest teilweise umgesetzt zu haben. Hinsichtlich des Aufbaus bzw. der Weiterentwicklung von Netzwerken und ähnlichen Kooperations- und Koordinationsformaten geben 82 Prozent der Modellkommunen der ersten Förderphase sogar an, ihre Ziele großteils und vollständig umgesetzt zu haben.

4.1.2 Konzeptentwicklung als Grundstein für Koordination

Die Onlinebefragung der teilnehmenden Kommunen zeigt, dass die Teilnahme am Landesprojekt „Kommunale Präventionsketten“ in zwei Dritteln der Kommunen (eher) **von der Leitungsebene** und nur in zwei Fällen stärker durch die Arbeitsebene **initiiert** wurde. Der Top-down-Ansatz zeigt sich auch bei der Konzeptentwicklung.

Abbildung 10: Beteiligte Akteure an der Konzeptentwicklung für die Interessenbekundung (Top 8)



Quelle: Onlinebefragung aller 40 Projektkommunen Ende 2017

An der Konzeptentwicklung für die Interessenbekundung am Landesprojekt waren in den teilnehmenden Kommunen viele verschiedene Akteure beteiligt (Abbildung 10). Vor allem verwaltungsinterne Akteure wie der Verwaltungsvorstand, Akteure der kreisangehörigen Stadt- und Gemeindeverwaltungen oder kommunale Gremien waren maßgeblich in die Konzeptentwicklung eingebunden. Besonders der **Fachbereich Kinder- und Jugendhilfe** war **in fast allen Kommunen maßgeblich beteiligt**. Auch weitere Fachbereiche wie Schule, Gesundheit oder Soziales waren eingebunden. Verwaltungsexterne Akteure wie Träger, Familienzentren oder Akteure aus dem Gesundheitswesen spielten bei der Konzeption jedoch nur eine untergeordnete Rolle. Eine Auswertung der Ergebnisse nach Gebietskörperschaften ergab, dass in 70 Prozent der kreisfreien Städte der Fachbereich Statistik eine Rolle spielte, während er in Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden kaum bis gar nicht beteiligt war.

Die Ergebnisse zeigen, dass die fachbereichsübergreifende Zusammenarbeit zwar noch nicht stark ausgeprägt war, jedoch bei gut der Hälfte der teilnehmenden Kommunen bereits vor der Programmteilnahme eine Rolle spielte. Die gemeinsame Arbeit verschiedener Akteure an der Konzeptentwicklung für die Interessenbekundung am Landesprojekt hat den **Grundstein für Koordination** gelegt.

Aus den in den Fallstudien untersuchten Kommunen gab es vereinzelt die Äußerung, dass das Interessenbekundungsverfahren und die Konzeptentwicklung mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden waren. Außerdem berichteten sie, dass das **Einbinden der politischen Ebene** von Anfang an den Erfolg und die Nachhaltigkeit des Programms positiv beeinflusst haben: *„In die vorangegangenen Prozesse wurde auch immer die politische Ebene gut eingebunden. Das war ein wichtiger Wegbereiter, um dann nach der Zusage das Landesprogramm auch politisch umsetzen zu können.“* (Kommune)

4.1.3 Entwicklung einer gemeinsamen Präventionsorientierung

Die Fallstudien zeigen, dass die weiterentwickelten Steuerungs- und Kooperationsstrukturen und die intensivierte Kooperation zu einer **gemeinsamen Orientierung für die Präventionsarbeit** führen. Mehrere Interviewte weisen darauf hin, dass Kommunale Präventionsketten vor Ort zu einem konstruktiven Austausch über die Ziele und Konzepte der Prävention geführt habe. Angeregt worden seien diese Diskussionen u. a. durch das Konzept des Landesprojekts, im

geförderten Austausch mit anderen Kommunen, mit Unterstützung der Landeskoordinierungsstelle und durch Ergebnisse der Begleitforschung.

„Ich habe den Eindruck, dass durch [Kommunale Präventionsketten] ein ganz anderes Bewusstsein bei den Trägern geschaffen wurde. Wenn man z. B. mittlerweile an die Träger herantritt mit der Bitte, Ideen oder Konzepte zu entwickeln, weil man eine gewisse Geldsumme zur Verfügung hat, dann sind die Träger diesbezüglich sehr aufgeschlossen. Gleichzeitig verläuft es aber auch insgesamt geräuschlos, wenn z. B. mal eine Finanzierung für einzelne Angebote ausläuft.“ (Kommune)

In den Modellkommunen wurden unterschiedliche Effekte der gemeinsamen Auseinandersetzung mit Zielen und Konzepten der Präventionsarbeit beschrieben. So resultierte der Impuls durch das Landesprojekt u. a. in der **Auswahl von Schwerpunktzielen**, um die Kräfte effektiv bündeln zu können.

„Das zeichnet … [uns hier] aus, dass man sich über Ziele gemeinsam verständigt. Dann wird auch der Finanzrahmen relativ. Alle geben dazu, wenn etwas zu stemmen ist, weil man sich als Sozialraum versteht, jeder gibt was er kann.“ (Kommune)

Die Verständigung über gemeinsame Ziele hat stellenweise auch zu einer **grundsätzlichen Neuorientierung an den Bedürfnissen** und der Biografie der Kinder und Jugendlichen anstelle einer zuvor dominanten Institutions- und Fördertopflogik geführt. Einer solchen Haltungsänderung im Sinne kommunaler Präventionsketten wurde auch in Experteninterviews eine große Bedeutung beigemessen.

„Durch [Kommunale Präventionsketten] sind wir uns im Kreis und in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden erst bewusst geworden, dass die bisherige Unterstützung der Zielgruppe entlang von Fördertöpfen bzw. Geldquellen strukturiert war. Durch KeKiz (Kommunale Präventionsketten) wurde die Präventionsarbeit auf die Bedarfe entlang von menschlichen Biografien und sogenannten Meilensteinen ausgerichtet.“ (Kommune)

Damit eine gemeinsame Präventionsorientierung nicht nur von den direkt an der Präventionsarbeit beteiligten Akteuren mitgetragen, sondern auch von der kommunalen Spitze, Kommunalpolitik und Öffentlichkeit unterstützt wird, braucht es eine entsprechende öffentliche **Aufmerksamkeit**. In den Projektkommunen wurde berichtet, dass bereits die Ansprache bzw. Bewerbung für das Landesprojekt in der kommunalen Verwaltung wie auch bei einzelnen verwaltungsexternen Akteuren Aufmerksamkeit erzielt habe – zumal die kommunale Spitze bei der Bewerbung eingebunden werden musste. Zur Sichtbarkeit der kommunalen Präventionsketten hätten außerdem hochkarätige Veranstaltungen, z. B. mit der Bertelsmann Stiftung und Ministerbesuche, beigetragen. Diese wurden in den Kommunen außerdem als motivierender Ausdruck der Wertschätzung der Präventionsarbeit wahrgenommen.

„Wenn man Erfolg hat, dann zieht das Kreise. Da kommt dann eine Ministerin, das sieht der Oberbürgermeister und denkt sich, da will ich auch beteiligt sein. Bei anderen KeKiz-Standorten hat man dagegen gesehen: Wenn das niedrigschwellig gekocht wurde, dann ist da nicht viel passiert.“ (Kommune)

Das Landesprojekt Kommunale Präventionsketten schafft somit Anlässe für eine **mediale Berichterstattung**, die zur Verbreitung des Präventionsgedankens und zu Haltungsänderungen beitragen. *„Die Region wurde aufgewertet dadurch, dass sie ein Modellstandort ist. So wurde eine Öffentlichkeit und Akzeptanz für die Themen der Präventionsarbeit erzeugt.*“

Die Marke „KeKiz“ diente als Motor für die öffentliche Wahrnehmung. Der landesweite Auftrag generierte sowohl einen politischen Handlungsdruck (Kein Kind zurücklassen), als auch eine Öffentlichkeit durch die prominente Bewerbung des Programms, beispielsweise durch die damalige Ministerpräsidentin. So wurde eine schnelle und positive Markenbildung für „KeKiz“ erreicht, die bis heute andauert. Dies zeigte sich auch in den durchgeführten Interviews. In diesen bezeichneten kommunale Akteure das Programm wiederkehrend als „KeKiz“, obwohl sich das Gespräch um die aktuellen Entwicklungen von „Kommunale Präventionsketten“ drehte.

Manche Kommunen erarbeiten außerdem gezielt ein **Corporate Design und Publikationen**, um von Kommunen innerhalb und außerhalb des Programms, Politik und Verantwortungsträgern sowie der (Fach-)Öffentlichkeit wahrgenommen zu werden. Mit Corporate Design und Publikationen werden insbesondere auch die (potenziellen) Nutzerinnen und Nutzer von

Präventionsangeboten angesprochen. So könnten diese Angebote bei Kindern, Jugendlichen und ihren Familien bekannt gemacht und ihre Teilnahmechancen erhöht werden. Dies führte zu einer sehr schnellen und positiven Markenbildung von „Kein Kind zurücklassen“ bis zur „Präventionskommune“. *„Das Programm ist bekannt wie ein bunter Hund.“* (Kommune)

In der zweiten Fallstudienwelle wurden verstärkt **Kommunen der zweiten Förderphase** untersucht. Diese haben die Besonderheit, dass sie einen gemeinsamen, vom ISA moderierten **Leitbildprozess** inklusive eines großen gemeinsamen Planungsworkshops durchlaufen haben, bei dem vor allem Leitungsvertreterinnen und -vertreter anwesend sein mussten. Hier wurde deutlich, dass der Leitbildprozess für das Thema „Prävention“ Aufmerksamkeit erregt hat. Er schuf breite Einbindung und gleichzeitig Verbindlichkeit. Die Kommunen berichten, dass dieser Prozess eine sehr starke **motivierende und inspirierende Wirkung** auf sie hatte und eine **gemeinsame Identifizierung** mit dem Thema Prävention hervorrief.

„Leitbild ist es, die Lebensbedingungen für alle Kinder und Jugendlichen und ihre Familien in der Stadt insofern zu verbessern, dass den Kindern und Jugendlichen soziale und kulturelle Teilhabe ermöglicht wird, damit ein Aufwachsen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit gelingt.“ (Kommune)

Neben der Ausarbeitung der strategischen Ziele bot der Leitbildprozess auch die Gelegenheit, Vorurteilen unter den Systemen zu begegnen. Der Leitbildprozess ermöglichte, gemeinsam zukünftige Formen und Regeln der Zusammenarbeit und Kommunikationsstrukturen festzulegen. Einmal vereinbart, verläuft die weitere Zusammenarbeit einfacher. Die Hinweise zur Leitbildentwicklung aus dem „Qualitätsrahmen zum Aufbau einer Präventionskette“ der Landeskoordinierungsstelle haben sich für die Kommunen als sehr hilfreich erwiesen.

„Es war schon wichtig, es geht um die Einbeziehung von anderen. Es ist immer hilfreich, wenn man externe Leitfäden an der Hand hat, weil dann fällt die Vermittlung auch wesentlich leichter. Und das ist sicherlich ein Vorteil." (Kommune)

Die Fallstudien verdeutlichten, dass der Prozess gerade für die Kommunen wichtig war, die sich auf einer strategischen Findungsebene befinden und kommunale Präventionsketten grundsätzlich neu aufsetzen wollen. Zwar bedeutete der Leitbildprozess einen engeren Handlungsspielraum für die Kommunen, jedoch bekamen sie einen Qualitätsrahmen und klarere Vorgaben, an denen sie sich orientieren konnten.

Exkurs: Top-down- und/oder Bottom-up-Ansatz

Die Konzepte „Top-down“ und „Bottom-up“ beschreiben unterschiedliche Steuerungsansätze von Policy-Prozessen. In einem Top-down-Ansatz geht die Steuerung von der Spitze der Prozesshierarchie aus. Im Kontext der Kommunalen Präventionsketten sind Top-down-Ansätze in Kommunen zu finden, deren politische Spitze die Einführung und Umsetzung einer Präventionskette fordern und dieses von den unterstellten Ämtern und Behörden umgesetzt wird. In Bottom-up-Ansätzen geht die Steuerung und Entwicklung der Projekte von der Basis aus. Bottom-up-Ansätze sind bei den Kommunalen Präventionsketten zu beobachten, wenn sich verschiedenen Akteure und Netzwerkpartner organisieren und die Präventionsarbeit der Kommune durch diese ausführenden Akteure gesteuert wird.

Bezüglich der Frage, ob ein Top-down- oder Bottom-up-Ansatz bei der kommunalen Präventionskette gewinnbringender ist, wurde in den Fallstudien deutlich, dass es sowohl auf den Kontext der Kommune als auch die Vorerfahrungen und Zusammenarbeit der operativen Ebene ankommt. Für die inhaltliche Präventionsarbeit ist es wichtig, dass alle Akteure erleben, Bottom-up arbeiten zu können, um motiviert zu sein, Ansätze der operativen Ebene weiterzuentwickeln. Gleichwohl muss die Verwaltung ein Mandat haben, um gerade in der ämterübergreifenden Zusammenarbeit legitimiert handlungsfähig zu sein. Gerade die Kommunen der zweiten Phase betonen, dass die geforderte frühe Top-down-Umsetzung in der zweiten Phase sehr hilfreich war:

- *„Es gab schon viele Impulse, aber die waren häufig noch nicht verbindlich genug. […] Solche Prozesse sind häufig nicht Bottom-up, sondern Top-down, die Stakeholder müssen sich hier engagieren und zustimmen und treiben*.“ (Kommune der ersten Phase)
- *„Neu ist durch die kommunalen Präventionsketten: das Thema wird von der Verwaltungsspitze getragen – durch den Planungsworkshop mit OB und allen Dezernenten und Politik.*“ (Kommune der zweiten Phase)
- *„Nach dem Planungsworkshop war es sehr einfach, Leute für die Steuerungsgruppe zu gewinnen.*“ (Kommune der zweiten Phase)
- *„Es wird jetzt nicht mehr von unten nach oben getragen, sondern der Auftrag kommt von oben und wir unten erarbeiten die notwendigen Maßnahmen und Kooperationen und Netzwerke.*“ (Kommune der zweiten Phase)

Es wurde deutlich, dass gerade die **Kombination aus Top-down- und Bottom-up-Ansatz** die Basis des Erfolgs sein kann:

- *„Nicht nur Top-down, sondern auch einen systemischen Beteiligungsansatz, das ist ganz neu für die Kommunen*.“ (Experte)
- *„Es braucht als Allererstes die Kenntnisse der Praxis vor Ort und deren Maßnahmen – aber auch die politische Unterstützung, damit die guten Maßnahmen und Projektansätze weitergeführt werden können und nicht verpuffen*.“ (Kommune)
- *„Bei uns ist es eine Mischung aus beidem, vor allem Bottom-up und da wo es*

4.2 Arbeitsweise und Bedeutung der kommunalen Koordination

Um die komplexe Verwebung von Zuständigkeiten und Kompetenzen von Akteuren und Präventionsketten besser aufeinander **abstimmen** und miteinander **verknüpfen** zu können, wurde in jeder teilnehmenden Kommune eine **Koordinierungsstelle** eingerichtet. Diese steht als zentrale Kontaktperson für die verwaltungsinternen und -externen Akteure zur Verfügung. Die kommunale Koordinierungsstelle als Verbindungselement zwischen Gremien und Akteuren wird als essenziell für das Bestehen der Netzwerke betrachtet:

„Der Aufbau von kommunalen Präventionsketten ist aufgrund der komplexen Verwebung von Zuständigkeiten und Kompetenzen eine echte Herausforderung. Es besteht hoher Abstimmungsbedarf: Wer macht was und wie können die Akteure und Präventionsketten am besten verknüpft werden? Es braucht dazu zwingend eine zentrale Koordination mit einem guten Verständnis für die Strukturen, einer guten Übersicht über die Akteure, einem guten Service und guter Kommunikation.“ (Kommune)

In den Fallstudien wurde deutlich, dass die Koordinierungsstelle als **Herzstück der Förderungsbestandteile** vor allem auf die operative Ebene abzielt. Die meisten Befragten bewerten die Netzwerkkoordination als eine der wichtigsten Gelingensbedingungen für die Abstimmung in Kommunen, Gestaltung der Prozesse und Einbindung relevanter Akteure, die unmittelbar zur Verstetigung des Landesprogramms innerhalb der Kommune beitragen. Viele der Kommunen empfinden die Präventionsarbeit ohne Koordination als undenkbar, da die kommunale Spitze mit einbezogen und ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt werden muss. Sie wünschen sich daher eine **nachhaltige Verstetigung der Koordinierungsstelle**, da sonst die aufgebauten Strukturen auseinanderbrechen würden:

„Es braucht eine Koordinierungsstelle in der Kommune, weg von der Projektitis, hin zu nachhaltiger Strukturförderung, das ist eine Daueraufgabe, da kommt ja immer wieder was Neues, am besten über ein Landespräventionsgesetz.“ (Kommune)

Das **Wegfallen der kommunalen Koordination** wird zum Teil auch **als Bedrohung** für die bereits entwickelten Steuerungs- und Kooperationsstrukturen wahrgenommen.

„Wenn es die Koordinierungsstelle nicht gibt, dann würde die Vernetzung wegbrechen, also ich denke, es muss immer so eine zentrale Stelle geben, die einlädt, die Aufgaben beschreibt und Aufträge verteilt. Da war bisher ja auch die Finanzierung der Stelle nicht klar und [die Koordination läuft eher] so nebenbei. Es muss jemand koordinieren und zur Zusammenarbeit aufrufen. Wenn es nicht mehr die Koordinierung gäbe, würde die Zusammenarbeit wieder auseinandergehen.“ (Kommune)

Gerade in den **kreisangehörigen Kommunen** ist die Koordinierungsstelle von enormer **Bedeutung**, da in Kommunen von überschaubarer Größe Einzelpersonen oft den Unterschied machen (können). Daher heben gerade kreisangehörige Kommunen hervor, dass die Koordinierungsstelle mit engagiertem Personal zu besetzen ist:

„Das funktioniert (…) gerade nur deshalb so gut, weil eine da ist, die sich kümmert, die Dinge vorantreibt und die vor allem manchmal auch die Leute ein bisschen antreibt und die sich dafür verantwortlich fühlt, dass Dinge, die entwickelt werden, auch zeitnah umgesetzt werden.“ (Kommune)

In kreisfreien (Groß-)Städten oder Landkreisen gilt dies aufgrund ihrer komplexen Verwaltungsstrukturen etwas eingeschränkter. Hier finden sich teilweise bereits Strukturen und Planungsstellen, in denen die Arbeit der kommunalen Präventionsketten zum Teil bereits vor dem Landesprogramm mitgedacht werden konnte. Jedoch erscheint es auch hier besonders wichtig, über eine zentrale Koordinierungsstelle die Relevanz des Themenfeldes nachhaltig zu verankern und nicht „nur mitzudenken“.

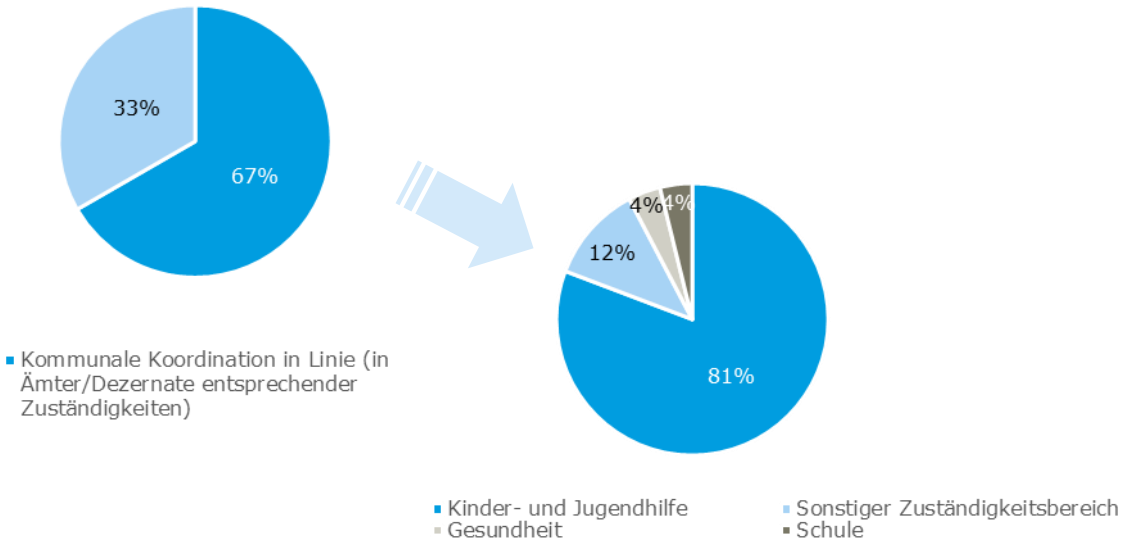
In den Fallstudien ist aufgefallen, dass es **unterschiedliche kommunale Koordinierungstypen** gibt. Zum einen gibt es solche, die eher im Vordergrund agieren und persönlich gut vernetzt sind. Zum anderen gibt es Koordinierungstypen, die im Hintergrund alle Fäden in der Hand halten und durch die Zuständigkeit für weitere Bereiche und Förderprogramme den Überblick über mögliche Anknüpfungspunkte und Synergien haben. Koordinatorinnen und Koordinatoren, die bereits vor dem Projekt in der Verwaltung tätig waren und mit Abläufen und

der Akteurslandschaft vertraut sind, scheinen eher erfolgreich zu sein und können auf ihre bestehenden Kontakte und Netzwerke aufbauen.

4.2.1 Anbindung der Koordinierungsstelle in der kommunalen Verwaltung

Die teilnehmenden Kommunen mussten die für die Teilnahme am Projekt durch das Landesprogramm geförderte kommunale Koordinierungsstelle in ihre Verwaltungsstruktur einordnen. Hier gibt es zwei Varianten der Anbindung – in **Linie oder** als **Stabstelle**. Eine Einordnung in Linie erlaubt einen direkten Zugang auf bestehende Strukturen und Ressourcen. Andererseits besteht die Gefahr des Ressortdenkens. Eine Anbindung als Stabstelle hat den Vorteil einer höheren Sichtbarkeit und einer ämterübergreifenden Perspektive, kann jedoch gleichzeitig weniger von den kurzen Dienstwegen innerhalb von Abteilungen und der fachlichen Anbindung profitieren. Es existieren jedoch auch **Mischformen** wie etwa eine Koordinierungsstelle in Linie mit Projektverfügung oder eine Stabstelle beim Oberbürgermeister mit fachlicher Verantwortung in der Abteilung Jugend. Es gibt daher nicht eine richtige Lösung, wo die Koordinierungsstelle anzusiedeln ist, sondern gute Beispiele dafür, kreativ mit der fachlichen Einbindung und gleichzeitigen Verantwortungsübernahme umzugehen.

Abbildung 11: Anbindung der Koordinierungsstelle in die kommunale Verwaltung



Quelle: Onlinebefragung aller 40 Projektkommunen Ende 2017

Zwei Drittel (26 von 40) aller kommunalen Koordinierungsstellen sind **in Linie angebunden, 81 Prozent (21) davon bei der Kinder- und Jugendhilfe** (Abbildung 11). Von den verbleibenden fünf haben sich zwei Kreise aus der zweiten Förderrunde entschlossen, sie entweder bei Schule oder bei Gesundheit anzubinden; bei den anderen Kommunen existieren verbundene Fachbereiche Kinder, Jugend und Schule. Sie legen Wert auf **bestehende Strukturen und fachliche Anbindung** in reguläre Verwaltungsabläufe und die Nähe zu weiteren Mitarbeitenden sowie Trägern. Dazu passen die Ergebnisse aus den Fallstudien, dass teilweise keine neuen Stellen geschaffen, sondern vielmehr bestehende Stellen durch das Land kofinanziert werden. In den selteneren Fällen, wo die Koordinierungsstelle als Stabställe in die kommunale Verwaltung angebunden ist, zeigt sich, dass diese meist an Planungsstellen angebunden sind.

4.3 Stärkung akteursübergreifender intrakommunaler Kooperation

In den Fallstudien wird die Verbesserung der kommunalen Verwaltungs- und Steuerungsstrukturen für die Präventionsarbeit insbesondere an ihrem Beitrag zur **produktiven Zusammenarbeit verschiedener Akteure über die Grenzen** von Entscheidungs- und Handlungsebenen, offiziellen Zuständigkeiten, Ressorts und Institutionen hinweg festgemacht. Partikulare Koordinationsstrukturen in thematisch und institutionell eng begrenzten Arbeitskreisen, Projektgruppen oder Qualitätszirkeln können solche Grenzen eher festigen als überwinden. In den Experten- und Fallstudieninterviews wird betont, dass es im Sinne der Präventionsketten nicht ausreiche, wenn sich Akteure von Jugendhilfe, Sozialhilfe und Gesundheitshilfe nur intern regelmäßig abstimmten, die Kommunikation zwischen den Hilfesystemen jedoch unsystematisch bleibe.

Viele Akteure arbeiten mit denselben Zielen und denselben Zielgruppen: Bei der Entbindung einer geflüchteten Frau kümmere sich beispielsweise *„die Sozialpädagogin um Versicherung. Ärzte versuchen schnellstmöglich, die U3-Untersuchung zu organisieren, um das Kind mit lebensnotwendiger Medizin zu versorgen.“* Die Helferakteure würden sich zwar untereinander kennen und aneinander verweisen, seien aber nur persönlich und nicht systematisch verbunden. Die Treffen im Rahmen der „Kommunalen Präventionsketten“ helfen, Kenntnisse zu stärken, Verbindlichkeit zu schaffen und darum zu ringen, wer in der Kette am besten wo und wie unterstützen kann. Aus Sicht der interviewten Person aus dem Gesundheitssystem sollte dieses beispielsweise in Präventionsketten eine stärke Rollen spielen: *„Nicht alle gehen zum Jugendamt, aber alle gehen zum Arzt. Weil wir einen guten Zugang haben und Gesundheit die Grundlage für gute Bildung ist, sollten die Präventionsketten einen besonderen Fokus auf eine starke Gesundheitshilfe legen.“*

Die Kommunalen Präventionsketten haben dazu beigetragen, dass sich die handelnden Akteure besser kennen und die Arbeitsweisen der anderen Bereiche besser nachvollziehen können.

„Vorher war man in Kommunikation – und nun ist man zum Teil in Zusammenarbeit gekommen.“ (Kommune)

Positive Effekte der durch die kommunalen Präventionsketten angeregten Veränderungen der Steuerungs- und Kooperationsstrukturen werden durch die kommunalen Akteure vor allem auf vier Faktoren zurückgeführt:

1. Die auf operativer Ebene **breite Beteiligung** der Akteure der Präventionsarbeit bzw. die **sorgfältige Auswahl und Beteiligung** der benötigten Akteure auf Steuerungsebene.
2. Die **Regelmäßigkeit des Austausches** und gute Planbarkeit für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer.
3. **Klar definierte Aufgaben und Verfügungsrechte** der Arbeitsgruppen/Gremien sowie **verbindliche Vereinbarungen zur Organisation** der Veranstaltungen z. B. durch eine Geschäftsordnung o. Ä.
4. **Professionelle Organisation** durch die Koordinationsstelle (Vor- und Nachbereitung, Protokolle etc.).

Dabei wurde ersichtlich, dass eine nachhaltige Verstetigung von Präventionsarbeit nur gewährleistet werden kann, wenn:

- **strukturelle Ansätze** wie Kommunikations- und Kooperationsstrukturen innerhalb der kommunalen Verwaltung und über Bereiche/Ämter/Dezernate etc. hinweg institutionalisiert werden, wie z.B. durch Kooperationsvereinbarungen;
- **konkrete Projekt-Ideen oder Maßnahmen,** die sich aus den kommunalen Präventionsketten entwickelt haben, langfristig angeboten oder verstetigt werden, z.B. weil für sie eine langfristige Finanzierung und Verankerung gesichert wird;
- das Thema Prävention zudem nachhaltig verankert ist und dies zu einer **Haltung**, einer grundsätzlichen Herangehensweise wird, anstatt nur in Projekt-Logik zu denken.

Die regelmäßige breite Beteiligung von Akteuren aus verschiedenen Organisationen und Handlungsfeldern unter geklärten Rahmenbedingungen stärke in der Wahrnehmung der interviewten Projektbeteiligten die **Verlässlichkeit der Zusammenarbeit**. Mit der Verlässlichkeit wachse das **gegenseitige Vertrauen**, das als wichtige Voraussetzung für die **sachbezogene Zusammenarbeit** beschrieben wird.

„Dadurch, dass man die Leute durch die Treffen persönlich kennt, kann man vieles schneller und informeller klären. Wenn es z. B. eine Familie gibt mit Problemen, kann man an der jeweiligen Stelle mal schneller nachfragen, ob schon Hilfen da sind oder nicht.“ (Kommune)

Die durch das Landesprojekt Kommunale Präventionsketten geförderte kommunale Koordination wird in den Fallstudien als **wichtige Unterstützung der akteursübergreifenden Kooperation** wahrgenommen. Mit ihr gäbe es – idealerweise langfristig – eine zentrale Ansprechpartnerin bzw. einen zentralen Ansprechpartner für die Akteure der Präventionsarbeit. Außerdem stünden mit ihr Ressourcen zur Organisation und Dokumentation der Abstimmungsprozesse zur Verfügung.

„Die Zusammenarbeit unter den Akteuren, die vorher ohne roten Faden, ohne personelle Konstanz und ohne klare Organisation lief, läuft jetzt wesentlich organisierter. Das liegt vor allem daran, dass es jetzt eine zentrale Person als Ansprechpartner gibt, und vor allem daran, dass die Person das einfach sehr gut macht.“ (Kommune)

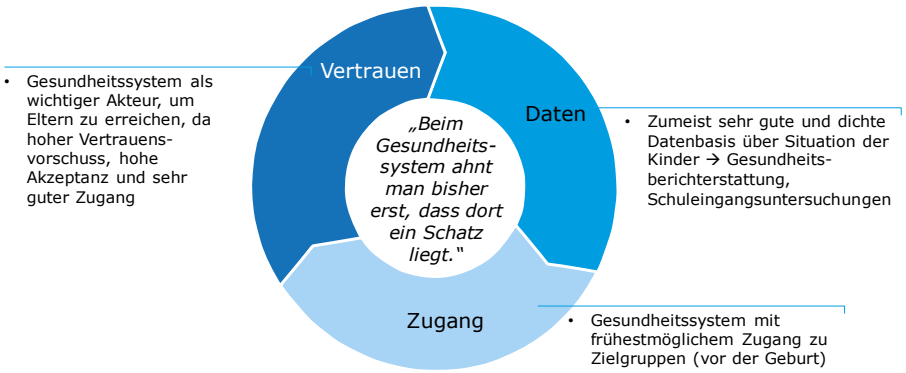
In den Interviews mit den Projektleitungen der teilnehmenden Kommunen wurde jedoch deutlich, dass die Landesförderung **in großen Kommunen/Großstädten deutlich weniger ins Gewicht** fällt als in kleineren Kommunen. Trotzdem wird die kommunale Koordination auch von den befragten Akteuren aus großen Kommunen als relevante Unterstützung der Entwicklung und Fertigstellung von Produkten für die Präventionsarbeit betrachtet. **Konkrete Produkte** wie z. B. Veröffentlichungen oder Veranstaltungen lieferten einen **unmittelbar sichtbaren Mehrwert** der Kooperation – und damit Argumente für die Beteiligung an den Präventionsketten. Die Unterstützung durch die kommunale Koordination wird in den Fallstudien außerdem – insbesondere durch die Interviews mit teilnehmenden freien Trägern – als **motivierende Wertschätzung** beschrieben.

Aus den Experteninterviews und Fallstudien ging hervor, dass in einigen Kommunen oder Kreisen besondere Rahmenbedingungen und Strukturen existieren, die herausfordernd sein können. Zu den besonderen **Rahmenbedingungen und Herausforderungen von Großstädten** zählen jedoch die folgenden Aspekte:

- Städte sind mit multiplen Themen und/oder Problemlagen parallel beschäftigt, die gegenseitig um die politisch-strategische Aufmerksamkeit „buhlen“.
- Dynamische Entwicklungen der Bevölkerungsstruktur und Zielgruppen erschweren die Bedarfsanalyse und bedarfsorientierte Angebote.
- Die Anzahl der zu vernetzenden Akteure und somit der Koordinationsaufwand steigt mit der Größe der Stadt.
- *„Die Unterstützung von ganz oben zu bekommen für seine Vorhaben, ist in Großstädten wie [Name der Kommune] schwieriger als in kleineren Städten oder wenn wie in [Name der Kommune] der Oberbürgermeister Prävention zu seinem Thema erklärt.“*
- *„In mittleren Städten, wo Prävention schnell zur Profilierung als Chefsache erklärt wird, ist dies vielleicht machbar, in einer Stadt wie [Name der Kommune] ist dies sehr ambitioniert. Es ist nur ein Thema unter anderen.“*

Besondere Herausforderungen der Einbindung des Gesundheitsbereichs sowie der weiterführenden Schulen in die kommunale Präventionsarbeit sehen die interviewten Expertinnen und Experten aus verschiedenen Ressorts der nordrhein-westfälischen Landesregierung. Weitgehend bestätigt wurden diese Einschätzung in den Fallstudien. Dabei wird der Gesundheitsbereich wiederholt als ein Bereich identifiziert, bei dem eine enge Zusammenarbeit mit den kommunalen Präventionsketten großes Potenzial birgt. Dies liegt daran, dass das Gesundheitssystem einen frühestmöglichen **Zugang** zu den Zielgruppen von Präventionsarbeit gewährt, ein hohes **Vertrauensverhältnis** zu den Eltern schafft und aufgrund der Gesundheitsberichterstattung und Schuleingangsuntersuchungen zumeist eine sehr gute und dichte **Datenbasis** über die Situation der Kinder gegeben ist (Abbildung 12).

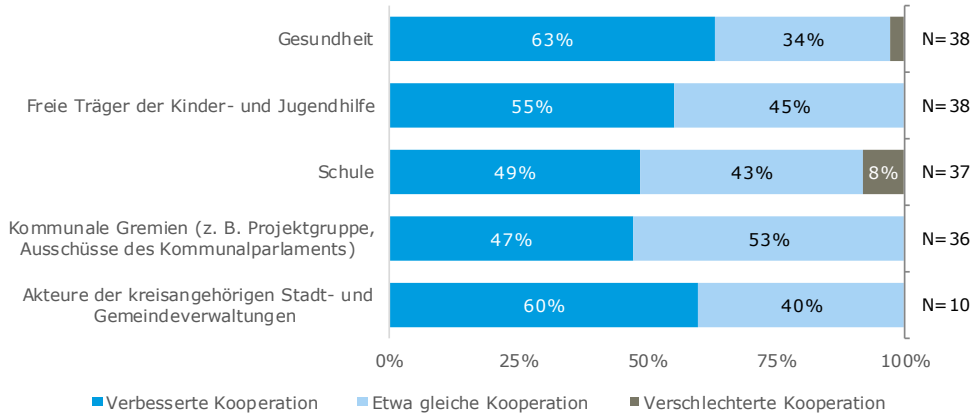
Abbildung 12: Potenzial einer Zusammenarbeit zwischen Prävention und Gesundheitsbereich



Bei den **weiterführenden Schulen** spielten laut Einschätzungen aus Experteninterviews und Fallstudien u. a. die **getrennte Zuständigkeit** für innere Schulangelegenheiten (Land) und äußere Schulangelegenheiten (Stadt, Gemeinde) sowie eine vielfach unterentwickelte Präventions-orientierung der Lehrkräfte eine Rolle.

Die Angaben der Projektkommunen bei der Onlinebefragung sprechen dafür, dass sich im Förderzeitraum des Landesprojekts Kommunale Präventionsketten gerade auch die **Kooperation mit schwer erreichbaren Akteuren** aus den Schulen oder dem Gesundheitsbereich **verbessert** hat. Bemerkenswert ist auch die aus Sicht der Kommune verbesserte Zusammenarbeit mit den freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe sowie mit den kommunalen Gremien (Abbildung 13).

Abbildung 13: Entwicklung der Kooperation der kommunalen Koordinierungsstelle mit relevanten Akteuren (die fünf Akteure mit der deutlichsten Verbesserung)



Quelle: Onlinebefragung aller 40 Projektkommunen Ende 2017

Besonders komplex erscheint die **Koordination der Präventionsarbeit in Landkreisen**, deren kreisangehörige Städte und Gemeinden nicht nur spezifische Präventionsbedarfe und -angebote aufweisen, sondern auch über jeweils eigene Verwaltungsstrukturen und -prozesse verfügen. Im Hinblick auf Landkreise werden dafür folgende Gründe genannt:

- Strukturelle Hemmnisse durch räumliche Entfernungen, da Zielgruppen teilweise weit verstreut und schwierig mit einzelnen Maßnahmen zu erreichen sind.
- *„Viele Akteure kennen sich kaum. Die weiten Wege der Kommunikation sprechen für sich.“* (Kommune)
- *„Zusammenarbeit zwischen Stadtjugendämtern und Kreisjugendämtern gestaltet sich manchmal schwierig. Das Kreisjugendamt ist sehr viel differenzierter aufgestellt und kann mehr Angebote machen als ein kleines Stadtjugendamt.“* (Kommune)
- *„Problematisch war, dass KeKiz oder die daraus resultierende Mittelausschüttung durch das Land sehr stark auf die städtischen Kontexte abzielte. […] Beispielsweise gibt es*

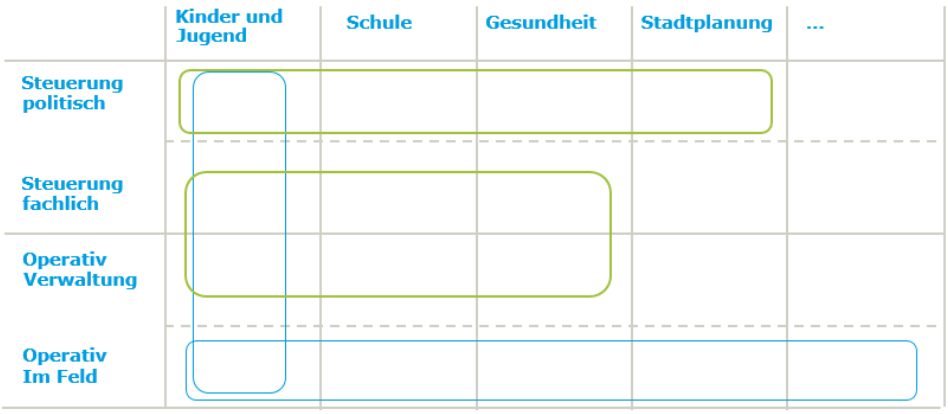
keine zutreffende Definition eines ‚Brennpunktes‘ im ländlichen Raum bzw. Kreis. Dadurch sind Kreise automatisch von Fördermitteln abgeschnitten.“ (Kommune)

Im Zusammenhang mit dem **Ausbau akteurs- und bereichsübergreifender intrakommunaler Kooperation** wird von den interviewten Expertinnen und Experten betont, dass diese auf verschiedenen **Ebenen** und seit unterschiedlichen Zeiträumen mehr oder weniger ausgeprägt funktioniert. Auf einigen Ebenen funktionierte die akteurs- und/oder bereichsübergreifende Kooperation bereits vor Einsetzen des Landesprogramms. Auf **operativer Ebene** existierte in den meisten Kommunen bereits vor den kommunalen Präventionsketten eine enge bereichsübergreifende Kooperation im Sozialraum sowie ein *„schon lange tragendes, resilientes Netzwerk".* Die ämterübergreifende **politische und fachliche Zusammenarbeit** erfolgte jedoch tendenziell öfter über persönliche Kontakte und ohne politisch-strategischen Auftrag (Abbildung 14).

Abbildung 14: Akteurs-/Bereichsübergreifende Kooperation – Einfluss durch die Kommunalen Präventionsketten

Durch das Landesprogramm wurde insbesondere infolge des Leitbildprozesses und der Einbindung der Dezernentinnen und Dezernenten eine bessere Abstimmung der politischen Steuerungsebenen erzielt und die ämterübergreifende intrakommunale Zusammenarbeit auf fachlicher Steuerungs- und operativer Verwaltungsebene verstärkt (Abbildung 15, in grün). Dies führte auch zu einer erhöhten Legitimierung und Anerkennung der Präventionsarbeit auf operativer Ebene.

Abbildung 15: Steuerungsebenen akteurs- und bereichsübergreifender und intrakommunaler Kooperation

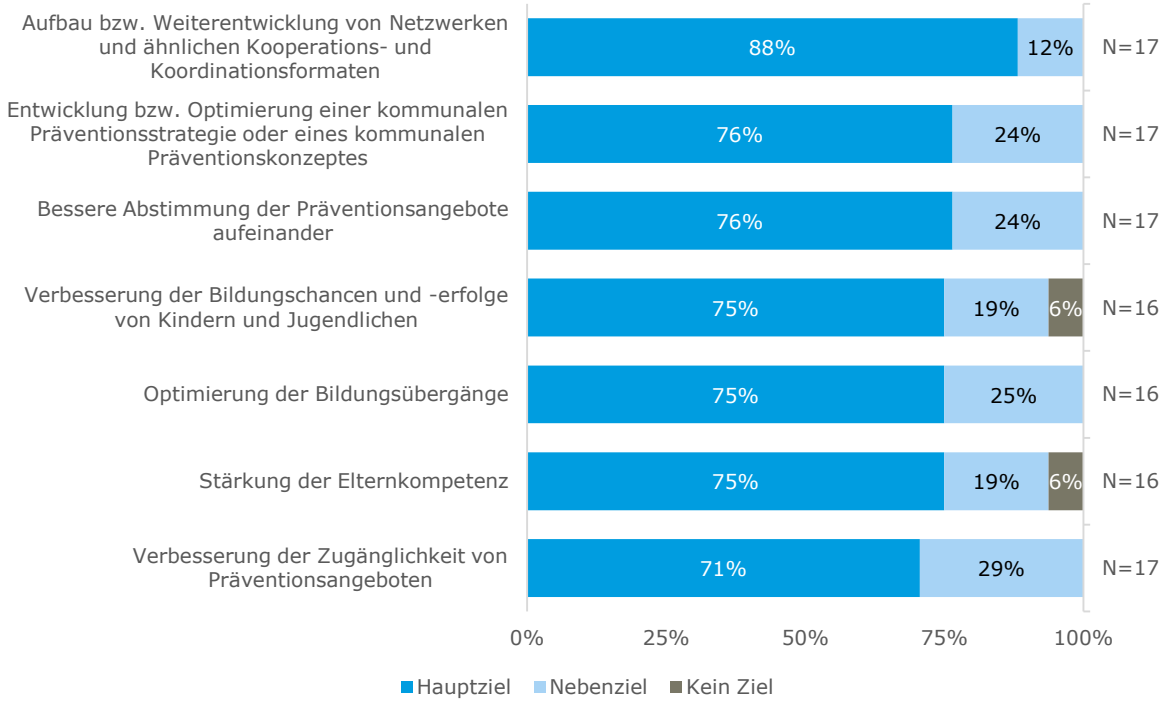


Blau = Kooperationsformen, die schon vor den Kommunalen Präventionsketten existierten
Grün = Kooperationsformen, die neu (durch die Kommunalen Präventionsketten) existierten

4.4 Ziele, Zielerreichung und Zielgruppen der Kommunen

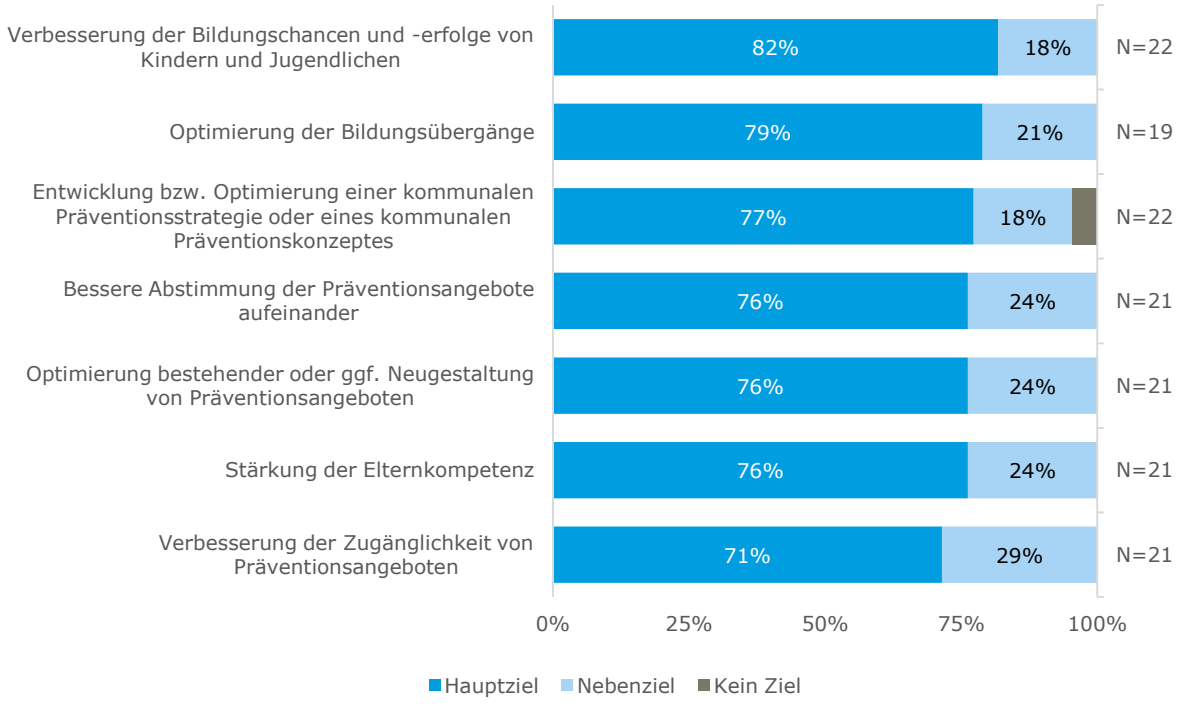
Die Modellkommunen beider Förderphasen verfolgen vielfältige kommunale Ziele, die sich unter die übergeordneten Ziele des Landesprojekts, insbesondere das der besseren Handlungskoordination, subsumieren lassen (Abbildung 16 und Abbildung 17).

Abbildung 16: Zielsetzungen der Kommunen in der ersten Förderphase bis 2016 (Top 7)



Quelle: Onlinebefragung der 18 Modellkommunen der ersten Förderphase Ende 2017

Abbildung 17: Zielsetzungen der Kommunen in der zweiten Förderphase (Top 7)



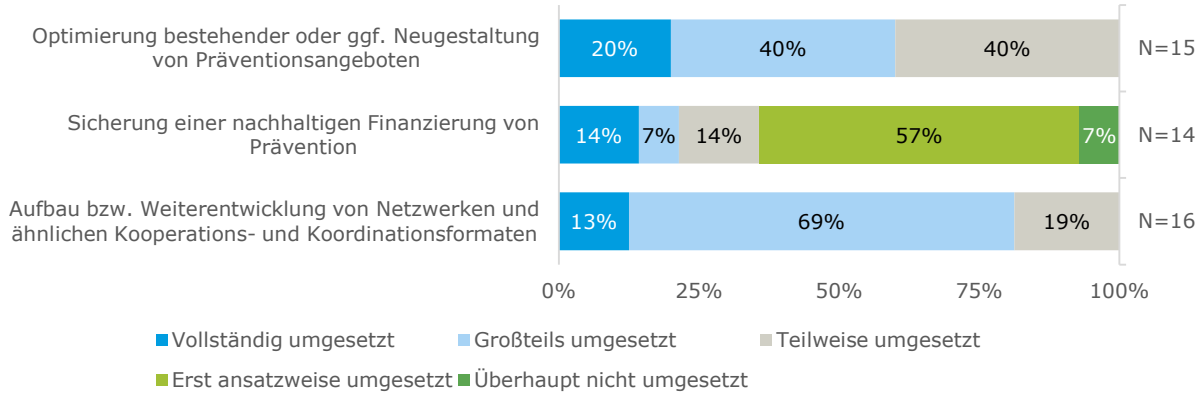
Quelle: Onlinebefragung der 22 Kommunen der zweiten Förderphase Ende 2017

Die Ergebnisse der Onlinebefragung verdeutlichen, dass der Aufbau bzw. die Weiterentwicklung von Netzwerken und ähnlichen Kooperations- und Koordinationsformaten zwar den Modellkommunen der ersten Phase wichtig waren, dieses Ziel bei den Kommunen der zweiten Förderphase jedoch keine bedeutende Rolle spielte. Der stärkere **Fokus auf strategische Ziele und Leit- bildentwicklung** in der zweiten Förderphase kann durch die durch das Land vorgegebenen Ziele sowie die neu hinzugekommenen Kommunen erklärt werden. So sieht der Qualitätsrahmen zum Aufbau einer Präventionskette der Landeskoordinierungsstelle neben der Leitbildentwicklung zum Beispiel allgemeine Präventionsleitlinien vor, die u. a. eine Beteiligungsorientierung, Stärkung der Eltern, passgenaue Unterstützungsangebote oder die fließende Gestaltung von Übergängen umfassen (Landeskoordinierungsstelle 2017). Diese Ziele finden sich auch bei den teilnehmenden Kommunen wieder.

Zielerreichung

Die Modellkommunen der ersten Phase wurden zudem gefragt, inwiefern sie ihre Projektziele in der ersten Förderphase bereits umgesetzt haben. Die Ergebnisse zeigen, dass vor allem Ziele im Bereich der besseren Handlungskoordination und Qualitätsentwicklung der Angebote umgesetzt wurden (Abbildung 18). Beim Thema „nachhaltige Finanzierung“ gibt es eine hohe Varianz zwischen den Modellkommunen: Während die Sicherung einer nachhaltigen Finanzierung für gut 20 Prozent der Modellkommunen (größtenteils) umgesetzt ist, ist diese bei zwei Dritteln der Modellkommunen erst ansatzweise oder noch überhaupt nicht umgesetzt.

Abbildung 18: Umsetzung der Projektziele in der ersten Förderphase (Auswahl)



Quelle: Onlinebefragung der 18 Modellkommunen der ersten Förderphase Ende 2017

Schließen von Angebotslücken

Mit dem Begriff der Präventionskette wird das Ziel der **Lückenlosigkeit des Präventionsangebots** quasi logisch diktiert. Eine Kette mit Lücken ist keine Kette mehr. Eine Lücke existiert, wenn Präventionsangebote für eine bestimmte Zielgruppe fehlen oder wegbrechen. Lücken können aber auch entstehen, wenn zwar alle Kettenglieder vorhanden, aber nicht miteinander verbunden sind. Dies ist z.B. der Fall, wenn für alle Altersgruppen und Bedarfe Präventionsangebote vorhanden sind, die Übergänge zwischen Angeboten jedoch mangels gegenseitiger Kenntnis und gemeinsamer Abstimmung nicht reibungslos verlaufen. In den Fallstudienkommunen wurden beide Arten von Lücken beschrieben und dargestellt, wie das Landesprojekt Kommunale Präventionsketten zum Schließen dieser Lücken beigetragen hat. Beispielsweise hat in einer Projektkommune die koordinierte Kommunikation der Präventionsakteure zu der Feststellung geführt, dass Sprachförderungs- und Bewegungsangebote für unter Dreijährige fehlen. In Kooperation der Kommune mit freien Trägern konnten entsprechende **Angebote ergänzt** werden. In einer anderen Kommune wurde festgestellt, dass die Ansprache und Betreuung von Schwangeren nicht ausreicht. Durch die gezielte Beteiligung an „Kinder Zukunft NRW“ wurde diese Angebotslücke geschlossen.

Hauptsächlich ging es in den Fallstudienkommunen nicht darum, fehlende Angebote zu identifizieren und zu ergänzen, sondern einen **Überblick über die vielfältigen Präventionsangebote** zahlreicher Akteure zu gewinnen und deren Orientierung im Feld zu

stärken. Hier bedeutet Lückenschluss also vor allem **„Wissens-Lückenschluss“**. Dieser Überblick bringt viele Vorteile:

1. Die Ressourcen mehrerer Akteure können sinnvoll verknüpft werden, z. B. wenn vermittelt durch die kommunale Koordination eine Kirchengemeinde die fehlenden Räume für das Präventionsangebot eines freien Trägers zur Verfügung stellt.

2. Einzelne Projektpartner berichten zusätzlich von gewachsenen Einflussmöglichkeiten auf andere Hilfesysteme und Institutionen.

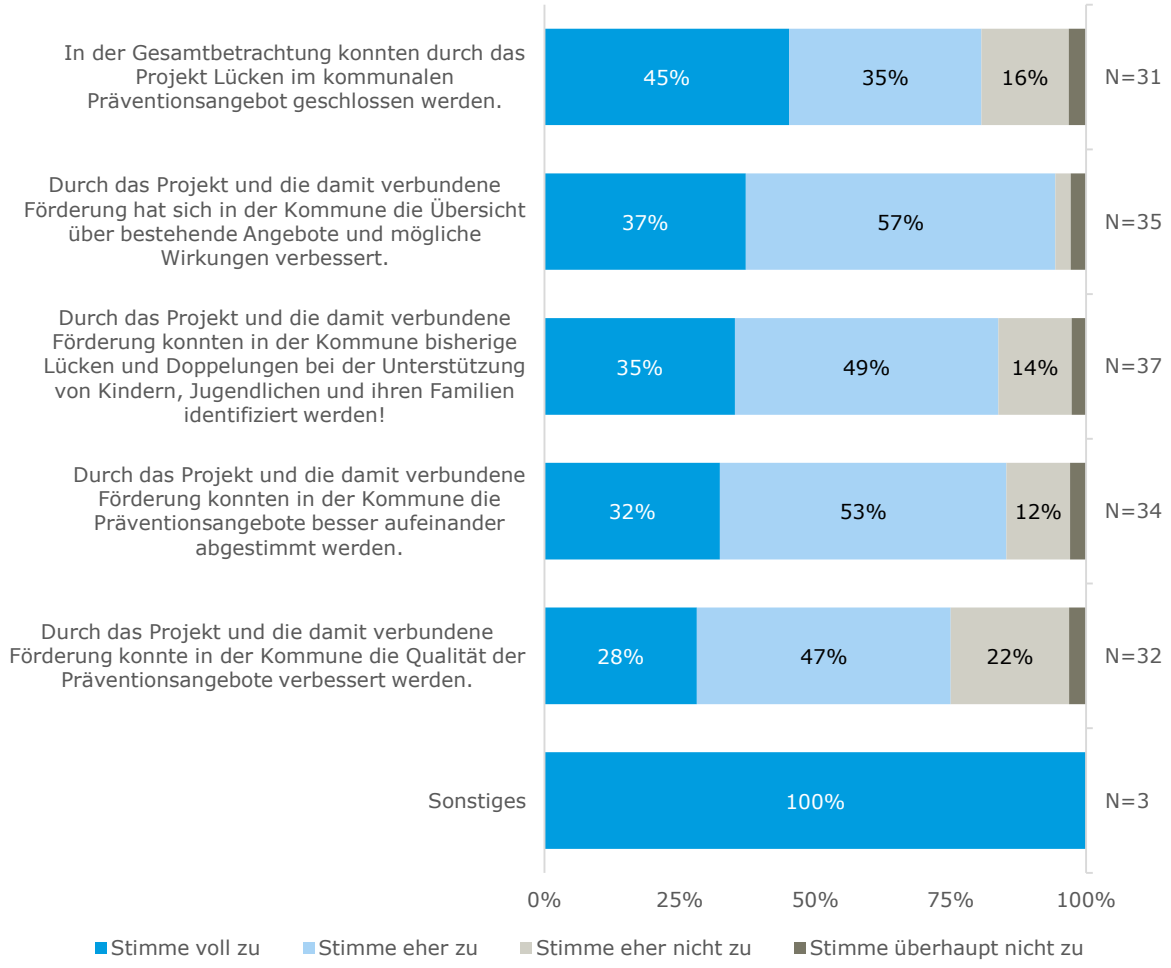
3. Die durch das Landesprojekt Kommunale Präventionsketten etablierten und gestärkten Kommunikationsstrukturen wirken auch als Kompetenznetzwerke, die für die kurzfristige Beantwortung von Fragen und die Lösung von Problemen genutzt werden.

4. Mit der verbesserten Orientierung der beteiligten Akteure ist es für diese leichter, die jeweilige Zielgruppe besser zu beraten und an die geeigneten Stellen weiter zu verweisen.

„Deshalb ist die Präventionskette auch so gut, weil man sich als Schulverwaltung eigentlich in viele Dinge nicht einmischen darf, aber über diesen Weg das jetzt eben doch kann. Somit hat man jetzt deutlich mehr Möglichkeiten z. B. weil man durch den engeren Kontakt zum Jugendamt besser weiß, wer konkret helfen kann und bei einer Anfrage jetzt sagen kann: Wir können es zwar nicht, aber der kann es oder man hat sogar Unterlagen und Informationsmaterial.“ (Kommune)

Die standardisierte Onlinebefragung aller Projektkommunen des Landesprojekts Kommunale Präventionsketten macht deutlich, dass der intendierte Beitrag der Landesförderung zur lückenlosen, abgestimmten und qualitativ hochwertigen Präventionsarbeit **nicht nur einzelne Kommunen** betrifft. So stimmen 80 Prozent der befragten Projektleitungen in den Projektkommunen mindestens eher zu, dass durch die kommunalen Präventionsketten Lücken im kommunalen Präventionsangebot geschlossen werden konnten. Ganze 94 Prozent geben an, dass sich durch die Förderung die Übersicht über bestehende Angebote und mögliche Wirkungen verbessert habe (Abbildung 19).

Abbildung 19: In den Modellkommunen wahrgenommene Wirkungen des Landesprojekts „Kommunale Präventionsketten“ (ehemals “Kein Kind zurücklassen”)



Quelle: Onlinebefragung aller 40 Projektkommunen Ende 2017

Bemerkenswert ist der in den teilnehmenden Kommunen wahrgenommene positive Effekt auf die Qualität des Präventionsangebots. Der Anteil der zumindest überwiegenden Zustimmung liegt hier bei 75 Prozent.

In Experten- und Fallstudieninterviews wurde zwar mehrfach die Erwartung formuliert, dass die durch das Landesprojekt Kommunale Präventionsketten verbesserte Kommunikation, Koordination und somit Kooperation erst mittelfristig zu Qualitätssteigerungen und langfristig zu Kostensenkungen in der kommunalen Präventionsarbeit führten. Gleichwohl wurden bereits in den Fallstudien Wirkungen beschrieben, die auf allen Ebenen **bis zu den Nutzerinnen und Nutzern der Angebote spürbar** seien. So profitieren schon heute Kinder und ihre Familien

1. von der besseren inhaltlichen Abstimmung und klareren Abgrenzung der Präventionsangebote,

2. von einer kompetenteren Verweisberatung,

3. von der gegenseitigen Ergänzung der Akteure hinsichtlich persönlicher, räumlicher und materieller Ressourcen und

4. von neuen Angeboten, die bisherige Lücken der Präventionsarbeit schließen.

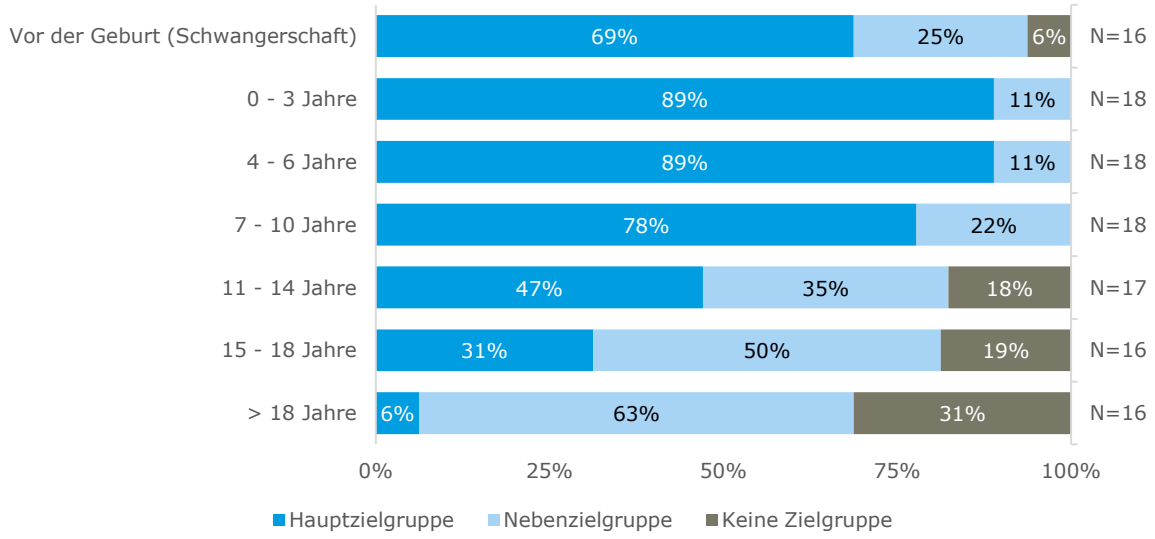
Die Qualitätssteigerung sei letztendlich maßgeblich darauf zurückzuführen, dass die **knappen Ressourcen für die Prävention effizienter eingesetzt** werden könnten.

<u>Zielgruppen</u>

Bezüglich der Zielgruppen ist eine deutliche Tendenz zu erkennen: Während sich die Kommunen in der ersten Phase vor allem auf die jüngere Altersgruppe von vor der Geburt bis zehn Jahre

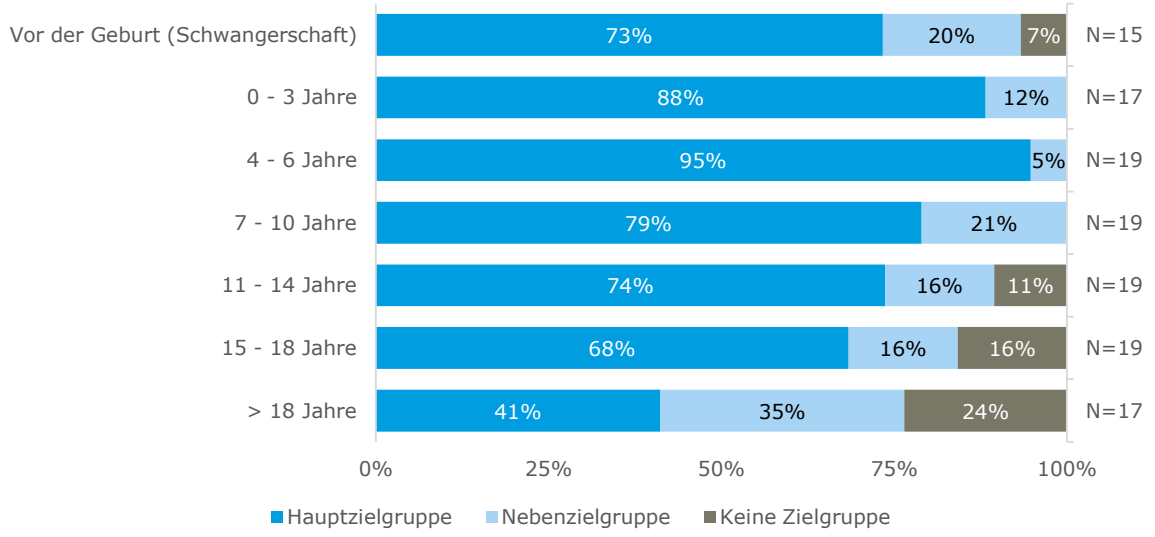
konzentrierten, rücken für die Modellkommunen der zweiten Phase auch ältere Kinder und Jugendliche ab elf Jahren in den Fokus (Abbildung 20 und Abbildung 21). Dies zeigt: **Die Präventionsketten werden länger**.

Abbildung 20: Zielgruppen der Schwerpunktaktivitäten in den Modellkommunen der ersten Förderphase



Quelle: Onlinebefragung der 18 Modellkommunen der ersten Förderphase Ende 2017

Abbildung 21: Zielgruppen der Schwerpunktaktivitäten in den teilnehmenden Kommunen der zweiten Förderphase



Quelle: Onlinebefragung der 22 Kommunen der zweiten Förderphase Ende 2017

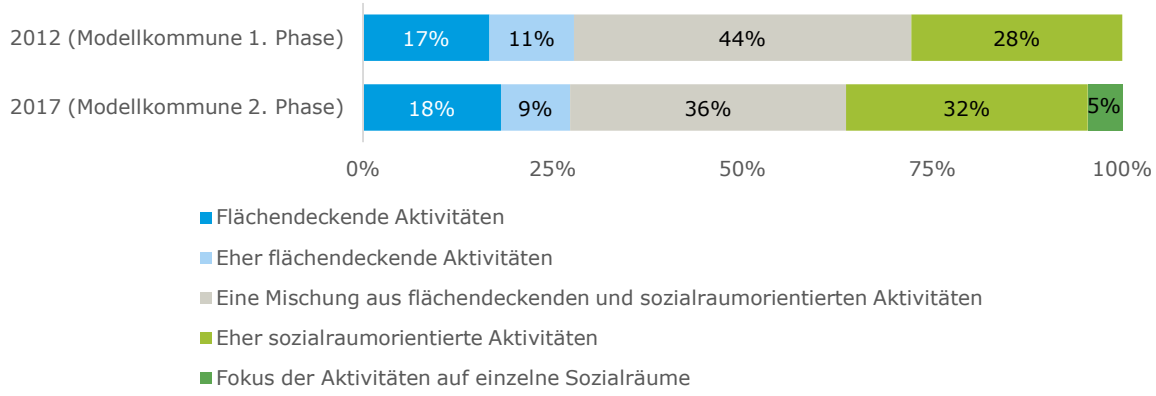
Grundsätzlich gibt es **zwei Strategien**: Entweder fokussieren sich die teilnehmenden Kommunen auf bestimmte Altersgruppen, dann beginnen sie in der Regel am Anfang der Präventionskette bzw. bei den jüngsten Altersgruppen. Oder sie bearbeiten die verschiedenen Altersgruppen zur gleichen Zeit, wie das folgende Zitat aus einer Kommune zeigt: *„Das Herausragende am […] Konzept ist, dass man an allen Lebens- und Bildungsabschnitten synchron ansetzt. Das ist mutig. Man macht es eben nicht so, dass man einen Baustein der Präventionskette nach dem anderen bearbeitet. Dadurch geht vielleicht einerseits ein wenig Übersichtlichkeit verloren. Aber es ist auch einfach der pragmatischen Situation geschuldet, weil man ja als Kommune sowieso an allen*

Baustellen der Präventionskette arbeitet. Da kann man dann nicht sagen, dass eine Zielgruppe oder ein Bereich erst später an die Reihe kommt.“ (Kommune)

4.5 Sozialraumorientierung

Die Sozialraumorientierung gibt an, in welchem Maße die Modellkommunen ihre Aktivitäten eher auf die **gesamte Fläche** verteilen **oder** eine **kleinräumige Perspektive** einnehmen und ihre Aktivitäten auf einzelne Sozialräume fokussieren. So dient die sozialräumliche Orientierung dazu, neue Ansätze und Maßnahmen zu „testen“. Teilweise gibt es Pilot-Stadtteile (oder Pilot-Kommunen), in denen die Umsetzung der Präventionsketten „im Kleinen“ ausprobiert wird. Die Definition der Sozialräume ist jedoch je nach Modellkommune unterschiedlich und individuell. In Großstädten kann es sich dabei um einzelne Stadtteile handeln, in Landkreisen beispielsweise um Planungsbezirke. Ziel der Sozialraumorientierung ist ein bedarfsorientierter Mitteleinsatz.

Abbildung 22: Sozialraumorientierung



Quelle: Onlinebefragung aller 40 Projektkommunen Ende 2017

Die Ergebnisse der Onlinebefragung zeigen, dass sich gut ein Viertel der Kommunen beider Förderphasen auf flächendeckende bzw. eher flächendeckende Aktivitäten fokussiert (Abbildung 22). Im Vergleich zu den Modellkommunen der ersten Förderphase legen die Kommunen der zweiten Förderphase ihren Fokus etwas stärker **auf Aktivitäten in den Sozialräumen als auf flächendeckende Aktivitäten**. Eine Auswertung nach Gebietskörperschaften zeigt, dass eine **deutliche Sozialraumorientierung vor allem in den kreisfreien Städten** zu finden ist. Dies lässt sich auf die kompakten und dichtbesiedelten Stadtgebiete der kreisfreien Städte zurückführen, in denen oftmals die unterschiedlichen sozioökonomischen Schichten der Bevölkerung **räumlich klar voneinander getrennt** sind, wodurch sich die Sozialräume deutlicher identifizieren lassen. **Für die Kreise** hingegen stellt die **Definition von Sozialräumen eine Herausforderung** dar. Die Siedlungsgebiete in Kreisen sind weitläufiger als in kreisfreien Kommunen, wodurch die Kommunen in ihrer sozialen Zusammensetzung heterogener erscheinen. In mehreren Fallstudien wurde berichtet, dass durch die geografische Einteilung der Kreise in Sozialräume deren Problemlagen nicht richtig erfasst werden. Werden Indikatoren und Schwellenwerte angelegt, wie sie in städtischen Kontexten zur Identifikation von Sozialräumen verwendet werden, so bleiben einige Problemlagen im ländlichen Raum unerfasst. Dies liegt an der dünneren und weitläufigeren Besiedelung im ländlichen Raum, wodurch die einzelnen Kommunen heterogener erscheinen als sie es in bestimmten Stadtvierteln sind.

Exkurs: Segregation im Sozialraum

„Ein Merkmal moderner Städte ist ihre wachsende Segregation. Sie ist gleichbedeutend mit einer räumlichen Trennung unterschiedlicher Lebenswelten, die für Kinder signifikant unterschiedliche Erfahrungsräume bieten. Familien in benachteiligenden Risikolagen sind in den Städten in zunehmendem Maße die Nachbarn von ihresgleichen.“ (Bericht der begleitenden Forschung – Kein Kind zurücklassen 2016) Durch sozioökonomische Verdrängungs- und Wanderungsprozesse ergeben sich in Städten zunehmend homogene Sozialräume, in denen Benachteiligte mit Benachteiligten und Privilegierte mit Privilegierten zusammenleben. Eine soziale Durchmischung findet immer weniger statt.

„Wer zieht überhaupt in diese Sozialräume?“ (Kommune)

Diese räumliche Trennung wirkt sich auch auf weitere Bereiche des sozialen Lebens aus. Wenn Eltern in so einem segregierten Umfeld die nächstgelegene Kindertagesstätte für die Betreuung ihrer Kinder auswählen, überträgt sich die soziale Segration der Kinder auch auf die Bildungseinrichtungen.

Soziale Segregation ist jedoch **kein ausschließlich städtisches Problem**. *„Es findet eine verstärkte räumliche Segregation statt, **auch im ländlichen Raum**. Es findet eine Entmischung statt. Es geht nicht nur um Problemviertel in Städten, sondern auch **um ländliche Regionen als Problembereich**.*“ (Experteninterview) Es bilden sich ebenfalls homogenere Siedlungen in ländlichen Räumen aus, wodurch Nachbarschaften entstehen, in welchen überdurchschnittlich stark arme und anders benachteiligte Familien leben. Durch die niedrige Bevölkerungsdichte in diesen ländlichen Nachbarschaften ist die absolute Häufung von Fällen negativer Indikatoren niedrig im Vergleich zum städtischen Kontext. Dies schließt jedoch nicht aus, dass es auch „**Brennpunkte**“ im ländlichen Raum gibt. Auch einzelne ländliche Nachbarschaften sind mit denselben **einfachen oder multiplen Problemlagen** wie städtische Sozialräume konfrontiert.

Die Erfahrungen aus den Fallstudien zeigen, dass die Modellkommunen versuchen, ihre Maßnahmen an den jeweiligen lokalen Bedürfnissen und Strukturen zu orientieren. *„Unser Ziel ist es, Angebote nicht nach subjektivem Empfinden zu entwickeln, sondern nach den tatsächlichen Bedarfen im Sozialraum.*“ (Kommune) Oder auch: *„Man muss sich sozialräumlich ausrichten, man kann es nicht ganzstädtisch machen.*“ (Kommune) Erfolgsbeispiele zeigen, dass die Einführung einer Sozialraumorientierung einen Einfluss auf die Arbeit in der gesamten Kommune haben kann: *„Die sozialräumliche Gliederung, die vom Jugendamt entwickelt wurde, wird nun in 19 (!) verschiedenen Ämtern genutzt und ihre Daten darauf ausgerichtet. Wenn nun ein Antrag gestellt wird, ist die sozialräumliche Gliederung ausschlaggebend.*“ (Kommune)

Als Voraussetzung für die Sozialraumorientierung wird allerdings eine ganzheitliche Strategie gesehen: Die Projektkommunen beginnen intern mit Klärungsprozessen, bevor sie in die Sozialräume gehen. Als Herausforderung für eine Sozialraumanalyse und damit eine Sozialraumorientierung gilt die **sozialräumliche Aufbereitung von Daten** bzw. der Aufbau sozialräumlicher Monitoringsysteme.

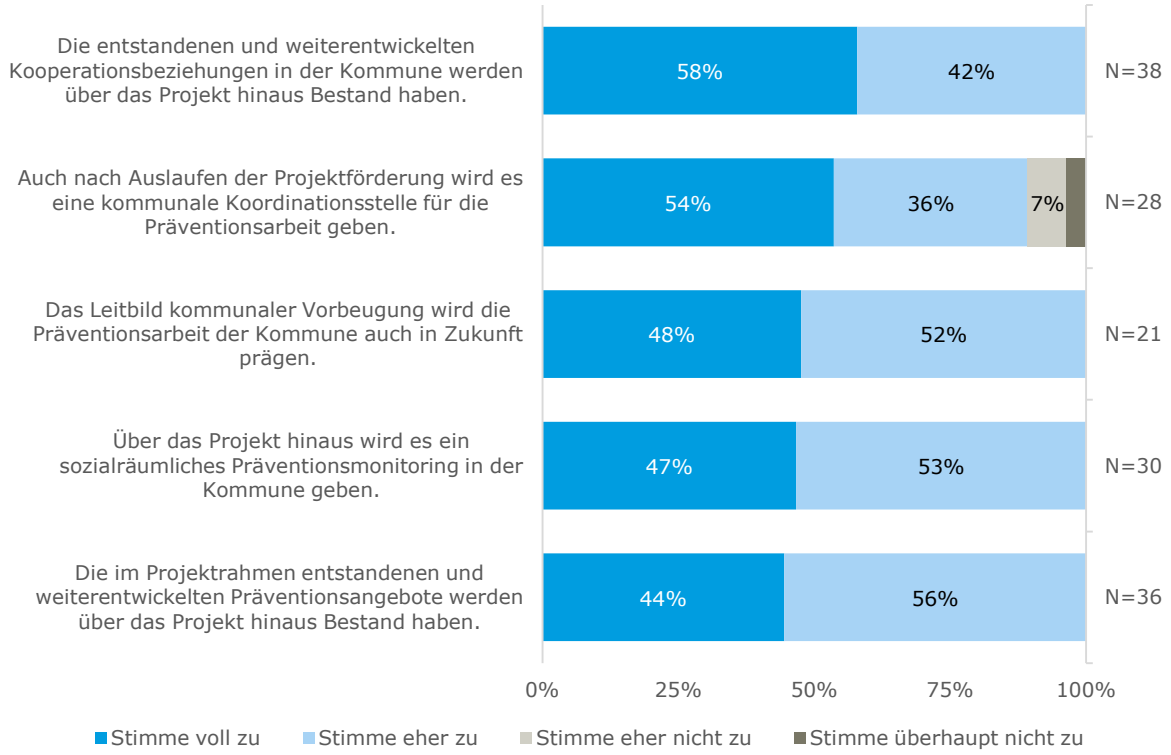
4.6 Nachhaltige Wirkungen auf die kommunale Präventionsarbeit

In der Onlinebefragung der Projektkommunen zeigen sich diese ausgesprochen **optimistisch, was die Nachhaltigkeit der Effekte der Förderung der kommunalen Präventionsketten angeht**. Solch positive Einschätzungen der Dauerhaftigkeit extern induzierter Veränderungen wurden bei anderen von Ramboll Management Consulting evaluierten Förderprogrammen nur in Ausnahmefällen gemessen. Bei „Kommunale Präventionsketten“ stimmen z. B. alle Befragten zumindest eher zu, dass die entstandenen und weiterentwickelten Kooperationsbeziehungen in

der Kommune über das Projekt hinaus Bestand haben werden. Mehr als die Hälfte (58 Prozent) der Projektleitungen in den Kommunen stimmen dieser Aussage sogar voll zu. Ähnlich positiv fallen die Erwartungen hinsichtlich der zukünftigen Bedeutung des Leitbildes, des Bestehens eines sozialräumlichen Monitorings und des Erhalts neu entstandener oder weiterentwickelter Präventionsangebote aus. Selbst die Weiterführung der kommunalen Koordinationsstelle nach Auslaufen der Projektförderung erscheint in 90 Prozent der Modellkommunen zumindest wahrscheinlich, bei 54 Prozent offenbar sogar sicher. Nur 10 Prozent stimmen einer solchen Aussage eher nicht zu.

„Man hat es mit der Nachhaltigkeit in unserem Projekt mittlerweile etwas leichter: Man hat einen Namen, eine Marke, und wenn es über den Fachausschuss für Familien, Kinder und Jugend geht und es heißt, es geht um Kein Kind zurücklassen, dann heben die schon alle die Hand. Das hilft, die Nachhaltigkeit zu sichern und ist ein großer Vorteil. Wenn die politische Ebene einen kennt, dann bekommt man eine ganz andere Unterstützung.“ (Kommune)

Abbildung 23: In den Modellkommunen erwartete Nachhaltigkeit der Effekte des Landesprojekts „Kommunale Präventionsketten“ (ehemals „Kein Kind zurücklassen“)



Quelle: Onlinebefragung aller 40 Projektkommunen Ende 2017

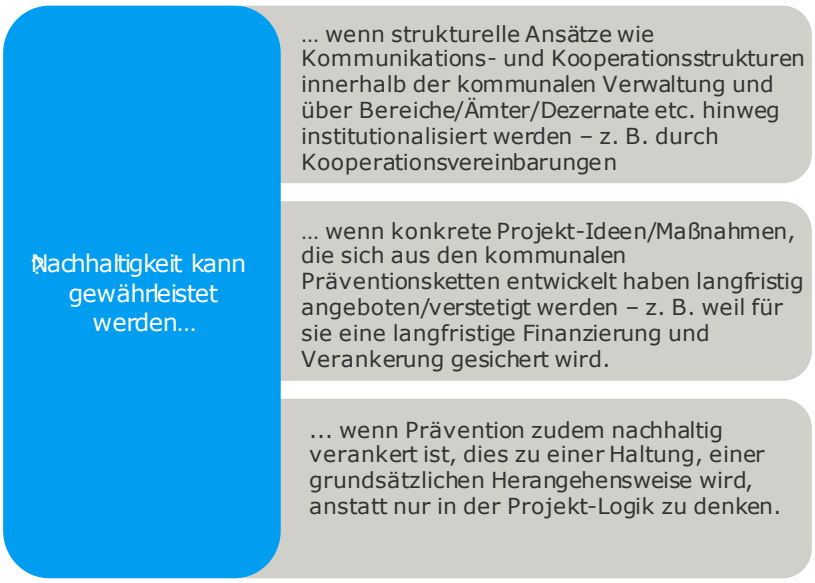
Als wichtige **Voraussetzung** für diese ausgesprochen positiven Nachhaltigkeitserwartungen erscheinen die bereits berichteten **Förderwirkungen**. Mit der Funktionalität weiterentwickelter Strukturen und Prozesse steigt die Chance auf ihren Erhalt. Tatsächlich geht aus Onlinebefragung, Experteninterviews und Fallstudien hervor, dass das Landesprojekt Kommunale Präventionsketten vielerorts zur Steigerung der Effizienz und Qualität der Präventionsarbeit beigetragen hat (siehe oben). Der Präventionskettenansatz mit einer etablierten Koordination, gestärkten Kooperationsstrukturen und einem gesteigerten Bewusstsein für datenbasiertes Handeln wurde in den Experten- und Fallstudieninterviews nicht angezweifelt. In Experteninterviews wird hervorgehoben, dass die Funktionalität der weiterentwickelten Strukturen und Prozesse durch die Offenheit der Intervention begünstigt wird. Es gäbe keine vorgeschriebenen Standardprozesse, vielmehr würden in den Kommunen individuell passende Lösungen entwickelt und geübt.

Strukturen, insbesondere wenn sie für die Bearbeitung aktueller Herausforderungen funktional sind, verfügen über Beharrungskräfte. Insofern begünstigt der **strukturbildende und weiterentwickelnde Charakter** des Landesprojekts Kommunale Präventionsketten per se die Nachhaltigkeit seiner Effekte. Verstärkt wird die Nachhaltigkeit dadurch, dass sich die Strukturen bereits während der Förderung weitgehend selbst tragen müssen. Die Kommunen erhalten als direkte finanzielle Förderung vom Land nur einen Teil der Kosten der kommunalen Koordinationsstelle. Insbesondere für große Kommunen erscheint das Wegfallen einer solchen Teilfinanzierung kompensierbar. Die Ergebnisse der Onlinebefragung sprechen dafür, dass auch kleinere Kommunen, die die Teilfinanzierung als wichtigen Beitrag zur Etablierung einer kommunalen Koordination beschreiben, Möglichkeiten sehen, diese Stelle auch ohne Landesförderung weiterzufinanzieren. Trotzdem wird dieser Aspekt in einzelnen Fallstudien auch problematisiert. Das **Wegfallen der kommunalen Koordination** wird hier **als Bedrohung** für die bereits entwickelten Steuerungs- und Kooperationsstrukturen wahrgenommen.

„Die Geschäftsordnung sieht klar vor, dass man über das Programm Kommunale Präventionsketten hinaus zusammenarbeiten will. Da gibt es lediglich Diskussionen, wenn es ums Geld geht, denn die Netzwerkstruktur fordert eine Koordinierung. Wenn keine Koordinierung finanziert werden kann, muss das Projekt leider in Frage gestellt werden.“ (Kommune)

„Wenn es die Koordinierungsstelle nicht gibt, dann würde die Vernetzung wegbrechen, also ich denke, es muss immer so eine zentrale Stelle geben, die einlädt, die Aufgaben beschreibt und Aufträge verteilt. Da war bisher ja auch die Finanzierung der Stelle nicht klar und [die Koordination läuft eher] so nebenbei. Es muss jemand koordinieren und zur Zusammenarbeit aufrufen.“ (Kommune)

Abbildung 24: Gelingensbedingungen für Nachhaltigkeit



Die Modellkommunen der Kommunalen Präventionsketten liefern eine Vielzahl von konkreten Beispielen, wie Angebote nachhaltig aufgebaut werden können.

- Eine Kommune **sicherte die Finanzierung von Stadtteilkoordinatoren** nachhaltig. In einer beschlossenen Ratsvorlage wurde festgehalten, dass die Finanzierung von Stadtteilkoordinatoren der Frühen Hilfen in verschiedenen Stadtteilen ab 2018 gesichert wird.
- In einer kreisfreien Stadt wurde das Kommunale Präventionsketten-angeschlossene Netzwerkprojekt verstetigt. Diesem Netzwerk wurden zuerst einzelne Aktionsräume übertragen, im weiteren Projektverlauf wurde dies fortwährend ausgebaut. Nach einem Ratsbeschluss wird perspektivisch das Netzwerk in **allen Aktionsräumen der Stadt implementiert**.

4.7 Interkommunaler Austausch

Ein zentraler Faktor für die Entwicklung der Kommunalen Präventionsketten war der **Austausch der Kommunen untereinander**. Durch den Kontakt konnten sich die Kommunen gegenseitig unterstützen, wenn sie mit Problemen oder Herausforderungen in der Programmentwicklung konfrontiert wurden. Dieser Austausch erfolgte sowohl für grundlegende Fragen des Programms wie auch über konkrete Angebote, die in den jeweiligen Präventionsketten umgesetzt wurden.

Aus den Fallstudieninterviews wurde beispielsweise deutlich, dass der Sozialindex der einen Stadt wie auch der Präventionsindex einer weiteren Stadt **als konkrete Beispiele in die Arbeit weiterer Kommunen integriert** wurden.

Teilweise werden Kommunale-Präventionsketten-Standorte der zweiten Phase, **durch „Alt-Kommunen“ der ersten Phase beraten**. In einem Fall steht die Steuerungsgruppe der neuen Kommune in regelmäßigem Austausch mit dem Koordinator eines Kommunalen-Präventionsketten-Standortes der ersten Phase. Die Beratung der Kommune ist sehr auf die Praxis und die Fortentwicklung der bestehenden Programme ausgelegt.

Den angeleiteten aber auch den informellen Austausch befanden die Kommunen für sehr wertvoll. Die Kreise genossen Formate, die speziell auf die Ausgangsbedingungen und die besonderen Herausforderungen für Kreise zugeschnitten waren: *„Das war hilfreicher, als sich immer wieder mit Großstädten vergleichen zu müssen."* (Kommune)

„Bei den Lernnetzwerktreffen hab ich immer etwas mitnehmen können. Auf den Veranstaltungen klingen die Projekte immer so „gelingend“, erst bei den informellen Gesprächen erfährt man die wirklichen Probleme, Herausforderungen und Gelingensbedingungen.“ (Kommune)

Dennoch beweist ein Landkreis, dass **der ländliche Raum auch Vorreiter und Beispiel für den städtischen Raum sein kann**. Ein Projekt dieses Landkreises, welches niederschwellige Beratungen durch Hebammen anbietet, erwies sich auch als passgenau, um dem **Zugang zu einer Hebammenberatung im städtischen Raum zu erleichtern**. *„Durch den (durchs ISA) angeleiteten und kritischen Austausch wird die Transferfähigkeit der Konzepte zwischen dem ländlichen und dem städtischen Raum ermöglicht.“* (Kommune)

Auch für erfahrene Kommunen gibt es weiterhin entsprechende Formate und Lernanregungen.

„Dadurch, dass wir schon so lange dabei sind, ist der Wissenstransfer mittlerweile begrenzt. Jedoch haben auch wir vom Wissenstransfer profitiert. Und profitieren weiterhin.“ (Kommune)

„Die neuen Angebote, wie Lerncluster der Großstädte oder Austausche zu inhaltlichen Schwerpunkten sind dabei viel zielführender.“ (Kommune)

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Landesförderung der kommunalen Präventionsketten einen **nachhaltigen Impuls zur Reflexion und Weiterentwicklung der Steuerungs- und Kooperationsstrukturen** in den teilnehmenden Kommunen liefert. Durch die Förderung wurden die akteursübergreifende Kooperation in diesen Kommunen gestärkt und eine gemeinsame Präventionsorientierung entwickelt. Dies schlägt sich bereits kurzfristig im **Schließen von Angebots- und Wissenslücken** und in der Steigerung der **Qualität der Präventionsarbeit** nieder. Das Landesprojekt wird als Impuls für die Etablierung und Weiterentwicklung eines datenbasierten Präventionsmanagements wahrgenommen, wenngleich die Wirkungen sich zunächst vor allem auf das Herausbilden eines entsprechenden Bewusstseins belaufen. In den Kommunen wird die **Nachhaltigkeit der Projektwirkungen ausgesprochen positiv eingeschätzt**, es wird aber auch auf die zentrale Bedeutung einer kommunalen Koordinationsstelle für die Dauerhaftigkeit der Effekte verwiesen.

5. TYPOLOGIE DER KOMMUNEN INNERHALB DES LANDESPROGRAMMS

Die Kommunen, die am Modellprojekt „Kommunale Präventionsketten“ teilnehmen, unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht voneinander. Unter ihnen befinden sich **18 kreisfreie Städte** (davon zehn aus der ersten Projektphase), **zehn kreisangehörige Städte**[6] (davon vier aus der ersten Projektphase) sowie **elf Landkreise** (davon drei aus der ersten Projektphase). Mit dem jeweiligen Verwaltungsyp sind **unterschiedliche Verwaltungsstrukturen, Aufgabenzuschnitte und Zuständigkeiten** verbunden. Diese wirken sich auf den Handlungsspielraum beim Thema Prävention aus und beeinflussen die Schwerpunktsetzung und Herangehensweise beim Aufbau von kommunalen Präventionsketten. In engem Zusammenhang mit dem Verwaltungstyp steht die **Größe** der Kommunen. Die derzeit im Landesprogramm vertretenen Kommunen decken dabei eine große Bandbreite ab: von Monheim als kleinster teilnehmender Kommune mit einer Einwohnerzahl von ca. 40.000 bis hin zu Köln als größter Stadt in Nordrhein-Westfalen mit über einer Million Einwohnern. Die kommunalen Fallstudien haben gezeigt, dass der Verwaltungstyp und die Größe einer Kommune die Arbeit im Zuge der kommunalen Präventionsketten stark beeinflussen:

Für die **kleineren kreisangehörigen Kommunen**[7] innerhalb des Landesprogramms ist es möglich, das Thema Prävention gesamtstädtisch bzw. flächendeckend zu adressieren. Dies liegt zum einen schlicht an der Anzahl an Akteuren, die es einzubinden gilt. Die Trägerlandschaft ist häufig vergleichsweise überschaubar und Akteure kennen sich gut. Eine einzelne Koordinationsstelle ist hier durchaus in der Lage, den Überblick zu haben und mit den Akteuren im Austausch zu stehen. Auch die Verwaltung ist im Vergleich zu kreisfreien Städten oder Landkreisen oft überschaubarer und eher kompakt organisiert (z. B. alle Bereiche oder Ämter in einem Verwaltungsgebäude). Teilweise stellt dagegen die große Entfernung zu Verwaltungseinheiten eines Kreises (z.B. ein Kreisgesundheitsamt) eine Herausforderung in der Zusammenarbeit dar, zumal bisher die jeweiligen Landkreise der kreisangehörigen Kommunen nicht zwingend in das Programm eingebunden sind.

Größere kreisfreie Städte bzw. **Großstädte** haben es dagegen mit einer sehr viel größeren Anzahl an Akteuren zu tun, die es zu vernetzen gilt. Der Koordinationsaufwand steigt entsprechend und ist nach Aussage verschiedener Experten und Interviewpartner aus den kommunalen Fallstudien nicht durch eine einzelne Koordinationsstelle leistbar. In Großstädten bestehen darüber hinaus in sehr viel stärkerem Ausmaß Segregationstendenzen als in kleineren Kommunen. Oft konzentrieren sich Kinder und Familien, die besonders von Armut bedroht sind, in einzelnen Sozialräumen. Präventive Maßnahmen müssen entsprechend konkret auf die Bedarfe und Situation in einzelnen Sozialräumen zugeschnitten sein. Darüber hinaus stehen Großstädte vor der Herausforderung, dass sich die Bevölkerungsstruktur und Zielgruppe oft sehr dynamisch entwickelt aufgrund von Zu- und Wegzügen. Dies erschwert Bedarfsanalysen.

Mittelgroße Kommunen innerhalb des Landesprogramms bewegen sich zwischen den beschriebenen kleineren Kommunen und größeren Städten bzw. Großstädten. Hierzu zählen im Sinne der hier beschriebenen Typologie sowohl kreisangehörige Städte wie Neuss als auch kreisfreie Städte wie Münster.

Für die **Landkreise** innerhalb des Landesprogramms stellt sich die Situation wiederum so dar, dass sie zwar eine vergleichbar große Einwohnerzahl haben wie die großen kreisfreien Städte, dass sich diese aber auf ein sehr viel größeres geografisches Gebiet verteilt. Hier bestehen oft weite Wege zwischen den verschiedenen Akteuren sowie besondere Herausforderungen des

[6] Witten wurde aus der Analyse ausgenommen. Die neu aufgenomme Stadt Castrop-Rauxel konnte aufgrund der später begonnenen Teilnahme nicht berücksichtigt werden.

[7] Hierbei handelt es sich um eine qualitative Zuordnung der am Landesprogramm teilnehmenden Kommunen und nicht um die Einteilung der kreisangehörigen Kommunen in mittlere kreisangehörige Kommunen und große kreisangehörige Kommunen nach §4 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Im Sinne der Evaluation zählen hierzu insbesondere diejenigen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl von bis zu etwa 100.000 Einwohnern. Im Vordergrund der Zuordnung stehen dabei neben der Bevölkerungsgröße auch die Schilderungen aus den kommunalen Fallstudien.

ländlichen Raums. Beim Aufbau der Präventionskette müssen Landkreise die jeweiligen Besonderheiten der einzelnen Gemeinden berücksichtigen. Dies gilt einerseits für unterschiedliche Bedarfe in den Gemeinden, aber auch für möglicherweise bereits etablierte örtliche Kooperationsformen und Netzwerke.

Eine Unterscheidung der Präventionsketten-Kommunen ausschließlich entlang ihrer Größe und ihres Verwaltungstyps würde jedoch zu kurz greifen. Auf Basis der kommunalen Fallstudien lassen sich die Kommunen über diese eher stabilen strukturellen Merkmale hinaus nach folgenden weiteren Aspekten unterscheiden:

- **Grad der Kooperation auf Ebene der Verwaltung hinsichtlich der Steuerung der kommunalen Präventionsarbeit**: Dies bezieht sich darauf, inwiefern in den teilnehmenden Kommunen im Hinblick auf Prävention bereits ämterübergreifend kooperiert wird. Dabei steht an einem Ende der Skala das versäulte Verwaltungshandeln, bei dem jedes Amt bzw. jeder Fachbereich seinen eigenen Zuständigkeitsbereich bedenkt. Am anderen Ende befindet sich eine durchgängige, politisch-strategisch gestützte bzw. vorangetriebene Kooperation.
- **Grad der Kooperation auf operativer Ebene bei der Umsetzung von Präventionsmaßnahmen:** Dies bezieht sich darauf, wie die verschiedenen Akteure wie Träger, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, Ärztinnen und Ärzte etc. im tatsächlichen Handeln miteinander vernetzt sind und im Sinne der Präventionskette kooperieren. Auch hier reicht das Spektrum von einem eher versäulten Handeln über vereinzelte anlassbezogene Kooperation bis hin zu gut vernetzten Akteuren, die durchgängig miteinander kooperieren, sodass die verschiedenen Glieder der Präventionskette lückenlos ineinandergreifen.

Abbildung 25 fasst die beschriebenen strukturellen Merkmale (Größe und Verwaltungstyp) sowie die unterschiedlichen Grade der Kooperation (innerhalb der Verwaltung sowie auf operativer Ebene) zusammen. Darüber hinaus enthält die Abbildung (rechts) verschiedene Handlungsansätze hinsichtlich der Präventionsarbeit, anhand derer sich die am Landesprogramm teilnehmenden Kommunen unterscheiden lassen. Die Übersicht macht deutlich, dass in den Kommunen des Landesprogramms verschiedene Ausprägungen miteinander verknüpft sein können.

Abbildung 25: Merkmale und mögliche Kombinationen in den Kommunen des Landesprogramms

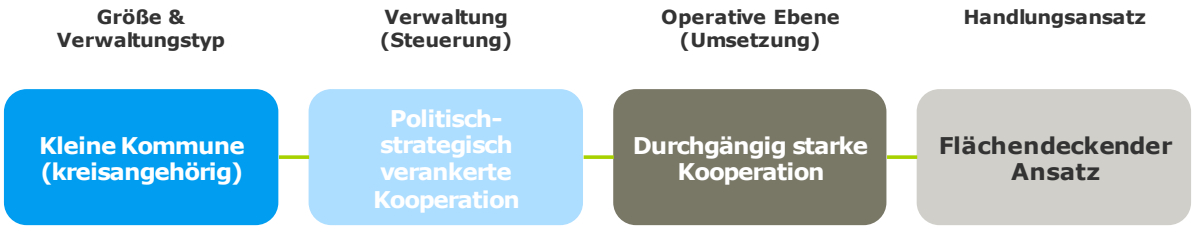
Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting

Während theoretisch verschiedene Kombinationen der dargestellten Merkmalsausprägungen und Handlungsansätze möglich sind, zeigen sich jedoch einige empirische Regelmäßigkeiten über die Kommunen des Landesprogramms hinweg:

- Wirklich flächendeckende Ansätze werden vor allem von kleineren kreisangehörigen Kommunen durchgeführt.
- Bei einigen mittleren Kommunen sowie Landkreisen findet sich dagegen ein sozialraumorientierter Ansatz, bei dem jedoch alle Sozialräume berücksichtigt werden. Das heißt, Präventionshandeln findet sozialraumspezifisch statt, es stehen aber nicht einzelne Sozialräume gesondert im Vordergrund.
- Großstädte sowie einige Landkreise verfolgen hingegen einen Ansatz, bei dem einzelne Sozialräume oder auch Brennpunkte identifziert werden und (vorerst) in den Fokus des Handelns rücken.
- Keine der Kommunen im Landesprogramm weist eine vollständig versäulte Steuerung innerhalb der Verwaltung auf, da sich alle entweder bereits vor dem Landesprogramm oder spätestens durch das Landesprogramm auf den Weg zu einer stärkeren Kooperation gemacht haben.
- Kommunen der zweiten Förderphase berichten besonders häufig, dass durch die Teilnahme am Landesprogramm die politisch-strategische Ebene befördert werden konnte, insbesondere durch die mit dem Qualitätsrahmen gegebenen Vorgaben der Landeskoordinierungsstelle und durch die Planungsworkshops.
- Die kommunalen Fallstudien geben vereinzelt Hinweise darauf, dass eine politisch-strategische Verankerung der Kooperation auf Verwaltungsebene in kleineren Kommunen insgesamt leichter realisierbar sei. In Großstädten stünden hingegen so viele verschiedene Themen gleichzeitig im Fokus, dass es das Thema Prävention kaum auf die ersten Plätze der politischen Prioritäten schaffe.
- In Landkreisen spielt eine besonders große Rolle, ob es bereits vor der Teilnahme am Landesprogramm kooperative Strukturen in der Verwaltung gab. Landkreise, bei denen dies der Fall ist, können vergleichsweise schnell ins konkrete Handeln kommen. Landkreise, bei denen dies nicht der Fall ist, stehen vor der Herausforderung, zunächst gute und belastbare Formate für Kooperation innerhalb der komplexen Verwaltungsstrukturen zwischen Kreisverwaltung und Gemeinden zu entwickeln.

Im Folgenden werden anhand der aufgezeigten Merkmale sechs Typen von teilnehmenden Kommunen näher beschrieben, wie sie im Zuge der Evaluation in den kommunalen Fallstudien angetroffen wurden (unter Berücksichtigung der Teilnahme an erster oder zweiter Förderphase).

Typ 1: Kleine Kommune mit fest etablierten Kooperationsstrukturen (erste und zweite Phase)

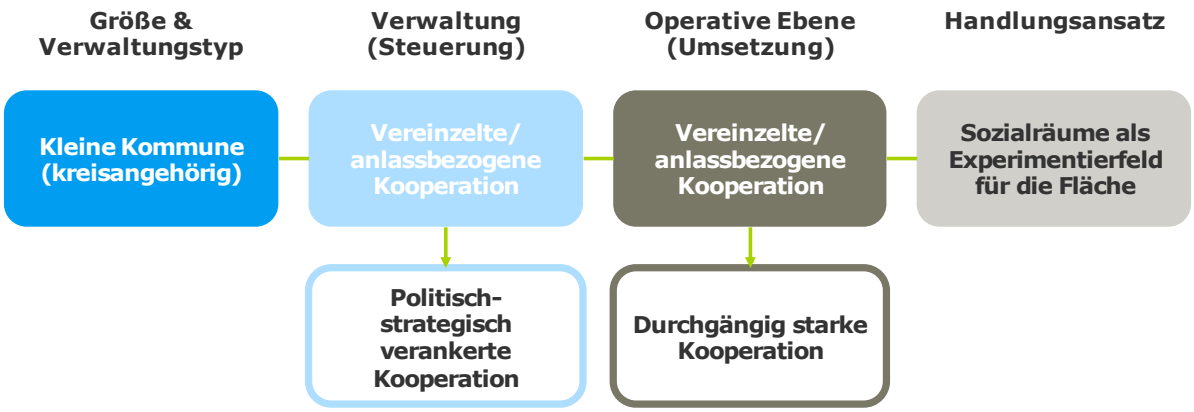


Zusammenfassung:
Zu Typ 1 zählen kleinere kreisangehörige Kommunen, in denen bereits seit längerer Zeit Erfahrungen mit dem Thema Prävention bestehen. Durch langfristig angelegte Prozesse innerhalb der Verwaltung hin zu einer auf Prävention ausgerichteten Zusammenarbeit und unterstützt durch die Teilnahme am Landesprogramm ist man mittlerweile an einem Punkt, an dem es eine klare, politisch-strategisch verankerte Kooperation innerhalb der Verwaltung gibt. Dabei wurde das Thema vor allem „Bottom-up“ an die politische Ebene herangetragen. Die Kooperation zwischen den Akteuren auf der operativen Ebene ist langfristig gewachsen. Sie basiert auf guten persönlichen Kontakten, welche auch dadurch möglich sind, dass die Kommune von der Größe her überschaubar ist. Durch das Landesprogramm und insbesondere durch die Person der kommunalen Koordination für die Präventionsketten haben die bereits bestehenden guten Kontakte eine gemeinsame Zielrichtung erhalten und sich hin zu einer durchgängigen, auf

Prävention ausgerichteten Kooperation weiterentwickelt. Die Präventionskette ist flächendeckend angelegt. Zwar werden durchaus auch Sozialräume identifziert und spezifisch nach ihren jeweiligen Bedürfnissen betrachtet, die grundsätzliche Stoßrichtung ist jedoch, präventive Maßnahmen gesamtkommunal auszurichten.

Särken, Schwächen und Bedarfe:
Die besondere Stärke dieses Typs liegt in dem routinierten und fest etablierten Umgang mit dem Thema Prävention. Ein grundsätzliches gemeinsames Verständnis und eine Zielrichtung liegen vor. Die Überschaubarkeit der Kommune ermöglicht enge und gute Kontakte zwischen den handelnden Personen. Eine besondere Rolle nimmt hier zudem die kommunale Koordination ein, die bei allen Akteuren bekannt ist und maßgeblich für den Zusammenhalt sorgt. Diese Stärke birgt jedoch auch ein gewisses Risiko, dass die Stabilität der Netzwerke und Kooperationsstrukturen von einzelnen handelnden Personen abhängt. Kommunen dieses Typs benötigen tendenziell weniger grundsätzliche strategische Unterstützung, ein von außen vorgegebener Prozess kann hier möglicherweise sogar als Fremdkörper wahrgenommen werden und nicht zu den bereits etablierten Kooperationsformen passen. Im Hinblick auf einzelne Themen können Kommunen dieses Typs hingegen sehr von Unterstützungsangeboten profitieren z. B. speziell zum Thema datenbasierte Steuerung, da gerade kleine kreisangehörige Kommunen in der Regel nicht über eine eigene Statistikstelle verfügen.

Typ 2: Kleine Kommune mit sich in der Entwicklung befindenden Kooperationsstrukturen (zweite Phase)

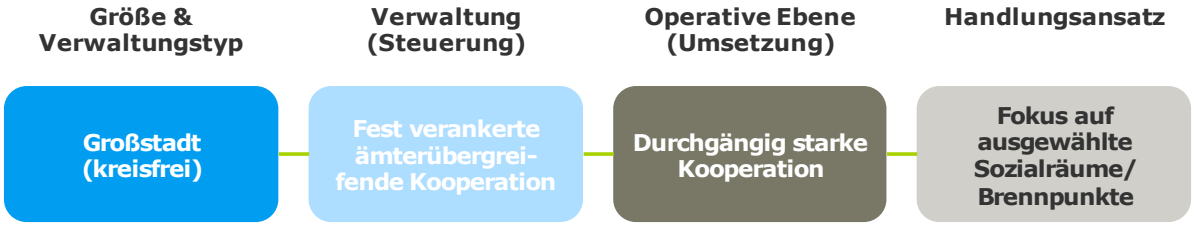


Zusammenfassung:
Zu Typ 2 zählen ebenfalls eher kleine kreisangehörige Kommunen. Auch hier bestehen gewisse Vorerfahrungen im Bereich Prävention, aber im Vergleich zu Typ 1 sind diese noch nicht fest etabliert. Die Kooperation sowohl innerhalb der Verwaltung als auch zwischen den Akteuren der operativen Ebene findet eher noch vereinzelt oder anlassbezogen statt. Mithilfe des Landesprogramms und insbesondere durch das systematische Vorgehen im Zuge des Qualitätsrahmens befinden sich Kommunen dieses Typs jedoch auf dem Weg hin zu einer politisch-strategisch verankerten Kooperation innerhalb der Verwaltung. Hierfür wird insbesondere der Planungsworkshop von den Kommunen als besonders hilfreicher Treiber beschrieben. Kommunen dieses Typs investieren zunächst viel Zeit in die Konzeption und den Aufbau sinnvoller Gremien und Netzwerke auf den verschiedenen Ebenen (Steuerung, Verwaltung, Umsetzung). Dabei wird teils auf bestehenden Formaten aufgesetzt, teils werden aber auch bestehende Formate infrage gestellt und stattdessen im Hinblick auf das Ziel der Präventionskette völlig neu zusammengestellt. Dieser Typ befindet sich häufig noch in einer konzeptionellen Phase, in der das Aufsetzen funktionaler und nachhaltiger Netzwerkstrukturen im Vordergrund steht. Um dennoch ins Handeln zu kommen, beginnen sie oft mit ersten konkreten Maßnahmen in ausgewählten Sozialräumen, die sie gewissermaßen als Experimentierräume verstehen. Langfristig sollen entwickelte Maßnahmen dann für die Fläche nutzbar gemacht werden.

Stärken, Schwächen und Bedarfe:

Eine Stärke dieses Typs sind die sehr gut durchdachten und aufeinander abgestimmten Strukturen und Kooperationsformate (wie z. B. Arbeitsgruppen, sozialraumorientierte Netzwerke etc.). Der intensive Planungsprozess erlaubt es, Doppelstrukturen konsequent zu vermeiden und den Fokus auf Synergien zu legen. Bestehende Kontakte und Formate werden dabei berücksichtigt, bilden aber oft nicht die Hauptgrundlage, sodass auch eine personenunabhängige nachhaltige Stabilität gesichert werden kann. Eine Schwäche kann jedoch darin bestehen, dass man sich zu lange mit Strukturfragen beschäftigt und darüber Akteure verliert, die ins konkrete Handeln kommen möchten. Kommunen dieses Typs profitieren besonders von der Unterstützung durch die Landeskoordinierungsstelle in der Anfangsphase (insbesondere Leitbildprozess und Planungsworkshop). In den kommunalen Fallstudien wurde häufig beschrieben, dass man das erreichte Maß an politischer Aufmerksamkeit und Aufbruchstimmung innerhalb der gesamten Verwaltung ohne die externe Unterstützung nicht erwirkt hätte.

Typ 3: Große Kommune mit Bottom-up gewachsenen Kooperationsstrukturen (erste Phase)



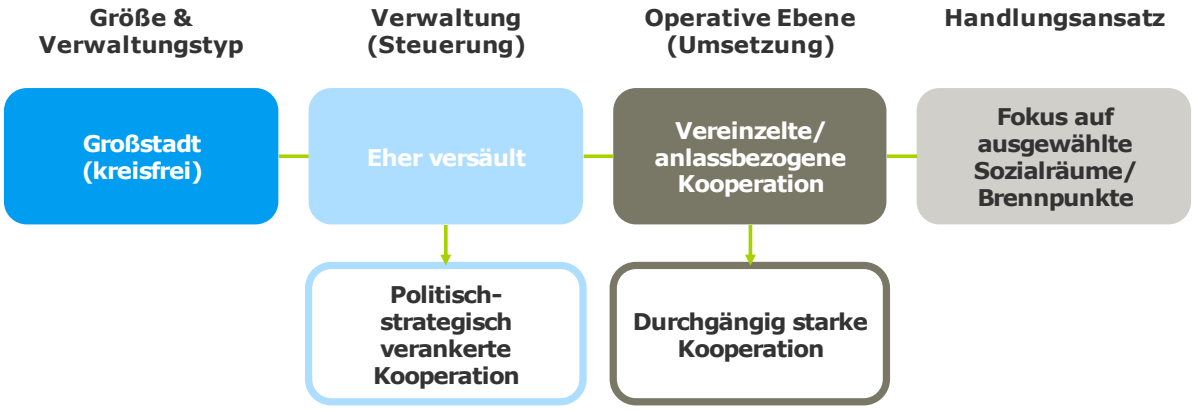
Zusammenfassung:
Zu Typ 3 gehören große kreisfreie Städte bzw. Großstädte, die so groß sind, dass ein gesamtstädtischer Ansatz bei der Prävention aus Sicht der Akteure (vorerst) nicht möglich ist. Stattdessen wird Prävention sozialräumlich gedacht und auf spezifische Situationen und Bedarfe in den unterschiedlichen Sozialräumen fokussiert. Dazu kommen in den Kommunen dieses Typs soziale Brennpunkte, die ein akutes Handeln und besondere Aufmerksamkeit erfordern. Dieser Handlungsansatz erfordert, dass die Kooperation der Akteure in der Umsetzung konkreter Maßnahmen vor allem sozialraumspezifisch erfolgt. Netzwerke und Kooperationsformate auf der operativen Ebene bestehen bei diesem Typ immer bezogen auf einen spezifischen Sozialraum. Dort sind die Akteure gut miteinander vernetzt und in der Lage, die Glieder der Präventionskette ineinander zu verschränken. Innerhalb der Verwaltung bestehen bei diesem Typ ebenfalls fest verankerte Formen der ämterübergreifenden Kooperation. Diese haben sich häufig eher Bottom-up entwickelt, da es aufgrund der Größe der Stadt und der Vielzahl an aktuellen Problemen schwierig ist, eine starke politische Aufmerksamkeit auf das Thema Prävention zu lenken.

Stärken, Schwächen und Bedarfe:
Die zentrale Stärke dieses Typs liegt in der Vernetzung und Kooperation der handelnden Akteure innerhalb der Sozialräume. Dort kennen sich die Akteure untereinander, kennen die Angebote der jeweils anderen und auch die spezifische Situation und Bedarfe der Menschen vor Ort. Wichtig ist für die Kommunen dieses Typs, dass es eine gute Rückkopplung zwischen den einzelnen Netzwerken im Sozialraum und der Ebene der Verwaltung gibt. Diese Rückkopplung ist bedeutsam,

- um Erkenntnisse aus den einzelnen Sozialräumen für die Verwaltung zu nutzen und so kontinuierlich die Kooperation innerhalb der Verwaltung weiterzuentwickeln;
- um Wissen aus der Verwaltung an die Akteure in den Sozialräumen zurückzuspiegeln und diesen Wertschätzung entgegenzubringen;
- um Bedarfe aus den Sozialräumen an die politische Ebene zu adressieren.

In den Fallstudien wurde dazu häufig berichtet, dass eine einzelne Koordinationsperson dies nicht leisten könne, sondern dass ein festes Team für diese Arbeit nötig sei. Für Kommunen dieses Typs ist es zudem sehr hilfreich, auf eine starke Marke und auf gute Praxisbeispiele andernorts verweisen zu können, die die eigene Arbeit legitimieren und politische Aufmerksamkeit sichern.

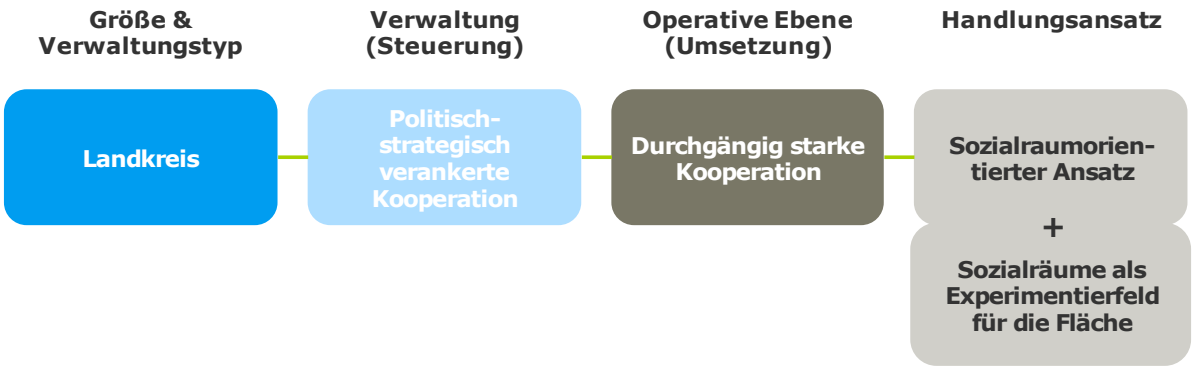
Typ 4: Große Kommune mit Fokus auf den politisch-strategischen Prozess (zweite Phase)



Zusammenfassung:
Zu Typ 4 zählen ebenfalls überwiegend große kreisfreie Kommunen bzw. Großstädte. Analog zu Typ 3 wird auch hier ein Handlungsansatz gewählt, bei dem einzelne Sozialräume, die besonderer Aufmerksamkeit bedürfen, in den Fokus der Präventionsarbeit rücken. Anders als bei Typ 3 besteht jedoch kaum Kooperation und ein eher versäultes Denken innerhalb der Verwaltung. Daher setzen die Kommunen dieses Typs darauf, zunächst einen politisch-strategischen Prozess aufzusetzen. Dies ist gerade vor dem Hintergrund der in der Regel sehr großen und oft sehr autonom agierenden Verwaltungseinheiten von zentraler Bedeutung. Durch das klare „Top-down“-Signal wird es möglich, die verschiedenen Bereiche der Verwaltung für die gemeinsame Arbeit am Thema Prävention zu gewinnen. Eine einzelne Koordinationsstelle hätte es in einem solchen Setting schwer, die Akteure innerhalb der Verwaltung für das eigene Vorhaben zu motivieren, insbesondere dann, wenn das Thema Prävention bisher wenig als Querschnittsthema in der Verwaltung verankert ist. Der politisch-strategische Prozess wird dabei als erster Schritt und Voraussetzung dafür gesehen, um später auch die handelnden Akteure auf der operativen Ebene stärker miteinander zu vernetzen.

Stärken, Schwächen und Bedarfe:
Die zentrale Stärke dieses Typs liegt im systematischen, strategisch-politischen Vorgehen. In einer unübersichtlichen Situation mit einer Vielzahl von Akteuren sowohl auf der Ebene der Verwaltung als auch auf der operativen Ebene stellt dieses Vorgehen sicher, dass überhaupt so etwas wie ein Überblick über alle Akteure und Maßnahmen bzw. eine gemeinsame Strategie und Aufbruchstimmung entstehen kann. Ein solcher Prozess kann dabei durchaus langwierig sein, sodass es sinnvoll sein kann, die operative Ebene erst zu einem späten Zeitpunkt einzubinden. Um bei der intensiven internen Arbeit die konkrete Handlungsebene nicht aus den Augen zu verlieren, ist für Kommunen dieses Typs der kommunale Austausch und die fachliche Begleitung der Landeskoordinierungsstelle besonders gewinnbringend. So erhält man Hinweise auf möglicherweise zum eigenen Standort passende Maßnahmen und bleibt auf dem aktuellen Wissensstand, obwohl man selbst noch nicht in die Phase der Entwicklung konkreter Maßnahmen starten kann. Hochkarätige fachliche und moderative Unterstützung kann dabei unterstützen, Committment auf Leitungsebene der Verwaltung und im politischen Raum zu stärken.

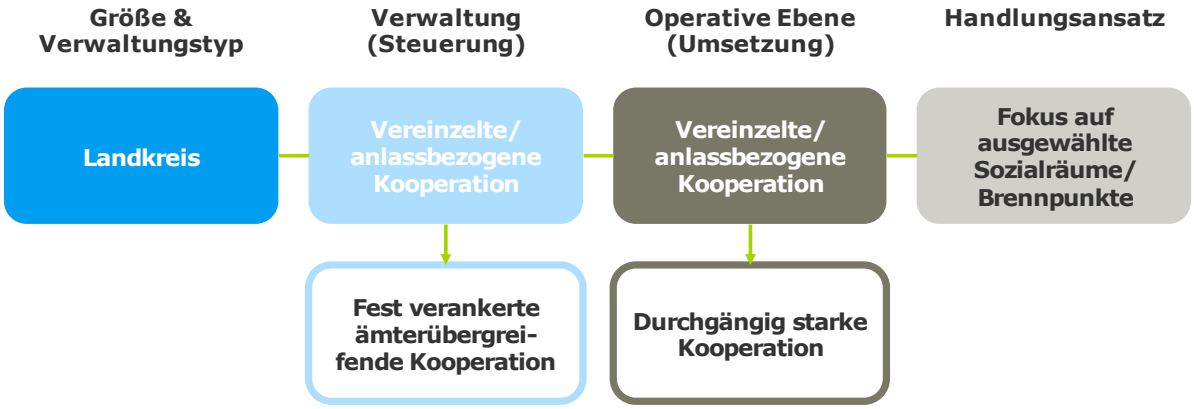
Typ 5: Landkreis mit fest etablierten Kooperationsstrukturen (erste Phase)



Zusammenfassung:
Zu Typ 5 zählen Landkreise, die sich bereits ausführlich mit ihren eigenen Verwaltungsstrukturen befasst und diese so ausgerichtet haben, dass eine fest verankerte und auch politisch-strategisch gestützte Kooperation besteht. Für Landkreise macht es aufgrund der komplexen Verwaltungsstruktur einen besonders großen Unterschied, ob eine solche Kooperation bereits gegeben ist
oder erst noch im Zuge der Präventionskette entwickelt werden muss (vgl. Typ 6). Landkreise des Typs 5 haben sich zudem in der Regel bereits seit längerem mit dem Thema Prävention befasst und begreifen diese konsequent als Querschnittsaufgabe, die zudem nur in Zusammenarbeit zwischen der Ebene der Kreisverwaltung und den einzelnen Gemeinden bearbeitet werden kann. So besteht bereits eine durchgängig starke Kooperation auch auf der operativen Ebene, wobei die Ebene der einzelnen Gemeinden eine wichtige Zwischen- oder gar Mittlerebene darstellt. Der Handlungsansatz dieses Typs kann am ehesten als sozialraumorientiert bezeichnet werden. Dabei bedeutet Sozialraum hier aus Sicht der Kreisebene vor allem die jeweilige Gemeinde. Der Gemeinde wird wiederum freigestellt, wie genau sie die Zusammenarbeit auf operativer Ebene passend zu ihren Bedarfen und Gegebenheiten ausgestalten will. Dabei können die Gemeinden dann auch noch mal kleinere Sozialräume definieren und in den Blick nehmen. Neben diesen dezentralen Netzwerken, in denen die Umsetzung der Präventionskette jeweils vor Ort in den einzelnen Gemeinden stattfindet, stellt der Kreis sicher, dass es einen übergreifenden Austausch gibt. So können dann auch Ansätze, die sich in einer Gemeinde entwickelt haben, für andere Gemeinden des Kreises verfügbar gemacht werden.

Stärken, Schwächen und Bedarfe:
Die zentrale Stärke von Typ 5 liegt in den weit entwickelten Kooperationsstrukturen sowohl innerhalb der Kreisverwaltung als auch zwischen Kreis- und Gemeinedeebene. Eine weitere Stärke dieses Typs liegt darin, der Vernetzung der Akteure auf der operativen Ebene einerseits ausreichend Freiraum zu lassen und gleichzeitig einen sinnvollen Rahmen zu bieten, innerhalb dessen auch Austausch zwischen den verschiedenen Gemeinden möglich ist. Eine große Herausforderung sind die langen Wege, insbesondere dann, wenn es sich um Landkreise handelt, die flächenmäßig sehr groß und eher ländlich geprägt sind. Aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte kann es zudem schwieriger sein, spezifische Bedarfe aufgrund besonderer Problemlagen zu identifizieren, da sie in geringerer Häufigkeit und räumlich verteilt auftreten. Dies erschwert z. B. den Einsatz eines datengestützten sozialräumlichen Monitorings. Gute, verlässliche und stabile Kommunikation zwischen Kreis, Gemeinde und operativer Ebene sind daher von besonderer Bedeutung und bedürfen der intensiven Pflege.

Typ 6: Landkreis mit Fokus auf den Aufbau von Kooperationsstrukturen (zweite Phase)



Zusammenfassung:
Zu Typ 6 zählen solche Landkreise, die sich noch damit befassen, ihre Verwaltungsstrukturen stärker kooperativ zu gestalten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es aus Sicht der Landkreise nicht nur um die Kooperation unterschiedlicher Fachbereiche wie beispielsweise Jugend und Gesundheit geht, sondern auch um die Frage, wie Kreis und Gemeinde besser kooperieren können. In den Landkreisen dieses Typs sind die verschiedenen Fachbereiche mit besonderer

Relevanz für die Präventionsarbeit auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt. So kann es beispielsweise sein, dass es nur ein Kreisgesundheitsamt gibt, aber diverse Jugendämter in den Gemeinden selbst. Auch müssen Zuständigkeitsfragen und Aufgabenverteilungen zwischen Kreis und Gemeinde berücksichtigt werden. Dabei ist eine gewisse „Top-down“-Steuerung nötig, um Legitimation und Antrieb für den Prozess zu schaffen. Gleichzeitig ist jedoch auch viel Feingefühl gegenüber den beteiligten Akteuren nötig, um Widerstände zu vermeiden. So steht häufig im Vordergrund, bereits bestehende Formate zu erhalten und gegebenenfalls in ihrem Zuschnitt anzupassen oder um weitere Formate zu ergänzen, die bisher fehlten. Ähnlich wie bei Typ 4 muss für diese Aufgabe zunächst viel Zeit investiert werden, bevor überhaupt ein abgestimmtes Handlungskonzept entstehen kann.

Stärken, Schwächen und Bedarfe:
Typ 6 zeichnet sich dadurch aus, dass der schwierige Prozess einer konsequent kooperativen und auf Prävention ausgerichteten Verwaltungsstruktur über die verschiedenen Verwaltungsebenen innerhalb von Landkreisen gezielt vorangetrieben und durchdacht wird. Die Teilnahme am Landesprogramm ist dabei eine große Unterstützung, da sie einen konkreten Anlass bietet und darüber hinaus Legitimation sowie konkrete Unterstützung. Es scheint jedoch so zu sein, dass nicht alle Vorgaben der Landeskoordinierungsstelle für die Anfangsphase optimal auf die Gegebenheiten in Landkreisen passen. Hier benötigen die Landkreise des Typs 6 einerseits ein gewisses Maß an Freiraum sowie andererseits den Austausch insbesondere mit anderen Landkreisen. Auch wenn die Ansätze nicht direkt von Landkreis zu Landkreis übertragbar sind, ist der Austausch im Hinblick auf die besonderen Anforderungen der verschiedenen Verwaltungsebenen für die Kreise sehr wichtig, wenn sie sich im Prozess des Aufbaus von Strukturen befinden.

6. EXPLORATIVE THEMENFALLSTUDIEN

In der ersten Phase der Evaluation wurden fünf Entwicklungsthemen identifiziert, die zur erfolgreichen Umsetzung von Präventionsketten besonders wichtig erscheinen und weiterer Analyse bedürfen. Zur tiefergehenden Exploration dieser Themen wurden in der zweiten Phase der Evaluation fünf thematische „Vertiefungs-Fallstudien“ durchgeführt. Die Fallstudien untersuchten jeweils einen dieser Themenschwerpunkte anhand von Beispielen kommunaler Umsetzung und ergänzender Experteninterviews.

Themenschwerpunkte für die „Vertiefungs-Fallstudien“ sind:

- Synergien zu den Frühen Hilfen/Kommunalen Integrationszentren/KAoA – weiteren Förderprogrammen und Akteuren (Bund/Land, Transferagenturen);
- Einbindung, Integration und Zusammenarbeit mit Regelstrukturen wie Familienzentren, Ganztagsschulen, Schulsozialarbeit (Familiengrundschulen);
- Einbindung Gesundheitsverwaltung/Verankerung Gesundheit/Pädiatrie;
- Datenverwendung, Datenschutz, Datenverfügbarkeit, Umgang mit sozialräumlichem Monitoring, Nutzung erhobener Daten;
- Funktionale Governance: Koordinierung und Abstimmung zwischen Ressorts auf Landesebene.

6.1 Synergien zu den Frühen Hilfen/Kommunalen Integrationszentren/KAoA – weiteren Förderprogrammen und Akteuren (Bund/Land, Transferagenturen)

AUSGANGSLAGE

Weitere Förderprogramme und Netzwerkstrukturen in den Kommunen

In Nordrhein-Westfalen besteht eine komplexe Förderlandschaft mit Bundes- und Landesprogrammen, die ähnliche Zielgruppen adressieren oder ähnliche Ziele wie die Kommunalen Präventionsketten verfolgen. In vielen dieser Programme steht ebenfalls der Aufbau eines Netzwerks im Fokus. Die Kommunen stehen vor der Herausforderung, zwischen den Kommunalen Präventionsketten und anderen staatlichen und privaten Maßnahmen **Synergien zu schaffen** und **Doppelstrukturen zu vermeiden**.

Umsetzung in den Kommunen

Folgende Programme sind im Zusammenspiel mit den Kommunalen Präventionsketten besonders relevant:

Die Bundesinitiative Netzwerk Frühe Hilfen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat von 2012 bis 2017 ein umfassendes Programm zur Stärkung der Frühen Hilfen auf den Weg gebracht. Die Bundesinitiative unterstützte Bundesländer, Städte, Gemeinden und Landkreise in ihrem Engagement für die Frühen Hilfen. Seit 2018 wurde ein auf Dauer angelegter Fonds zur Sicherstellung der Netzwerke Frühe Hilfen einrichtet. Dieser Fonds wird durch die **Bundesstiftung Frühe Hilfen** umgesetzt. Ziel ist es, (werdende) Eltern zu unterstützen, um die Eltern-Kind-Beziehung förderlich zu gestalten. Dazu sollen Netzwerke Frühe Hilfen aufgebaut werden, die insbesondere die Zusammenarbeit, die Abstimmung mit der Jugendhilfe und die Sozial- und Gesundheitsplanung stärken. Gefördert werden u.a. Sach- und Personalkosten für Netzwerktreffen und sektorenübergreifende Veranstaltungen sowie den Einsatz von Netzwerkkoordinierenden. Für das Haushaltsjahr 2018 werden in Nordrhein-Westfalen 9.451.800 Euro auf die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe verteilt (nach der Anzahl der Kinder unter 3 Jahren im SGB-II-Leistungsbezug im jeweiligen

Jugendamtsbezirk im Verhältnis zur landesweiten Gesamtzahl der Kinder unter 3 Jahren im SGB-II-Leistungsbezug).

Die **Landesinitiative „Kein Abschluss ohne Anschluss"** (KAoA) unterstützt seit dem Schuljahr 2012/2013 die Schülerinnen und Schüler in Nordrhein-Westfalen beim Übergang Schule-Beruf. Die Landesinitiative besteht aus vier Handlungsfeldern: Berufs- und Studienorientierung in allen allgemeinbildenden Schulen, Systematisierung des Übergangs von der Schule in Ausbildung, Studium und/oder Beruf, Attraktivität des dualen Systems und kommunale Koordinierung. Seit Beginn des Schuljahres 2016/2017 nehmen zahlreiche Schulen in den 53 Gebietskörperschaften in Nordrhein-Westfalen mit ihren achten Jahrgängen an KAoA teil. Zur Umsetzung der Landesinitiative sind 53 Kommunale Koordinierungsstellen (KoKo) angesiedelt. Die Landesinitiative wird durch Mittel des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), der Bundesagentur für Arbeit und des Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert.

Die **Kommunalen Integrationszentren** (KI) sind Einrichtungen der Kreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Sie werden seit 2012 vom Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration sowie vom Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen gefördert. Ziel ist es, die Integrationsarbeit vor Ort zu unterstützen. Es werden bis zu 6,5 Personalstellen mit bis zu 320.000 Euro pro Jahr gefördert. Außerdem werden Sachausgaben für den Aufbau, Einsatz und die fachliche Begleitung von Übersetzungs- und Dolmetscherpools in den Kommunen mit bis zu 50.000 Euro pro Jahr und KI gefördert.

Ziel der **Regionalen Bildungsnetzwerke Nordrhein-Westfalen** ist es, gelingende Bildungsbiografien von Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden fördert das Ministerium für Schule und Bildung deshalb die systematische Kooperation aller Bildungsakteure vor Ort. Gegründet werden können Regionale Bildungsnetzwerke von kreisfreien Städten oder Kreisen. Das Land und die kreisfreien Städte bzw. Kreise schließen Kooperationsverträge ab. Die Regionalen Bildungsnetzwerke bestehen aus Lenkungskreis, Bildungskonferenz und dem regionalen Bildungsbüro. Die Kommunen schließen Kooperationsvereinbarungen mit dem Land. Die Kommunen stellen die personelle und sachliche Ausstattung der regionalen Geschäftsstelle sicher, das Land stellt zusätzliches pädagogisches Personal im Umfang von 1,0 Stellen zur Verfügung.

Die **Transferagenturen Kommunales Bildungsmanagement** werden mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung sowie aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert. Sie stellen Zugänge zu Produkten, Prozess- und Strukturinnovationen sowie Expertenwissen her und beraten Kommunen beim Aufbau eines kommunalen Bildungsmanagements mit Bildungsberatung und Bildungsmonitoring. In Nordrhein-Westfalen ist das Institut für soziale Arbeit e.V. (ISA) mit der Durchführung beauftragt.

Kommunen aus dem Ruhrgebiet nehmen zusätzlich an der gemeinsamen Bildungsinitiative **RuhrFutur** der Stiftung Mercator und des Landes Nordrhein-Westfalen in Zusammenarbeit mit den Städten und den verschiedenen Hochschulen teil. Ziel der Initiative ist eine Verbesserung des Bildungssystems in der Metropole Ruhr.

Zudem haben einige Kommunen noch eigene, speziell an ihre Bedürfnisse angepasste Programme aufgelegt, die ähnliche Ziele wie die Kommunalen Präventionsketten verfolgen.

In den meisten Kommunen laufen einige dieser Programme parallel. Einige Kommunen beklagen, dass die verschiedenen Programme unabgestimmt auf

sie zukamen und auf kommunaler Ebene geregelt werden muss, wie ein Zusammenspiel der Programme hergestellt werden kann:

„Das Ministerium schob ein weiteres Projekt an, ohne sich in irgendeiner Form mit den anderen Ministerien abzustimmen – […] noch ein Netzwerk, noch ein Netzwerk. […] Die Kommunen sind die Leidtragenden und stehen vor der Aufgabe, die verschiedenen Programme zu integrieren und handlungsfähig zu machen, ohne dass sich die Ministerien ihrerseits abstimmen.“ (Experte)

„Wir bügeln hier aus, was auf Landesebene schiefläuft.“ (Kommune)

„Die einzelnen Ministerien, jeder für sich, legen Förderprojekte auf, die auch in Konkurrenz stehen. Man weiß von den anderen Ministerien nicht, was es genau gibt.“ (Kommune)

In vielen Kommunen herrscht Unverständnis über die ähnlichen Programme, da es bereits einen erheblichen Aufwand bedeutet, neue Fördermittel zu beantragen und neue Programme zu initiieren. Aufgrund der Ressourcenknappheit beim Thema Prävention sind sie jedoch auf die Programme angewiesen. Das Integrieren immer wieder neuer Programme und Strukturen stellt die Kommunen vor große Herausforderungen:

„Man muss immer wieder hinterherhaken und gucken: Was installiert ihr da alles und wie können wir das vor Ort gut abstimmen?" (Kommune)

„Manchmal will man fragen, wann denn endlich eine Koordinierungsstelle kommt, die die ganzen Koordinierungsstellen koordiniert …“ (Experte)

Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Obwohl viele Gemeinsamkeiten der oben beschriebenen Programme zu den Zielen und Zielgruppen der Kommunalen Präventionsketten bestehen, gibt es auch viele Unterschiede. Besonders auffällig ist, dass die Kommunalen Präventionsketten höher aufgehängt sind und seitens kommunalen Spitzen viel mehr **Unterstützung, Aufmerksamkeit und politische Akzeptanz** genießen als die meisten anderen Programme:

„Durch die Einbettung und den Start am Anfang durch die politischen Spitzen [haben die Kommunalen Präventionsketten] einen anderen Schwung und eine andere Rückendeckung […]. Und auch eine andere Öffentlichkeitswahrnehmung manchmal." (Experte)

Zu dieser Wahrnehmung trägt auch die **Bedeutung eines Leitbildprozesses** bei, der in den anderen Programmen häufig keine Rolle spielt. Andere Programme wie die Frühen Hilfen bauen eher konkrete Angebote für die Familien und Kinder als Planungs- und Steuerungsstrukturen auf. Außerdem sind in den Fördervoraussetzungen Mindeststandards festgelegt, die von den Kommunen erfüllt werden müssen. Ein weiterer Unterschied besteht in der **Anbindung an die Verwaltung**: Während die Frühen Hilfen an den Gesundheitsbereich und KAoA und die Regionalen Bildungsnetzwerke vor allem an den Schulbereich angebunden sind, sind die Kommunalen Präventionsketten in den meisten Fällen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe angesiedelt. Die jeweiligen Programme arbeiten durch die besseren Zugänge besonders gut mit den jeweiligen Verwaltungsbereichen zusammen. Während die Kommunalen Präventionsketten die **ganze Biografie** eines Kindes von der Schwangerschaft bis zum Übergang Schule/Beruf in den Blick nimmt, sind die meisten anderen Programme stärker auf eine Altersgruppe fokussiert. Eine Besonderheit ist außerdem, dass die Kommunalen Präventionsketten (ähnlich wie die Transferagenturen Kommunales Bildungsmanagement) den **Austausch und**

die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen fördern. Weitere Unterschiede bestehen bezüglich der Wahrnehmung in der Community: Durch die Anbindung der Frühen Hilfen an das Nationale Zentrum Frühe Hilfen genießt das Programm auch in der Fachöffentlichkeit eine hohe Aufmerksamkeit.
Auch bezüglich der Flexibilität unterscheiden sich die Programme: Während bei KAoA relativ starre Strukturen existieren und es schwierig ist, „Ungleiches auch ungleich zu behandeln“, sind die Regionalen Bildungsnetzwerke und die Kommunalen Präventionsketten sehr viel flexibler in der Ausgestaltung. Die Kommunalen Integrationszentren ähneln den Kommunalen Präventionsketten, haben jedoch den Fokus auf Integration und mehr personelle Ressourcen zur Verfügung. Eine Besonderheit der Regionalen Bildungsnetzwerke ist, dass hier über den Lenkungskreis das Land über die Schulaufsicht systemisch eingebunden ist. Die Transferagenturen verfolgen über Strukturänderungen einen ähnlichen Ansatz wie die Kommunalen Präventionsketten, konzentrieren sich jedoch trotz eines weiten Bildungsbegriffs eher auf den Schulbereich als auf den Bereich Kinder- und Jugendhilfe.

Synergien und Überschneidungen

Aktuelle und vorangegangene Programme wie das Förderprogramm Kommunale Netzwerke gegen Kinderarmut des Landschaftsverbands Rheinland haben bereits ein Bewusstsein für Prävention und fachbereichsübergreifende Zusammenarbeit geschaffen, worauf viele Kommunen aufbauen konnten.

Die unterschiedlichen Programme richten sich an unterschiedliche Alters- und Bevölkerungsgruppen. Sie ergänzen sich gut und es bestehen sowohl aus Sicht der Expertinnen und Experten als auch aus Sicht der Kommunen diesbezüglich keine Lücken.

Die Kunst bestehe darin, die Programme miteinander zu verzahnen und Synergien zu schaffen:

„Man muss schauen, dass man klärt: Wer übernimmt in der Kommune so etwas wie eine koordinierende Funktion? […] Was haben wir hier für Aufgaben, was wünscht auch die kommunale Politik, was wir hier bedienen sollen? Was sehen wir aus unserer beruflichen Perspektive als wichtig an und wie verteilen wir jetzt die Aufgaben auf unsere verschiedenen Systeme und sorgen so dafür, dass mehr in den Genuss von Unterstützung kommen?" (Expertenperspektive)

Dazu haben die Kommunalen Präventionsketten vielerorts einen **neuen Impuls** gesetzt: Sie wurden zum Anlass genommen, bestehende Strukturen und Gremien anderer Programme zu überprüfen und gegebenfalls anzupassen, um sicherzustellen, keine Doppelstrukturen aufzubauen.

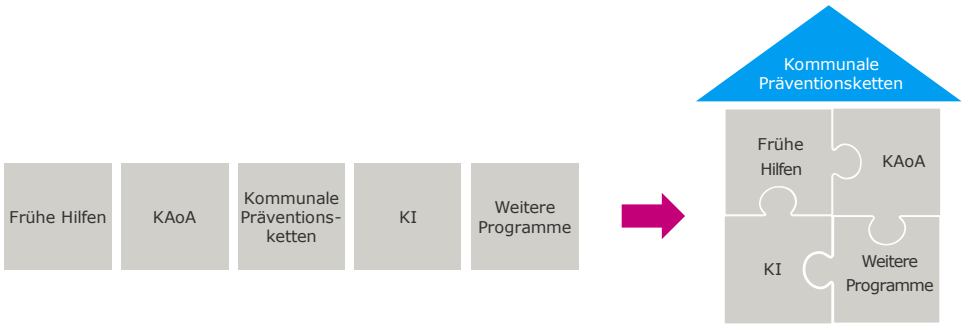
Besonders gut funktioniert die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Programmen dort, wo sie in einer gemeinsamen Organisationseinheit zusammengefasst sind, z.B. in einem übergeordneten Fachbereich „Schule und Bildung“.

Während in einigen Kommunen der ersten Förderphase eher ein Nebeneinander der Programme herrschte, kann man besonders in den Kommunen der zweiten Förderphase erkennen, dass die **Kommunalen Präventionsketten als Dach über allen anderen Fördermaßnahmen und Programmen** verstanden werden:

„Es gibt viele verschiedene Puzzleteile, aber es gibt Kommunen, da puzzelt niemand.“ (Experte)

„Mit den Partnern gucken, ob es noch Lücken gibt, es gibt viele Angebote, viele Dienste, viel Unterstützung an verschiedenen Stellen, aber wo hakt es? Das genau sehen wir als Auftrag dieses Programms. Die Teilnahme an anderen Programmen hindert nicht, weil das hier ist übergeordnet.“ (Kommune)

Abbildung 26: Verständnis für die Rolle der Kommunalen Präventionsketten



Das äußert sich beispielsweise darin, dass Vertreterinnen und Vertreter der anderen Programme und Fördermaßnahmen an den Steuerungsgruppen der Kommunalen Präventionsketten teilnehmen und so den Wissenstransfer zwischen den Programmen sicherstellen.

Besonders gut funktioniert die Zusammenarbeit mit den **Frühen Hilfen**:

„Man wollte von Anfang an auf Bestehendes aufbauen und Gutes bewahren. Daher hat man die bereits bestehenden und gut organisierten Frühen Hilfen dann auch in der neu gebildeten Arbeitsgruppe Frühe Hilfen zusammengeführt und in die Präventionskette integriert.“ (Kommune)

Zum einen ist das Programm in der Struktur mit den Netzwerkkoordinierenden ähnlich wie in den Kommunalen Präventionsketten aufgebaut. In manchen Fällen wird die Funktion für die Kommunalen Präventionsketten und die Frühen Hilfen auch in Personalunion ausgeübt. Zum anderen besteht auch in den Zielen hohe Deckungsgleichheit. Außerdem bestehen die Frühen Hilfen schon länger und haben ein entsprechendes Netzwerk aufgebaut. Aufgrund der Alterszielgruppe der Frühen Hilfen begreifen viele Kommunen das **Netzwerk Frühe Hilfen als den ersten Baustein in der Präventionskette**. Bei einigen Kommunen besteht der Wunsch, die Onlinedatenbank der Frühen Hilfen auszuweiten und dort auch Angebote für andere Altersgruppen einzustellen. So stünde eine transparente Übersicht sowohl für Bürgerinnen und Bürger als auch für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von – beispielsweise – Beratungsstellen zur Verfügung. Im Bereich der Frühen Hilfen wurden außerdem erfolgreiche Modellprojekte entwickelt, die auf andere Altersgruppen ausgeweitet werden können.

Einige Kommunen schaffen Synergien mit den Bildungsbüros, indem sie die Präventions- und Bildungskonferenzen gemeinsam durchführen.

Die Transferagentur Kommunales Bildungsmanagement und die Landeskoordinierungsstelle der Kommunalen Präventionsketten sind beide beim ISA angesiedelt. Hier erfolgt ein Austausch über die Inhalte, Strategien und konkrete Erfahrungen der Kommunen, sodass die Beratungen abgestimmt werden können.

In den meisten Fällen berichten die Kommunen, dass sie die Programme gut

miteinander verzahnen können. Kreise scheinen dabei vor größeren Herausforderungen zu stehen als kreisfreie Städte.

In einigen Fällen wird das Programm KAoA als Konkurrenz zur Arbeit der Kommunalen Präventionsketten beschrieben. Der Grund wird vor allem in der stärkeren Anbindung von KAoA an den Schulbereich gesehen. Eine bessere Verzahnung wäre wünschenswert, da KAoA eine wichtige Zielgruppe, die Jugendlichen am Übergang zwischen Schule und Beruf, anspricht und diese Phase in der Bildungsbiografie einen wichtigen Stellenwert einnimmt.

„Es ist auch so, dass man Ängste nehmen muss vor Ort, dass man konkurriert. Alle haben im Prinzip – außer KAoA, die haben Übergang Schule/Beruf und die Frühen Hilfen haben den Kita-Bereich, also die vorschulische Zeit – aber alle anderen haben ja die ganze Bildungslinie im Blick. Aus den verschiedenen Perspektiven, aus der Jugendhilfe, aus der Schule, aus der fachlichen Arbeit der Kitas, aus den Berufskollegs. […] Und dann hat man Konkurrenzängste: ‚Die nehmen mir was weg‘." (Expertenperspektive)

GELINGENSBEDINGUNGEN UND HERAUSFORDERUNGEN

Gelingensbedingungen

Überblick bewahren

In der komplexen Förderlandschaft ist es notwendig, den Überblick über bestehende Strukturen und neue Aktivitäten im Präventionsbereich zu bewahren. Dort, wo die Kommunalen Präventionsketten als Dach über alle anderen Programme und Fördermaßnahmen verstanden werden, kann diese Funktion durch die Koordinatorin oder den Koordinator ausgefüllt werden. Der Aufgabenumfang übersteigt jedoch eine Stelle. Es ist hilfreich, wenn die Fördermaßnahmen im gleichen Sachgebiet oder in einer Stabstelle angeordnet sind.

Austausch sicherstellen

Der Austausch zwischen den Programmen und Fördermaßnahmen, aber auch zwischen den Kommunen ist essenziell, um alle Synergiepotenziale auszuschöpfen. Dazu eignen sich die verschiedenen verwaltungsinternen Gremien und Arbeitstreffen sowie die Lerncluster des ISA auf interkommunaler Ebene.

Verbindlichkeit herstellen

Zuständigkeiten, Aufgabenverteilungen und Rollenverteilungen müssen klar definiert sein. Sie müssen verbindlich sein und können durch Kooperationsvereinbarungen geregelt werden.

Gemeinsames Ziel vor Augen haben

Ein Leitbildprozess kann helfen, Prävention als eine Querschnittsaufgabe zu begreifen, einen übergeordneten Blick auf vorhandene Programme zu werfen und sie so zu nutzen, dass sie gut ineinandergreifen.

Herausforderungen

Doppelstrukturen

Ähnliche Ziele, Zielgruppen und Strukturen der Programme und Fördermaßnahmen erhöhen die Wahrscheinlichkeit von Doppelstrukturen.

Konkurrenz um Mittel

Die Vielfalt der Programme und die knappen Ressourcen erhöhen die Konkurrenz zwischen den Programmen und setzen keine Anreize zur Zusammenarbeit.

Fehlende Koordination auf Landesebene

Die fehlende Abstimmung und mangelnde Koordination auf Landesebene sorgt bei den Kommunen für Unverständnis. Es erschwert den Kommunen, eine abgestimmte Gesamtstrategie zu verfolgen.

Kurze Programmlaufzeiten

Neue Programme und neue Förderlogiken haben einen hohen bürokratischen Aufwand für die Kommunen zur Folge. Kurze Antragsfristen erschweren es zudem, alle beteiligten Akteure angemessen einzubinden.

Abhängigkeit von Personen

Wie bereits innerhalb des Netzwerks der Kommunalen Präventionsketten ersichtlich wurde, ist auch die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Förderprogrammen und oft von den handelnden Personen abhängig:

„Das ist das Vertrackte der Netzwerkarbeit: Sie hängt in erheblichem Maße an den handelnden Personen.“ (Expertenperspektive)

„Es klappt gut in den Kommunen, wo das relativ stark bei einer Person liegt in der politischen Spitze, oder wo die Leute – wenn es auf zwei oder drei verteilt ist vor Ort – wenn die sich gut abkönnen. Wenn es aber so ist, dass zum Beispiel parteipolitische Konkurrenzen von Beigeordneten bestehen oder man sich nicht so abkann, auch auf der Arbeitsebene [...], dann gibt es in der Kommune nicht immer sofort die große Freude.“ (Expertenperspektive)

BEDEUTUNG FÜR DIE ZUKÜNFTIGE PRÄVENTIONS-POLITIK IN NRW

Weniger Projekte – längere Laufzeiten

Neue Programme bieten Chancen für die Kommunen. Sie bedeuten dringend benötigte personelle und finanzielle Ressourcen und Know-how. Auf der anderen Seite erfordern Anträge für neue Projekte einen erheblichen Arbeitsaufwand für die Kommunen. Die Programme der unterschiedlichen Landesministerien aufeinander abzustimmen und die Laufzeiten zu erhöhen, würde eine erhebliche Arbeitserleichterung für die Kommunen und eine Effizienzsteigerung versprechen:

„Es gibt unterschiedliche kommunale Bezüge, auch Unterschiede von kreisfreier Stadt zu kreisfreier Stadt und von Landkreis zu Landkreis auch

noch einmal. Und wenn sich da ein System aus verschieden Ressortlinien versucht zusammenzufinden, dann braucht das ein bisschen länger." (Experte)

„In Nordrhein-Westfalen ist das wirklich ein Dschungel.“ (Experte)

Eine Übersicht über bestehende Fördermöglichkeiten für alle Kommunen würde helfen, einzelne Maßnahmen noch besser koordinieren zu können.

Frühe Hilfen als ersten Baustein ausbauen

Das Netzwerk Frühe Hilfen hat sich als erster Baustein der Präventionsketten etabliert. Es ist unumstritten, dass die Präventionsarbeit umso wirksamer ist, je früher sie ansetzt. Dennoch sind die Bundesmittel und die kommunalen Mittel nicht ausreichend, qualitativ hochwertige Angebote in der Fläche anzubieten. Eine Investition in die Frühen Hilfen wäre eine konsequente Stärkung der Präventionsarbeit in Nordrhein-Westfalen.

Kommunen vor Ort unterstützen

Das bestehende „Onlinesystem Frühe Hilfen“ bietet gute Möglichkeiten, alle bestehenden Beratungs- und Informationsangebote übersichtlich darzustellen. Oft fehlen den Kommunen die technischen Möglichkeiten, solche Portale selbst einzurichten. Die geplante Ausweitung auf alle Altersgruppen der Bildungsbiografie ist empfehlenswert.

Die Kommunen haben betont, wie wertvoll der interkommunale Austausch für ihre eigene Entwicklung ist. Indem das Land weiterhin Austauschmöglichkeiten schafft, bietet es den Kommunen Zugang zu Praxiswissen.

6.2 Einbindung, Integration und Zusammenarbeit mit Regelstrukturen wie Familienzentren, Ganztagsschulen, Schulsozialarbeit (Familiengrundschulen)

AUSGANGSLAGE

Regelstrukturen in Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen investiert neben den „Kommunalen Präventionsketten“ (z. T. gemeinsam mit dem Bund) in erheblichem Umfang in kommunale soziale Infrastruktur und deren Qualitätsentwicklung, z. B. in Kindertageseinrichtungen, Familienzentren, Schulen und in die Schulsozialarbeit. Alle Einrichtungen bzw. Akteure setzen sich unter anderem zum Ziel, **gleiche Zukunftschancen für alle Kinder und Jugendlichen** zu schaffen. In der vorliegenden Vertiefungs-Fallstudie fokussieren wir auf eine gelingende Zusammenarbeit mit Familienzentren, mit dem (offenen) Ganztag und der Schulsozialarbeit.

In den Kommunen werden die Kommunalen Präventionsketten als wichtiger Impuls zur Weiterentwicklung von Steuerungs- und Kooperationsstrukturen beschrieben. Oft wird betont, dass Verwaltung, öffentliche Institutionen und freie Träger schon vor der Förderung der kommunalen Präventionsketten gut zusammengearbeitet haben, häufig jedoch eher anlassbezogen und unkoordiniert. Die bisherigen Strukturen zeigen vielerorts thematische und personelle Überschneidungen, wodurch die Ressourcen der Präventionsarbeit nicht immer effizient genutzt werden können. Hier ist es wichtig, die bestehenden Angebote für Prävention in den Regelstrukturen zu

identifizieren, mit den Bedarfen abzugleichen und die Strukturen effizient zu bündeln. Da durch die Regelstrukturen mit Kindertageseinrichtungen/Familienzentren bereits 97% aller Kinder erreicht werden und mit der Schulpflicht dann alle Kinder und Jugendlichen, ist die Zusammenarbeit mit Regelstrukturen für erfolgreiche Prävention unerlässlich. Ihnen fällt in der Kette eine besonders wichtige Rolle zu.

Die gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen machen deutlich, dass die Regelstrukturen gemeinsam mit Präventionspolitik gedacht werden sollten:

„Nordrhein-Westfalen hat eine gute Versorgung mit Familienzentren in der Fläche. Familienzentren kommt bei der Prävention eine Schlüsselstellung zu. Allen Kindern und Jugendlichen sollen unabhängig von ihrer sozialen und kulturellen Herkunft beste Bildungs- und Teilhabechancen ermöglicht werden. Familienzentren sollen vor allem dort entstehen, wo Kinder und Eltern besonderen Unterstützungsbedarf haben.“[8]

„Ganztagsschulen können einen Beitrag zu präventiver Arbeit der Kommunen leisten. Doch dafür bedarf es einer starken Öffnung nach außen und konsequenter Vernetzung im Stadtteil.“[9]

Umsetzung in den Kommunen

Eine Zusammenarbeit mit Regelstrukturen findet in allen Kommunen statt, ist bisher aber noch eher uneinheitlich aufgebaut, von *„sehr intensiv, abgestimmt und zentral koordiniert“* bis *„eher anlassbezogen, im offenen Austausch“*. Hier scheinen die Prozesse und Strukturen der Zusammenarbeit innerhalb des Systems Kinder- und Jugend (Familienzentren, zum Teil Offene Ganztagsschulen/OGS) besser zu funktionieren als systemübergreifende Zusammenarbeit (mit Schule, Ganztag und Schulsozialarbeit).

„Wenn Jugendarbeit und Schule in unterschiedlichen Fachbereichen angesiedelt sind, führt dies zu Hindernissen in der Kooperation. So gibt es auch häufig Rivalitäten zwischen den Bereichen über die Ansiedelung neuer Projekte.“ (Experte)

Ob die Zusammenarbeit gelingt, scheint stark personenabhängig zu sein und abhängig von der strategischen Verankerung, z.B. einer zentralen Schnittstelle in der Kommune. Hier werden Informationsdefizite sowohl in den Einrichtungen als auch bei den entsprechenden Akteuren beschrieben.

„Manche Familienzentren sind überhaupt nicht informiert über die Arbeit der Präventionsketten. Die müssten viel mehr eingebunden werden, denen müsste die Gesamtstrategie auch einfach mal erklärt werden.“ (Experte)

„Die Familienzentren stehen in manchen Kommunen nicht im Fokus der Präventionsbemühungen. Dort liegt der erste Blick auf der frühen Kindheit, also den Angeboten der Frühen Hilfen und dann kommt oft auch erst wieder die Schule in den Blick.“ (Experte)

Die Zusammenarbeit zwischen den folgenden Regelstrukturen und den Kommunalen Präventionsketten ist besonders relevant:

Familienzentren[10] kommen neben eigenen Beratungsleistungen eine Lotsenfunktion zu, die Hilfesuchende an ein räumlich nahe gelegenes

[8] https://www.mkffi.nrw/fruehe-foerderung-von-kindern, Abruf 11.10.2018.
[9] Autor: Stephan Lüke, Ganztagsschule als elementarer Teil der Präventionskette. 22.10.2013. In: https://www.ganztagsschulen.org/de/6290.php, Abruf 07.06.2018.

Angebot weiterleitet. So kann das Familienzentrum eine wichtige Rolle in der Präventionskette übernehmen: Es ist erste Anlaufstelle für Familien mit Problemen und leitet diese kompetent an die zuständigen, vernetzten Stellen weiter. Familienzentren können dieser Lotsenfunktion gut gerecht werden, wenn sie wissen, wen sie ansprechen müssen. Dafür benötigen sie ausreichend Informationen über Strukturen und Programme und die entsprechenden Ressourcen. Da, wo Lücken in der Infrastruktur bestehen (Erziehungs- und Familienberatung, Frühförderung, zu wenig Therapiekapazitäten, die sehr lange Wartezeiten mit sich bringen etc.), ist die Grenze der Lotsenfunktion jedoch erreicht.

„Lotsenfunktion der Familienzentren ist wichtig für die Zusammenarbeit der Präventionskette, kann aber nur dorthin „lotsen“, wo es auch Maßnahmen und Angebote gibt.“ (Experte)

„Kommunale Präventionsketten und Familienzentren setzen verstärkt auf eine verbesserte Koordinierung. Dies bringt zwar eine ganze Menge, aber damit kann man nicht die ganze Welt aus den Angeln heben, wenn in einigen Bereichen schlicht die Angebote fehlen. Dies spielt vor allem im ländlichen Raum eine besondere Rolle.“ (Kommune)

- **Ganztag**[11] in Nordrhein-Westfalen basiert auf der Kooperation von Schule, Jugendhilfe und weiteren Kooperationspartnern im Sozialraum. Aufgabe der Kommunen ist es, möglichst viele Professionen in und um Schulen zusammenzubringen, dies bietet Unterstützung für Kinder, Jugendliche und Familien, und bietet Zugänge, die woanders fehlen. In den Kommunen geht es um eine gezielte Analyse und Förderung im Sozialraum. Im Kontext gelingenden Aufwachsens geht es darum, den Ganztag prinzipiell neu zu denken – und zwar über die Betreuungsfunktion im Zielkorridor Vereinbarkeit von Familie und Beruf und über schulzentriert verstandene Bildungsleistungen im Sinne der Steigerung von Fachleistungen hinaus.[12] Für Kinder und Jugendliche geht es um die Förderung sozialer Kompetenzen, soziale Teilhabe und Partizipation. Für Kommunen geht es darum, Schule in die Arbeit der kommunalen Präventionsketten einzubeziehen und damit alle Kinder und Jugendlichen zu erreichen. Für Schule geht es um die Öffnung von Schule in den Sozialraum und um die Stärkung der multiprofessionellen Zusammenarbeit.
  „Hier kommen viele Debatten der vergangenen Jahre zusammen. Schule muss sich öffnen und in das Quartier gehen. Es kann durchaus klug sein, Schule zu erweitern und damit bessere Bedingungen für alle zu schaffen.“ (Experte)

- **Schulsozialarbeit** übernimmt eine Schnittstellenfunktion zwischen Jugendhilfe und Schule. Die Kooperation zwischen beiden Systemen wird für die Jugendhilfe in § 81 SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz), § 7 des Kinder- und Jugendfördergesetzes des Landes NRW und für die Schule in § 58 (Schulgesetz) als Pflichtaufgabe festgelegt. Ihr kommt die

---

[10] Aktuell gibt es in Nordrhein-Westfalen ca. 2500 Familienzentren, inkl. der Verbund-Familienzentren werden rund 3500 Kindertageseinrichtungen als Familienzentrum gefördert. Die Förderung ist an eine Zertifizierung durch das Gütesiegel „Familienzentrum NRW“ gebunden, die alle vier Jahre wiederholt werden muss. Damit wird die Qualität der Angebote der Familienzentren gewährleistet und sichergestellt, dass sich diese weiterentwickeln und an den wandelnden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ausrichten.

[11] 93 Prozent der Grundschulen in NRW haben ein OGS-Angebot – das sind insgesamt 2700 Schulen. Mit 285.000 Kindern nimmt knapp die Hälfte der Schüler (44 Prozent) daran teil. In der Sekundarstufe besucht rund jeder zweite Schüler (55 Prozent) eine Ganztagsschule. Zum 1. August 2018 sollen 315.600 OGS-Plätze zur Verfügung stehen – 8000 mehr als zuletzt.

[12] Dr. Heinz-Jürgen Stolz, Institut für Soziale Arbeit e.V., Münster, „Ganztag als Gelegenheitsstruktur für gelingendes Aufwachsen im kommunalen Kontext“, Juli 2017

Aufgabe zu, die pädagogischen Leistungen von Lehrerinnen und Lehrern zu erweitern, indem sie professionelle soziale Arbeit an Schulen durchführen – mit allen Menschen, die dort lernen und arbeiten. Sie ermöglicht damit eine Arbeitsteilung zwischen Unterricht und Schulleben und bietet ein niedrigschwelliges Angebot, welches direkt für Kinder, Jugendliche und Eltern erreichbar ist. Unterstützung kann so nicht nur über das Jugendamt angefordert und geleistet werden, sondern Kinder, Jugendliche und Eltern können in der Schule die Schulsozialarbeit direkt aufsuchen. Diese wichtige Rolle kann für die Arbeit der Präventionsketten gut genutzt werden, indem die Schulsozialarbeit Zugänge zu Familien schafft, die von anderen Angeboten nicht erreicht werden. Sie kann dabei eigene Angebote machen oder an weitere Unterstützungsleistungen und -strukturen vermitteln.

„Schulsozialarbeit ist genuin ein Teil der Präventionsarbeit. Basierend auf dem ‚Erlass von 2008 in NRW‘ sollen frühzeitig Konzepte von der Schulsozialarbeit mit erarbeitet werden. Wenn Schulsozialarbeit an einer Schule eingeführt wird, muss sie in ein sozialräumliches Konzept mit eingebunden sein.“ (Experte)

Damit Schulsozialarbeit ihren Beitrag zur Netzwerks- und Präventionsarbeit leisten kann, muss sie fachlich qualifiziert und mit einer möglichst langfristigen Perspektive ausgestattet sein.

„Wir übernehmen hier eine wirklich wichtige Funktion, wir haben Kontakt, sind Vertrauensperson für Jugendliche, die von kaum einem anderen Angebot erreicht werden. Und nicht nur zu den Jugendlichen, oft auch zu ihren Eltern und Geschwistern. Wenn wir diesen Vertrauenspersonen keine berufliche Perspektive bieten können, verlieren wir sie.“ (Kommune)

GELINGENSBEDINGUNGEN UND HERAUSFORDERUNGEN

Austausch bzw. Information sicherstellen
Die kommunale Koordinierungsstelle sollte einen guten Überblick über die bestehenden Regelstrukturen und deren Aufgabenfelder im Präventionsbereich und darüber hinaus haben. Zudem ist es wichtig, über die Kooperationspartner der Einrichtungen informiert zu sein. Andersherum sollten die Akteure und Einrichtungen der Regelstrukturen über die Prozesse und die Umsetzung der Präventionskette informiert sein. Hier ist es hilfreich, wenn die Regelstrukturen eine zentrale, koordinierende Ansprechperson haben, die über die eigenen Strukturen und Aufgabenfelder informieren und Informationen aus den Präventionsketten ins Feld geben kann.

Ämterübergreifende Kooperation
Für die Einbindung der Regelstrukturen ist es wichtig, mit anderen beteiligten Ämtern, z.B. dem Schulamt, gemeinsame Prozesse abzustimmen und beispielsweise durch gemeinsame Leitbildprozesse abweichende Systeminteressen zu überwinden.

Öffnung von Schule und Sozialraum
Schulen gelingt es, ein Glied der kommunalen Präventionskette zu werden, wenn sie sich als Lernort und Lebenswelt von Schülerinnen und Schülern in den Sozialraum, das Quartier und die Kommune öffnen und damit auch für Akteure und Angebote von außen Durchlässigkeit anbieten. Gleichzeitig müssen sich auch diese Akteure aus dem Sozialraum für Schulen öffnen und

ihre Angebote an die Anforderungen des Ganztags anpassen.

Bildungslandschaften
Kommunen können die sozialräumliche Vernetzung durch den Aufbau kommunaler Bildungslandschaften unterstützen. Es geht darum, ineinandergreifende formale und non-formale Bildungsstrukturen aufzubauen. Hier gilt es auch, weitere kommunale Planungen (z. B. auch Sozial- und Raumplanung) einzubeziehen, Netzwerke zwischen Akteuren zu knüpfen sowie Angebote zu entwickeln. So wird „Bildung“ zu einer kommunalen Aufgabe, in der Schule ein zentraler Kooperationspartner, aber nicht der einzige Akteur ist.

Knappe Ressourcen
So lange die beschriebenen Regelstrukturen finanziell bzw. personell nicht auskömmlich ausgestattet sind und an einigen Stellen keine nachhaltige Finanzierung erreichen, ist es schwierig, strategisch auf ihnen aufzubauen und sie in präventive Prozesse und Strukturen verantwortlich einzubinden. *„Schulsozialarbeit übernimmt eine wichtige Scharnierfunktion. Sie ist aber nicht überall gut ausgestattet und gut aufgestellt. Da gilt es Sicherheit zu schaffen, um diese gewachsenen Strukturen zu erhalten und auszubauen.“*

Abhängigkeit von Personen

Ähnlich wie bei Netzwerkarbeit allgemein, kann auch die Zusammenarbeit mit den Regelstrukturen stark personenabhängig sein.

„Es gibt Leiter/innen von Familienzentren, die nehmen den Faden selbst auf, die sind gut vernetzt und nutzen jede weitere Chance, sich zu vernetzen. Und es gibt die, die vielleicht doch eher eine Kita leiten wollten, die haben einfach andere Prioritäten im Arbeitsalltag.“ (Experte)

„Schule kann immer auch nur so gut sein wie die handelnden Personen es erlauben. Wir haben eine Schulleiterin in unserer Steuerungsrunde, die von sich aus hinzugekommen ist. Sie sieht sich selbst als wichtige Schnittstelle im Sozialraum und bringt sich umfassend ein.“ (Kommune)

BEDEUTUNG FÜR DIE ZUKÜNFTIGE PRÄVENTIONS-POLITIK IN NRW

Stärkung des Regelsystems

Eine Stärkung des Regelsystems hat verschiedene positive Auswirkungen für die Präventionspolitik. In Regelstrukturen kann Prävention im Sinne einer Pflichtaufgabe verstanden und wahrgenommen werden. Regelstrukturen bieten den Vorteil für die Präventionsarbeit, dass mehr Personal- und Zeitreserven für ein vielfältiges Leistungsspektrum zur Verfügung stehen, um sich Familien und Kindern (besser) zuwenden zu können. Gleichzeitig wird so der Alltagsdruck reduziert.

Verstetigen und Übergänge stärken

Eine abgestimmte Steuerung der Landesvorhaben **Familienzentren, Schulsozialarbeit, offener Ganztag** kann dazu beitragen, dass freiwillige Leistungen und Regelinstrumente optimal ineinandergreifen und die Regelstrukturen dort weiter gestärkt werden, wo sie einen optimalen Beitrag zur Präventionskette leisten können. Zudem besteht bei einer Verstetigung der Präventionsketten das Potenzial, bestehende Infrastrukturen in den

Kommunen, wie die Familienzentren und die offenen Ganztagsschulen, stärker einzubinden und zu nutzen. Die Übergänge sollten dabei in den Blick genommen und verstärkt bearbeitet werden.

Von guten Beispielen lernen

Gerade im Bereich Einbindung der Regelstrukturen gibt es sehr gute Umsetzungsbeispiele, von denen in anderen Kommunen gelernt werden kann. Sie machen deutlich, dass bestehende Ressourcen sehr gut in die Arbeit der Präventionsketten aufgenommen und Lücken geschlossen werden können, ohne neue Angebote schaffen zu müssen. Die Lotsenfunktionen in Familienzentren können beispielsweise eine wichtige Rolle in den Präventionsketten einnehmen und Zugänge schaffen. Ebenso kann mit der Schulsozialarbeit und dem Ganztag eine kooperierende Zusammenarbeit auf Augenhöhe zwischen dem System Schule und der Kinder- und Jugendhilfe nachhaltig etabliert werden.

6.3 Einbindung Gesundheitsverwaltung/Verankerung Gesundheit/Pädiatrie

Relevanz des Themas für Kommunale Präventionsketten

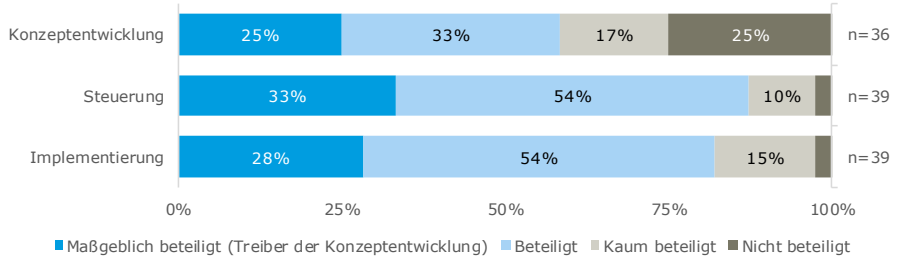
Kommunale Präventionsketten werden stark von der Kinder- und Jugendhilfe getragen und getrieben. Zunehmend und qualitativ bedeutsam werden aber auch Umsetzungsstrategien angewendet, die **andere Teilsysteme** wie das **Gesundheitssystem** oder die **Schule** verantwortlich einbinden. Im Gesundheitsbereich betrifft dies einerseits die Gesundheitsverwaltung auf kommunaler sowie Landesebene und andererseits die unmittelbar involvierten Berufsgruppen wie Kinderärzte oder Hebammen. Die große Bedeutung der **erfolgreichen Verankerung** des Gesundheitsbereichs in den Präventionsketten wird in den Expertengesprächen einhellig bekräftigt, da über das Gesundheitssystem frühe und vertrauensvolle Zugänge zu Familien bestehen. Gleichzeitig wurden auch Herausforderungen für die verbesserte Zusammenarbeit identifiziert. Im Zuge der vertieften thematischen Untersuchung zur Einbindung des Gesundheitsbereichs wurde der Frage nachgegangen, wie die **Einbindung der Gesundheitsverwaltung** bzw. die **Verankerung der Präventionsketten im Gesundheitsbereich** gut gelingen kann.

Umsetzung in den Kommunen

Die Zusammenarbeit zwischen den Bereichen Gesundheit und Kinder- und Jugendhilfe hat sich in NRW in den vergangenen Jahren stetig verbessert, sie birgt gleichzeitig weiterhin **deutliches Verbesserungspotenzial**. Wichtige Meilensteine für die bessere Kooperation in Netzwerken waren das Bundeskinderschutzgesetz von 2012 sowie die Etablierung der Frühen Hilfen ab 2007.

Die Beteiligung des Gesundheitsbereichs in den Präventionsketten erfolgt in den Modellkommunen in den meisten Fällen in der Form von **Steuerungsgremien**. Darüber hinaus sind die Akteure des Gesundheitsbereichs in der **konkreten Umsetzung** von Präventionsarbeit involviert, beispielsweise in der Form von Gesundheitsuntersuchungen oder im Datenaustausch. In der Onlinebefragung der Kommunen ergibt sich folgendes Bild der Einbindung von Gesundheit in Konzeptentwicklung, Steuerung und Implementierung:

Abbildung 27: Beteiligung des Gesundheitsbereichs



Die Akteure des Gesundheitssystems sehen sich in den Gremien der Modellkommunen bisweilen unterrepräsentiert im Vergleich zur Bedeutung, die die Gesundheit aus ihrer Sicht in der kommunalen Präventionsarbeit einnehmen sollte. Einen **strukturellen Sonderfall** stellt der Rheinisch-Bergische Kreis dar mit der dort erfolgten Ansiedlung der kommunalen Koordinierungsstelle bei der Gesundheitsverwaltung (siehe unten).

In den kommunalen Fallstudien wurde einhellig betont, dass die Gesundheitsämter einen wichtigen Kooperationspartner beim Thema Prävention darstellen. Allerdings erfolge der Umgang trotz offensichtlicher Vorteile bisher „**nicht immer kooperativ auf Augenhöhe**“. Zudem zeigt die Untersuchung in den Modellkommunen, dass gute Kooperationen zwischen Gesundheit und Jugendhilfe häufig stehen und fallen durch großes **individuelles Engagement** und durch die **persönliche Verbundenheit von Einzelpersonen**.

Aus Sicht der beteiligten Akteure in den Kommunen ergeben sich aus der Zusammenarbeit mit dem Bereich Gesundheit insbesondere Vorteile bei einem **verbesserten Zugang zu den Zielgruppen**, der die kommunale Präventionsarbeit stark erleichtern kann. So bestehen auf Seiten der Eltern gegenüber dem Gesundheitssystem nur **geringe Berührungsängste** aufgrund des **hohen Vertrauensvorschusses** der Eltern und des **Elterninteresses an einer gesunden Entwicklung** ihrer Kinder. Durch die enge Begleitung von Schwangerschaft und Geburt verfügen die Akteure des Gesundheitsbereichs zudem über den **frühestmöglichen Zugang** zur Zielgruppe. Außerdem werden durch die **verbindlichen Früherkennungsuntersuchungen** alle Kinder erreicht. Durch die systematische Erhebung von Gesundheitsdaten verfügen die Akteure des Gesundheitsbereichs zudem über einen potenziell sehr wertvollen **datengestützten Überblick** über Entwicklungen von Kindern und Jugendlichen vor Ort.

GELINGENSBEDINGUNGEN UND HERAUSFORDERUNGEN

Gelingensbedingungen

Die Untersuchungen haben gezeigt, dass die folgenden Faktoren die erfolgreiche Kooperation der Bereiche Gesundheit und Jugendhilfe befördern.

Gute Kommunikation und gegenseitiges Verständnis
Grundvoraussetzung für die gute kommunale Zusammenarbeit ist eine gezielte Verständigung über den Begriff und die kommunale Herangehensweise an Prävention sowie ein gegenseitiges Verständnis für die Herangehensweisen und Rahmenbedingungen der Bereiche Gesundheit und Jugendhilfe. Aus Sicht der kommunalen Akteure kann dies erreicht werden durch die gemeinsame Definition von zentralen Begriffen und Zielen, durch gute Kommunikationsstrukturen sowie durch eine regelmäßige aktive Moderation zwischen Kinder- und Jugendhilfe sowie Akteuren aus dem Bereich Gesundheit. Die Zusammenarbeit sollte zudem transparent erfolgen, um beiden Kooperationspartnern die Angst zu nehmen, dass ihnen die Arbeitsweise anderer Bereiche übergestülpt wird.

Unterstützung durch kommunale Leitungsebenen
Eine weitere Gelingensbedingung stellt die aktive und explizite Unterstützung der Kooperation durch die Spitzen der Gesundheits- und Jugendhilfe-verwaltungen dar – insbesondere auch auf kommunaler Ebene. Durch entsprechende Absichtserklärungen von der Leitungsebene werden gemeinsame Ziele in der Präventionsarbeit sichtbar. Gleichzeitig wird so ein Signal an alle Angehörigen der Verwaltung gesendet, die Kooperation in ihrer Arbeit höher zu priorisieren.

Anreize für Kooperationen

Auch an der Schnittstelle Jugendhilfe und Gesundheit gilt es, ausreichend starke Anreize für die dauerhafte Zusammenarbeit der beteiligten Akteure zu schaffen. Als wichtigste Gelingensbedingung für die Kooperation in den kommunalen Netzwerken wird die vertrauensvolle Zusammenarbeit genannt, die durch eine adäquate Berücksichtigung der jeweiligen Interessen und Bedarfe erreicht werden kann. Des Weiteren gilt es, die Rahmenbedingungen und Limitierungen der Partner ausreichend zu berücksichtigen. Weitere Anreize bilden die Verdeutlichung von synergetischen Zielstellungen wie beispielsweise die Orientierung am Kindeswohl und an Präventionsrenditen. Die Partizipation von frei praktizierenden Ärzten kann gefördert werden, wenn Netzwerkveranstaltungen als Fortbildungen anrechenbar sind und zu kompatiblen Zeiten für den Praxisbetrieb angesetzt werden.

Herausforderungen

Der Einbindung des Gesundheitsbereichs steht eine Reihe an Herausforderungen entgegen, denen zum Zweck einer erfolgreichen Zusammenarbeit adäquat begegnet werden muss.

Verständigung
Aus den untersuchten Modellkommunen wird berichtet, dass das unterschiedliche Verständnis von Prävention sowie die verschiedenartigen Arbeits- und Umgangsweisen von medizinisch bzw. pädagogisch geschulten Personen eine durchaus relevante Barriere für die Kooperation darstellen. So war in einigen Modellkommunen vergleichsweise viel Kommunikations- und Übersetzungsaufwand notwendig, um die Verständigung zu verbessern: *„Gesundheits- und Jugendhilfe mussten erstmal lernen, miteinander zu arbeiten.“* Neben inhaltlichen Themen betrifft dies auch den Steuerungsansatz, der im Gesundheitsbereich stärker Top-down geprägt ist, während im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe eher flache Hierarchien üblich sind.

Strukturen und Zuständigkeiten
Die weitverbreitete organisationsseitige Trennung der Zuständigkeiten für die Kinder- und Jugendhilfe sowie für das Gesundheitswesen erschwert die Zusammenarbeit zum Thema Prävention sowohl auf kommunaler Ebene wie auch auf Landesebene. So sind die Themen meistens nicht in den gleichen Ministerien bzw. Dezernaten angesiedelt. Aufgrund der Verantwortung der Kreise für das Thema Gesundheit und der häufigen kommunalen Kompetenz für die Kinder- und Jugendhilfe sind die Zuständigkeiten zudem zumeist auf verschiedenen Verwaltungsebenen verteilt. Daraus resultieren aus Expertensicht sehr unterschiedliche Wahrnehmungen der Thematik, schleppende Kooperationsbeziehungen sowie mitunter unabgestimmte Förderansätze. Ein ausreichender systematischer Austausch zur Überbrückung der organisatorischen Trennung findet derzeit noch zu selten statt.

Einbindung des verwaltungsexternen Gesundheitsbereichs
Die Kooperation mit Akteuren wie Kinderkliniken, sozialpädiatrischen Zentren und insbesondere frei praktizierenden Kinderärzten stellt trotz des vorhandenen Problembewusstseins eine Herausforderung dar. Kinderärzte erhalten für ihr Engagement in Netzwerken keine Bezahlung, sodass handfeste Anreize für eine Kooperation fehlen. Zudem sind sie durch die Patientenbetreuung in ihren Praxen bereits stark ausgelastet und zeitlich vergleichsweise inflexibel, sodass zeitliche Sonderlösungen gefunden werden müssen. Aus der Einbindung von Ärzten folgen daher häufig andere Einschränkungen bzw. eine zusätzliche Komplexität für die Netzwerkarbeit.

Datenschutz
Ein wiederkehrendes Thema in der kommunalen Zusammenarbeit zwischen den Bereichen Gesundheit sowie Kinder- und Jugendhilfe stellt der Datenschutz dar. So bestehen Unsicherheiten und Bedenken bei der Bereitstellung von Gesundheitsdaten für die Kinder- und Jugendhilfe, sodass im Zweifel eher wenig kommuniziert wird. Dieser Aspekt ist in den Modellkommunen unterschiedlich stark ausgeprägt, und es wurden kommunal unterschiedliche Auslegungen der Datenschutzvorgaben und unterschiedliche Lösungen gefunden. Eine aufwendige, aber vielversprechende Lösung stellt das Einholen von Einverständniserklärungen bei den betroffenen Personen durch die Ärzte dar.

BEDEUTUNG FÜR DIE ZUKÜNFTIGE PRÄVENTIONSPOLITIK IN NRW

Die Zusammenarbeit zwischen der Kinder- und Jugendhilfe und dem Gesundheitsbereich ist für die zukünftige Präventionspolitik in NRW von großer Relevanz. Auf kommunaler Ebene betonen beide Bereiche die Vorteile und Notwendigkeit einer engen Kooperation für eine erfolgreiche Präventionsarbeit. Die Entwicklungsgruppe „Strategien zur Einbindung des Gesundheitswesens in die kommunale Präventionskette“ will bis Ende 2018 eine Handreichung vorlegen, die u. a. Handlungsempfehlungen für Städte und Kreise für die Zusammenarbeit zwischen der Jugendhilfe und dem Gesundheitswesen enthalten soll.

Ein Anlass, der bereits heute und auch künftig für einen intensiveren Dialog zwischen Kinder- und Jugendhilfe sowie Gesundheit auf kommunaler und landesweiter Ebene sorgt, ist die Umsetzung des Bundespräventionsgesetzes in NRW. Hieraus resultiert die Möglichkeit, gesundheitsförderliche Aktivitäten über den Zuständigkeitsbereich der Sozialversicherungen zu fördern. Hier besteht auf Seiten der kommunalen Strukturen ein erhebliches Interesse, Kooperationen einzugehen und bestehende Landesrahmenbedingungen anzupassen. An dieser Stelle gilt es im Besonderen, auf übergeordneter Ebene geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen, um kohärente Ansätze in der kommunalen Präventionspolitik zu ermöglichen.

Darüber hinaus wird von Seiten des Gesundheitsbereichs nachdrücklich für den Leitgedanken „Health in all Policies“ geworben, der sich im vorliegenden Kontext auch als „Kids in all Policies“ verstehen lässt. Dieses Prinzip beschreibt die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Gesundheit bzw. von gesundem Aufwachsen von Kindern in allen Politikbereichen (z. B. Stadtentwicklung, Verkehr, Soziales etc.), um kohärente Lösungen für eine Lebensphase im Gesundheits- bzw. Kindesinteresse zu erreichen. Der Gedanke der Abbildung von Präventionsketten entlang von Biografien würde so ergänzt durch einen stärkeren Blick auf die Gleichzeitigkeit gesundheitsförderlicher Kontakte im Leben eines Kindes – Beispiele sind der Schulweg oder die Ausgestaltung des sozialen Nahbereichs. Für die Präventionsketten würde dies eine konzeptionelle Erweiterung bedeuten hin zu einem noch integrativeren Ansatz.

6.4 Datenverwendung, Datenschutz, Datenverfügbarkeit, Umgang mit sozialräumlichem Monitoring, Nutzung erhobener Daten

Relevanz des Themas für Kommunale Präventionsketten

Mit den kommunalen Präventionsketten ist das **Bewusstsein für die Chancen und Herausforderungen eines datenbasierten, evidenzorientierten Präventionsmanagements** in den teilnehmenden Kommunen geschärft worden. Dabei geht es für die Kommunen einerseits um die Frage der grundsätzlichen **datengestützten Planung** von präventiven Maßnahmen, im Sinne eines Monitorings. Andererseits geht es um Fragen nach der tatsächlichen **Wirksamkeit** einzelner Maßnahmen im Sinne einer Evaluation. Im Zuge der Begleitforschung sind hierzu bereits wichtige Erkenntnisse entwickelt und veröffentlicht worden[13]. Auch der Qualitätsrahmen zum Aufbau einer Präventionskette nimmt den Aspekt als zentrale Erkenntnis aus der Arbeit mit den 18 Modellkommunen auf: Als vierte Station des Qualitätskreislaufs wird im Qualitätsrahmen das **wissensbasierte Handeln** beschrieben. Damit ist gemeint, dass Handlungsentscheidungen auf einer möglichst breiten Informationsbasis getroffen werden sollten, wozu neben dem vorhandenen fachlichen Wissen auch eine gute Datengrundlage gehört. Um besser zu verstehen, wie die Kommunen das wissensbasierte Handeln mithilfe von Daten umsetzen und welche Herausforderungen dabei bestehen, wurde diese Vertiefungs-Fallstudie durchgeführt. Auf Basis der bereits geführten Experteninterviews und kommunalen Fallstudien sowie fünf weiteren vertiefenden Interviews speziell zum Thema **Datengewinnung und Datennutzung** werden im Folgenden zentrale Erkenntnisse zusammengefasst.

Umsetzung in den Kommunen

Unter den am Landesprogramm teilnehmenden Kommunen besteht eine **große Varianz hinsichtlich des Umgangs mit Daten**. Während in manchen Kommunen bereits lange vor dem Landesprogramm ausführliche und integrierte Konzepte zur Datenerhebung und -nutzung entwickelt wurden und nun für die Präventionsketten genutzt werden können, stehen andere Kommunen auch nach mehreren Jahren der Teilnahme am Landesprogramm noch vor erheblichen Herausforderungen. Eine zentrale Rolle bei dem Thema nehmen die **abgeschotteten Statistikstellen** ein. Ist eine solche Statistikstelle vorhanden, erleichtert dies die Arbeit mit Daten erheblich, da in einer abgeschotteten Statistikstelle **Daten aus allen Bereichen der Verwaltung** ausgewertet werden dürfen. Allerdings sind Statistikstellen vor allem in großen kreisfreien Städten verbreitet. Kleinere Städte und insbesondere kleine kreisangehörige Kommunen verfügen in der Regel nicht über eine solche Statistikstelle. Das Vorhandensein einer abgeschotteten Statistikstelle alleine ist jedoch weder Voraussetzung noch Garantie für einen gelingenden Umgang mit Daten in der Präventionsarbeit. Außerdem müssen Statistikstellen entsprechend ausgestattet sowie fähig sein, im Verwaltungsquerschnitt zu agieren, um gewinnbringend für die Arbeit in den kommunalen Präventionsketten zu sein (vgl. dazu Gelingensbedingungen weiter unten).

Insgesamt zeigt sich aber, dass das **Bewusstsein** rund um das Thema Daten und ihrer Relevanz für die Präventionsarbeit in den Kommunen des

[13] Hierzu zählen insbesondere der 11. Werkstattbericht („Sozial- und Bildungsmonitoring für kommunale Prävention“) und die Publikation zu den Ergebnissen der Mikrodatenanalyse („Kommunale Mikrodatenanalyse. Praktischer Nutzen und Anwendungsbeispiele“). Darin wird exemplarisch für die Kommunen Mülheim und Hamm dargelegt, wie man Daten der Schuleingangsuntersuchung für die Präventionsarbeit nutzen kann.

Landesprogramms hoch ist. Dabei spielen für die Kommunen unterschiedliche Aspekte eine Rolle:

- Man möchte wissen, **ob das, was man tut, auch funktioniert** bzw. wirkt**.** Diese forscherische Perspektive auf das eigene Handeln und auf präventive Maßnahmen insgesamt wurde insbesondere auch durch die wissenschaftliche Begleitung und die Arbeit der Landeskoordinierungsstelle bestärkt.
- Man möchte wissen, **welche Bedarfe** die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen bzw. Familien wirklich haben und was sie ganz konkret brauchen, um die eigenen Maßnahmen entsprechend zuzuschneiden.
- Man möchte wissen, **wo besonders große oder akute Bedarfe bestehen** oder wie es einer der interviewten Experten formulierte: „Wo es brennt, seit wann es brennt und wo es vielleicht noch brennen könnte.“
- Man möchte **„etwas Konkretes in der Hand halten“** bei der Argumentation gegenüber Kämmerern und politischer Spitze.

Je nachdem, welcher dieser Aspekte im Vordergrund steht, ist jedoch ein spezifisches Vorgehen nötig. Für die Feststellung von Wirkungen einzelner Maßnahmen ist ein evaluatorisches Vorgehen nötig. Um einen Überblick darüber zu haben, wo innerhalb der Kommune besondere Bedarfe bestehen bzw. um zu identifizieren, „wo es brennt“, ist ein sozialräumliches Monitoring in der Regel der beste Weg. Über ein solches Monitoring erfährt man auch bereits viel darüber, welche Bedarfe überhaupt bestehen, dennoch kann es sich für die Erfassung von Bedarfen anbieten, Fachkräfte, freie Träger sowie die Zielgruppe selbst im Sinne einer stärkeren Partizipation direkt zu befragen und in die Planung von Maßnahmen einzubinden.

Grundsätzlich kann man die Kommunen des Landesprogramms in Bezug auf die Umsetzung datenbasierter Präventionsarbeit grob in zwei Gruppen einteilen: einerseits diejenigen Kommunen, die sich **noch auf dem Weg dahin befinden, ein Monitoringkonzept zu entwickeln** oder verstärkt versuchen, die Evaluation von Maßnahmen zu etablieren, und andererseits diejenigen Kommunen, in denen – oft schon seit vielen Jahren – **detaillierte sozialräumliche Monitoringsysteme fest etabliert** sind. In den folgenden Praxisbeispielen sind explizit zwei Kommunen ausgewählt, die sich erst vor relativ kurzer Zeit auf den Weg gemacht haben und dennoch bereits gut aufgestellt sind, um datenbasierte Präventionsarbeit zu betreiben.

GELINGENSBEDINGUNGEN UND HERAUSFORDERUNGEN

Herausforderungen

Datenschutz
Eine der am häufigsten in den kommunalen Fallstudien benannten Herausforderung ist der Datenschutz. Allerdings stellt der Datenschutz nicht pauschal eine Herausforderung dar, sondern nur in bestimmten Fällen. So gibt es **grundsätzlich keine Probleme, solange es um Aggregatdaten geht**. Bei bestimmten Daten, wie z. B. über den SGB-II-Bezug, gilt zudem die Vorgabe, dass Daten nur verfügbar sind, wenn es eine gewisse Mindestanzahl an Fällen gibt. Dies kann insbesondere dann zur Herausforderung werden, wenn sozialräumliche Einheiten so klein gewählt sind, dass dies häufig zutrifft.
Ein wichtiger Aspekt beim Thema Datenschutz im Kontext der Kommunalen Präventionsketten ist die Frage, ob und inwiefern **Individualdaten zwischen Fachabteilungen ausgetauscht** werden. In Verwaltungen fallen routinemäßig Individualdaten an, die für die Steuerung von präventiven Maßnahmen von Interesse sein können. Grundsätzlich haben aber Verwaltungsmitarbeiter keinen Anspruch darauf, Daten anderer Fachbereiche zu erhalten. Wenn eine Kommune über eine **abgeschottete Statistikstelle** verfügt, kann sie Individualdaten aus allen Bereichen der Verwaltung beziehen und analysieren. Die Ergebnisse dieser Analysen auf aggregierter Ebene dürfen dann auch wieder an andere Bereiche der Verwaltung übermittelt werden, die Individualdaten selbst aber bleiben ausschließlich innerhalb der Statistikstelle. Existiert jedoch keine Statistikstelle, wie in den meisten kreisangehörigen Kommunen aber auch in Landkreisen, besteht die einzige Möglichkeit darin, über Kommunikation und Darlegung des konkreten Anliegens eine Lösung zwischen den jeweiligen Akteuren zu finden. Dies kann z. B. gelingen, wenn Datensätze anonymisiert werden oder Akteure der Fachabteilungen selbst in die Auswertung eingebunden werden (vgl. dazu auch Gelingensbedingungen). Allerdings bleibt dies immer ein individueller Aushandlungsprozess, da die datenschutzrechtlichen Vorgaben auch so verstanden und ausgelegt werden können (und auch häufig werden), dass ein Austausch von Individualdaten gar nicht stattfindet.
Besonders häufig wurden Herausforderungen beim Austausch von Individualdaten innerhalb der Verwaltung bei den Daten der **Schuleingangsuntersuchung** geschildert. Diese sind einerseits sehr relevant für die Zielgruppe und Maßnahmen der Kommunalen Präventionskette. Allerdings besteht hier die Besonderheit, dass sie wie **Patientendaten** behandelt werden und somit zu den besonders sensiblen und schützenswerten personenbezogenen Daten zählen.

Datenverfügbarkeit
Neben den verwaltungseigenen Daten nutzen die Akteure der kommunalen Präventionsketten auch Daten aus externen Quellen. Hierzu zählen insbesondere Daten der Bundesagentur für Arbeit über den Bezug von Leistungen, die man als Kommune kostenpflichtig beziehen kann. Besonders viele Schwierigkeiten werden jedoch bei der Verfügbarkeit von Schülerindividualdaten beschrieben. Über IT.NRW werden Daten lediglich aggregiert auf Schulebene bereitgestellt. Dies kann zwar auch für bestimmte Zwecke hilfreich sein, in der Regel sind aber weitere Aspekte von Interesse, die darüber nicht abgebildet werden können. Da die Schülerindividualdaten den Schulen selbst gehören, kann hier nur im direkten Austausch mit den Schulen eine Lösung gefunden werden (vgl. Gelingensbedingungen). Hier werden derzeit auch im Zuge der vom BMBF geförderten Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement Materialien und Lösungsansätze entwickelt (vgl. Gelingensbedingungen).

Datenqualität
Selbst wenn die grundsätzliche Datenverfügbarkeit gegeben ist, können noch Herausforderungen hinsichtlich der konkreten Qualität der Daten bestehen. Dazu zählt z. B. die Form, in der Daten zur Verfügung stehen: Liegen die Daten möglicherweise gar nicht elektronisch vor? Liegen sie zwar elektronisch vor, aber in lauter unterschiedlichen Programmen und Formaten? Stimmen Definitionen von Altersgruppen oder sozialräumliche Angaben in den verschiedenen Datensätzen miteinander überein? Einheitlichkeit in Bezug auf die Datenerhebung und das Datenmanagement innerhalb von Kommunen ist sehr wünschenswert und es bestehen auch entsprechende Programme. Allerdings ist der Erstaufwand für die Vereinheitlichung oft so hoch, dass viele Kommunen davor zurückschrecken.

Zusammenhänge statt Statistik
In vielen Kommunen liegt der Fokus bisher vorrangig auf der Darstellung von Ist-Zuständen. In der Sozial- oder Bildungsberichterstattung werden häufig Durchschnittswerte berichtet, z. B. innerhalb einer Alterskohorte oder über die gesamte Kommune hinweg. Es handelt sich also um statistische Beschreibungen einer Situation. Angestoßen durch die Arbeit im Zuge der Kommunalen Präventionsketten sind jedoch weitergehende, sozialwissenschaftliche Fragen in den Vordergrund gerückt. Es geht nicht mehr nur um die reine Situationsbeschreibung, sondern um die konkreten Zusammenhänge zwischen verschiedenen Aspekten. Das heißt z. B., dass es nicht nur von Interesse ist, wie viele Kinder einer bestimmten Alterskohorte in einem Stadtteil eine Kita besuchen, sondern inwiefern es einen Zusammenhang zwischen dieser Anzahl und den Ergebnissen der Schuleingangsuntersuchung gibt. Um solche Fragestellungen beantworten zu können, sind jedoch fundierte Kenntnisse sozialwissenschaftlicher Methoden nötig. Diese Kenntnisse müssen entsprechend innerhalb der Kommunen bzw. der Statistikstellen der Kommunen vorhanden sein.

Gelingensbedingungen

Abgeschottete Statistikstellen
Das Vorhandensein einer abgeschotteten Statistikstelle ermöglicht, wie bereits beschrieben, die Analyse von Individualdaten aus allen Bereichen der Verwaltung. Das Vorhandensein alleine ist jedoch noch keine Erfolgsgarantie. Statistikstellen müssen auch **personell gut ausgestattet** sein. Dies bezieht sich sowohl auf die **Anzahl** an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als auch darauf, inwiefern diese über sozialwissenschaftliche **methodische Kenntnisse** verfügen.
Damit die Möglichkeiten einer kommunalen Statistikstelle besonders gewinnbringend für die Kommunalen Präventionsketten genutzt werden können, ist zudem eine gute **Kommunikationskultur** und regelmäßiger **Austausch** zwischen der Statistikstelle und den Fachbereichen wichtig. So können Bedarfe und Erkenntnisinteresse der Fachbereiche dargelegt werden und von den Statistikstellen adressiert werden.

Integrierte kommunale Planung
Unabhängig davon, ob es in einer Kommune eine abgeschottete Statistikstelle gibt oder nicht, ist der **Austausch zwischen den diversen Fachplanerinnen und Fachplanern** eine zentrale Stellschraube. In den verschiedenen Gesprächen mit Kommunen, die bereits sehr gut hinsichtlich Datengewinnung und Datennutzung aufgestellt sind, wurde das Zusammenbringen der verschiedenen Fachplanungen als wichtiger vorbereitender Schritt, aber auch als dauerhafter Ansatz beschrieben. Durch

den gemeinsamen Austausch können Synergien identifiziert werden und der Blick auf weitere thematisch relevante Daten für den eigenen Fachbereich erweitert werden.

Kommunikation, Transparenz und Beteiligung
Vielen der beschriebenen Herausforderungen kann begegnet werden, indem die konkreten Anliegen und Ziele transparent gemacht werden und die beteiligten Akteure eingebunden werden. Dies gilt sowohl für Akteure innerhalb der kommunalen Verwaltung wie auch für solche außerhalb der Verwaltung.
Dass Individualdaten anderer Fachbereiche in manchen Kommunen genutzt werden können auch ohne abgeschottete Statistikstelle, ist in der Regel auf eine intensive Kommunikation vorab zurückzuführen. Dabei geht es vor allem darum, genau zu erläutern, **zu welchem Zweck und in welcher Form** die Daten benötigt werden. So kann sich z. B. herausstellen, dass die Ergebnisse auch für den bereitstellenden Fachbereich von Interesse sind. Außerdem sollte man sich darauf verständigen, was genau mit den Ergebnissen passiert, z. B. was genau in aggregierter Form weitergegeben oder veröffentlicht wird. Außerdem können Kompromisse gefunden werden hinsichtlich der Anonymisierung oder möglicherweise spezifischen Aggregierung bestimmter Daten. Der Austausch ermöglicht es zudem, das Fachwissen der Akteure zu ihren Daten zu berücksichtigen und so das Risiko von Fehlinterpretationen zu reduzieren.
Auch außerhalb der Verwaltung spielen Kommunikation und Transparenz eine wichtige Rolle für den Erfolg datenbasierter Präventionsarbeit. Durch eine **frühzeitige Einbindung** bereits im Zuge der Vorbereitung einer konkreten Datenerhebung oder Auswertung können einerseits **Verständnis und Akzeptanz** für das Vorhaben erzeugt, aber auch wichtige **fachliche Inputs berücksichtigt** werden. Auch die Erkenntnisse aus der Analyse der Daten können an die Akteure zurückgespiegelt werden und von diesen kommentiert werden. So wird nicht nur sichergestellt, dass Daten nicht fehlinterpretiert wurden, sondern man erhält in der Regel auch ergänzende qualitative Informationen zu den vorliegenden Daten. In manchen Fällen ist eine direkte Einbindung der Akteure, über die man gerne bestimmte Daten hätte, zudem der einzige Weg, um diese – auch in der gewünschten Form – zu erhalten. Dies gilt insbesondere für Schulen und Schülerdaten.

Unterstützung und Aufmerksamkeit für das Thema
Derzeit genießt das Thema nicht nur im Zuge des Landesprogramms Kommunale Präventionsketten große Aufmerksamkeit. Auch **andere Landesprogramme sowie Bundesprogramme** fördern Maßnahmen hin zu einem konsequenteren datenbasierten Vorgehen. Die vom Land Nordrhein-Westfalen geförderte Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung (FSA) bietet beispielsweise **verschiedene Unterstützungsleistungen** an. Neben der direkten Unterstützung werden auf der Webseite der FSA diverse **Publikationen** zugänglich gemacht, die z. B. verfügbare Datenquellen für die kommunale Sozialberichterstattung übersichtlich darstellen. Über die Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement des Bundesministeriums für Bildung und Forschung sowie die dazugehörige Transferagentur NRW bestehen verschiedene Unterstützungsformate und Publikationen rund um das Thema Bildungsmonitoring, in denen ebenfalls die Herausforderung des Zugangs zu Schülerindividualdaten thematisiert und bearbeitet wird[14]. Darüberhinaus stehen den Kommunen auch zunehmend unterstützende Tools zur grafischen Aufbereitung von Daten zur Verfügung. Dazu zählen gerade auch

[14] Einen guten Überblick über bestehende Datenquellen und Herausforderugen bietet hier z. B. die Publikation „Bildungsmonitoring und kommunales Datenmanagement: Die Verschränkung von Datenbeständen als Grundlage für kommunales Bildungsmanagement“ (verfügbar unter: https://www.transferagentur-nordrhein-westfalen.de/fileadmin/Dateien/Broschueren/ISA_Broschuere_Datenmanagement.pdf)

Programme, die eine geografische Darstellung kleinräumiger Daten ermöglichen wie z. B. der KECK-Atlas der Bertelsmann-Stiftung oder der softwarebasierte InstantAtlas™.[15]

BEDEUTUNG FÜR DIE ZUKÜNFTIGE PRÄVENTIONSPOLITIK IN NRW

Die datenbasierte Arbeit hat für Kommunen in ganz Deutschland in den letzten Jahren massiv an Bedeutung gewonnen und wird voraussichtlich auch weiterhin an Bedeutung gewinnen. Dies hängt einerseits mit den knappen kommunalen Finanzressourcen zusammen und dem damit einhergehenden Anliegen, die vorhandenen Mittel möglichst effizient zu nutzen. Dazu möchte man einerseits wissen, ob und wie Maßnahmen eigentlich funktionieren und wo sie am dringendsten benötigt werden. Hierfür sind Sozialmonitorings eine gute Ausgangslage. Sie ermöglichen Kommunen einen Überblick und einen Ausgangspunkt für die Steuerung und Planung konkreter Maßnahmen. Sie ersetzen aber nicht das Fachwissen der Akteure, sondern stellen eher ein unterstützendes Instrument dar.

Die Arbeit der Kommunen im Landesprogramm Kommunale Präventionsketten hat außerdem die forscherische Sicht auf konkrete Präventionsmaßnahmen gestärkt: Was funktioniert gut, warum und für wen? Neben der Überprüfung und Evaluation der eigenen Maßnahmen ist so auch ein Austausch über erprobte und erwiesenermaßen erfolgreiche Maßnahmen entstanden. Eine direkte Übertragung von Maßnahmen von einem kommunalen Kontext auf den anderen ist zwar nur selten möglich. Je genauer die Kommunen jedoch über ihre eigene Situation vor Ort Bescheid wissen, gegebenenfalls unterfüttert mit Daten und auch Entwicklungen über die Zeit, desto besser können sie solche bereits erprobten Maßnahmen an ihre eigenen Bedingungen vor Ort anpassen.

[15] Ein Beispiel für die Nutzung des KECK-Atlas durch die Präventionsketten-Kommune Mühlheim an der Ruhr ist verfügbar unter: https://www.keck-atlas.de/keck/atlas.html?tx_itaohyperion_pi0%5BselectedCommune%5D=3&tx_itaohyperion_pi0%5Baction%5D=index&tx_itaohyperion_pi0%5Bcontroller%5D=Atlas
Ein Beispiel für die Nutzung des InstantAtlas™ durch die Präventionsketten-Kommune Oberhausen ist verfügbar unter: https://www.oberhausen.de/atlas/Sozialstrukturatlas/

6.5 Funktionale Governance: Gute Beispiele der Koordinierung und Abstimmung zwischen Ressorts auf Landesebene (Vergleich mit Erfahrungen und Umsetzung in anderen Bundesländern) und gespiegelt auf kommunaler Ebene

AUSGANGSLAGE

Relevanz des Themas für Kommunale Präventionsketten

In den teilnehmenden Kommunen wird die Arbeit an den Präventionsketten als wichtiger Impuls zur Reflexion und Weiterentwicklung von Steuerungs- und Kooperationsstrukturen beschrieben. In fast allen kommunalen Fallstudien wird deutlich, dass Verwaltung, öffentliche Institutionen und freie Träger schon vor der Förderung der kommunalen Präventionsketten zusammengearbeitet haben – jedoch zum Teil unsystematisch und unkoordiniert. Deshalb sei es Kernanliegen der kommunalen Präventionsketten, genau dieses Zusammenspiel und damit die Steuerungs- und Kooperationsstrukturen zu optimieren. In Fallstudien wird berichtet, dass kommunal abgestimmtes Handeln erschwert werde, weil Rahmen und Förderlinien auf der Landesebene nicht hinreichend abgestimmt seien.

Aus der Forschung ist bekannt, dass in Mehrebenensystemen Strukturoptimierungen auf einer Ebene – hier in Kommunen oder Kreisen – auf der höheren Ebene gespiegelt werden müssen. Analoge Strukturen sind auf allen Ebenen nötig, um passende Rahmenbedingungen mit besserer Praxis koppeln zu können. So arbeitet beispielsweise die Hochschule Düsseldorf (2017) im Rahmen eines Projektes zur Vernetzung und Steuerung zivilgesellschaftlicher und institutioneller Ressourcen in der Arbeit mit Flüchtlingen heraus, dass schon durch finanzielle Förderung des Landes „die Betrachtung auf sozialräumlicher Ebene nicht hinreicht, um die Erfolgsbedingungen einer sozialräumlichen Geflüchteten- und Integrationsarbeit abzumessen. Die Verteilung von Zuständigkeiten im politischen Mehrebenensystem zeigt auf, dass die sozialräumlichen Handlungsmöglichkeiten an zahlreiche externe Bedingungen und Strukturvorgaben geknüpft sind.“ [16] In der Analyse von Strategien unterschiedlicher Staaten bei der Umsetzung von Entwicklungsvorhaben von nationaler Bedeutung stellen Oelkers und Reusser (2008) ergänzend fest, dass Verantwortung und Haftbarkeit für Erfolg nicht nur auf der Ebene der einzelnen Institutionen und Personen, sondern auch bei der „Systemspitze“, den „Bildungsbehörden“ und den intermediären Akteuren liegen – es werde ein Ausbalancieren von Top-down- und Bottom-up-Impulsen benötigt.[17]

[16] Vgl. Deinet, Ulrich; van Rießen, Anne (2017): INTESO: Integration im Sozialraum. Lokale Konzepte zur Vernetzung und Steuerung zivilgesellschaftlicher und institutioneller Ressourcen in der Arbeit mit Flüchtlingen. Working Paper Nr. 1. Sozialräumliche Geflüchteten- und Integrationsarbeit im politischen Mehrebenensystem.
März 2017, S. 16. Online verfügbar unter https://soz-kult.hs-duesseldorf.de/forschung/forschungsaktivitaeten/forschungsprojekte/inteso, Abruf 10.07.2018.
[17] Oelkers, Jürgen; Reusser, Kurt (2008): Qualität entwickeln – Standards sichern – mit Differenzen umgehen. Herausgegeben vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bildungsforschung Band 27). Berlin, S. 252 f.

Wahrnehmung der bisherigen Umsetzung einer adäquaten Steuerung im Mehrebenensystem

In den Fallstudien und Experteninterviews wird das mangelhafte Zusammenwirken der Akteure auf Landesebene vielfach benannt:

„Die Ministerien müssen auch anders miteinander reden. Alleine Schule und Jugend. Ich glaube, dass eine Verwaltung häufig versäult denkt. (…) Je höher ich gehe – auf Landes- oder Bundesebene – desto versäulter wird das. Es wäre wichtig, dass da miteinander gesprochen wird, um dann auch Dinge ganz anders runterbrechen zu können.“ (Kommune)

"Ich würde mir wünschen, dass das Land nicht so stark nur in den Jugendbereich denkt, sondern auch systemisch übergreifend denkt. Mit dem Bereich Gesundheit und der Einbeziehung von anderen Akteuren tut es das ja, aber das man auch eben im Rahmen der ministeriellen Organisation durchaus vielleicht da mal guckt, ob man das eine nicht mit dem anderen verbinden kann." (Kommune)

„Das Zusammenbringen der unterschiedlichen Ressorts in der Landesregierung ist nur teilweise gelungen, was nicht verwunderlich ist, da das Überwinden von Systemlogiken Zeit braucht und der Weg dahin, Prävention vom Kind bzw. dem Jugendlichen aus zu denken, ein mühsamer ist.“ (Expertenmeinung)

Von Kommunen und Expertinnen und Experten wird eingefordert, dass die Hauptpolitiklinien und die Ausgestaltung von Förderprogrammen so abgestimmt wird, dass Brüche oder Lücken in der Landespräventionskette vermieden werden, wie sie in den Fallstudien beispielsweise bei den Regelungen zur Zurückstellung von Schulkindern und fehlender Absprachen mit dem Kitabereich berichtet werden.

In Experteninterviews wird zur ersten Förderphase berichtet, dass das Land eine interministerielle Lenkungsgruppe eingerichtet hatte, mit der der Präventionskettenansatz auf Landesebene begleitet werden sollte. Ein notwendiger Paradigmenwechsel sei jedoch durch die Lenkungsgruppe nicht erreicht worden, weil Ressourcenkämpfe und Abgrenzung von Verantwortlichkeiten gegenüber einem kooperativen Ansatz überwogen.

Bezogen auf die zweite Förderphase rufen die Kommunen in den Fallstudien die Notwendigkeit auf, dass es besonders zwischen den für Armuts- prävention zentralen Schlüsselressorts Jugend, Gesundheit und Schule ein abgestimmtes Handeln auf Landesebene geben solle. Dabei würde es als hilfreich empfunden werden, wenn die Ministerien gemeinsame Eckpunkte und Themen festhalten, an denen die Kommunen anknüpfen könnten.

GELINGENSBEDINGUNGEN

Bündelt man die Einschätzungen aus Experteninterviews, tragen folgende kulturelle und strukturelle Elemente zu einer Governance auf Landesebene bei, die die kommunale Kooperation stützt:

Kooperationskultur

- Prävention muss ein Top-Thema der Staatskanzlei und der Hausspitzen sein: *”Bürgermeister brauchen von der Landesspitze das Signal, dass Kinder und Familien nicht nur Gedöns sind, sondern der Blick auf Kinder wichtig.*“ (Expertenperspektive)
- Nicht das Vorhandensein von Akteuren und Strukturen ist relevant, sondern wie sie zueinander in Beziehung stehen: Die phänomenologische Netzwerktheorie arbeitet dabei mit dem Begriff der „Kultur“, wonach das Zusammenwirken von Akteuren eine bestimmte Kultur produziert, die entwicklungsfähig ist: *”Wenn ich als Kopf im Büro eine Person sitzen hätte, die keine Lust auf Kooperation hat, würde mir die Struktur nichts nutzen.”* (Kommune).
- Die Kooperationskultur bekommt eine Basis, indem Beziehungen zwischen Akteuren aufgebaut werden, die sich wechselseitig ihre inhaltlichen Herkünfte vorstellen. Dies geschieht am besten anhand von konkreten Projekten, bei denen für ressortübergreifend zu bearbeitende Probleme Lösungen entwickelt werden.
- Gemeinsame Zielvorstellung der Akteure und die Suche nach Schnittstellen und Anschlussfähigkeit helfen, die „Mauer“ verschiedener Fachlichkeiten und Verantwortlichkeiten zu überwinden.
- Die Kooperationskultur zwischen Land und Kommunen sollte als ein „Gegenstromprinzip“ des wechselseitigen Lernens verstanden werden. In einem Kommunikationskreislauf mit aufeinander bezogenen Zielen und Maßnahmen dürfe kein Akteur den Eindruck erzeugen, schon alles zu wissen – der gemeinsame Lernprozess von Kommunen und Ministerien muss verdeutlicht werden.

Kooperationsstruktur

- Man benötigt die verschiedenen kooperierenden Fachministerien, um die großen Themen zu sortieren. Gemeinsam muss ein Handlungsplan erstellt werden, der mit Berichtspflicht und Steuerungsgremium hinterlegt werden sollte.
- Eine gesetzliche Verpflichtung wäre für die zielorientierte Kooperation im Mehrebenensystem hilfreich.
- Wenn es ein federführendes Ministerium gibt, muss dieses so steuern, dass einzelne Fachperspektiven wirklich durchdrungen werden, sodass eine Gesamtperspektive entsteht.
- Dabei gilt es, nicht nur Ministerien mitzudenken, sondern im Sinne einer Public Governance auch Assoziationen wie kommunale Spitzenverbände, die Wohlfahrtsverbände oder die Ärztekammer einzubinden – die Akteure, mit denen gemeinsame Lösungen entwickelt werden und die diese dann auch schnell umsetzen können.
- Dafür sind Steuerungsgremien wie Beiräte hilfreich, wenn sie nicht nur abnicken, sondern im Sinne der Dezentralisierung von Verantwortung auch ihren Teil der Verantwortung übernehmen.
- Auf kommunaler Ebene haben professionell moderierte Lernnetzwerke gut funktioniert, etwas Vergleichbares könnte auch auf Landesebene helfen.

BEDEUTUNG FÜR DIE ZUKÜNFTIGE PRÄVENTIONSPOLITIK IN NRW

In einem Experteninterview wurde verdeutlicht, warum gerade für den Erfolg und die Nachhaltigkeit kommunaler Präventionsketten eine kooperative Kultur auf Landesebene notwendig sei: Demnach müsse die übergeordnete Ebene vor allem helfen, die unterschiedlichen Logiken, Kulturen und Rahmenbedingungen (z.B. Rechte, Finanzen, Förderlinien) zu sortieren, weil es zur Lösung komplexer Problemlagen eben notwendig sei, in unterschiedlichen Systemen mit verschiedenen Logiken zu agieren (Hybridisierung). Dabei dürfe diese Sortierung nicht dem Zufall einer pfiffigen Person vor Ort überlassen werden. Häufig werden in den Kommunen Schwierigkeiten beschrieben, Systemgrenzen zu erkennen und unterschiedliche Logiken aufeinander zu beziehen. Dieser Schwierigkeit müsse durch zielgerichtete Abstimmung begegnet werden, die Top-down gefördert und Bottom-up in der Kooperation zwischen Ministerien und Abteilungen durch die Suche nach Anschlussstellen zwischen den Fachlichkeiten und Verantwortungsbereichen umgesetzt werden muss. Aus der Organisationsforschung sei bekannt: Nur was auf Führungsebene umgesetzt wird, kann auf operativer Ebene gelingen.

Die Kommunen benötigen als strategischen und organisatorischen Rahmen für ihre Präventionsarbeit also, dass auf Landesebene die verschiedenen kooperierenden Fachministerien die mit Prävention verbundenen Politik- und Förderlinien sortieren. Deshalb wird die Frage, inwiefern die kooperativ entwickelten Steuerungsstrukturen in den Kommunen auf Landesebene gespiegelt werden, eine der Schlüsselfragen sein, die die Wirksamkeit einer nachhaltigen Präventionspolitik in der Fläche des Landes Nordrhein-Westfalen beeinflussen wird.

7. EMPFEHLUNGEN UND AUSBLICK

Die Evaluation ist beauftragt, über den aktuellen Förderzeitraum bis Ende 2018 **hinausweisende Empfehlungen** zu formulieren, wie der **Präventionsansatz** mit einem integrierten Ansatz **flächendeckend** im gesamten Land Nordrhein-Westfalen *„losgelöst von staatlichen Sonderprogrammen*“ und in Kooperation mit der örtlichen Ebene Umsetzung finden kann (MKFFI 2017: 8).

Damit werden der Evaluation zwei Aufgaben gestellt:

- Zum einen gilt es zu untersuchen, inwiefern „Kein Kind zurücklassen“ bzw. „Kommunale Präventionsketten“ als gestufte Förderprogramme in ihrer Ausgestaltung (Instrumente und Wirkmechanismen) sowie mit potenziell zu transferierendem Handlungswissen (Materialien der Begleitforschung und Landeskoordinierungsstelle, gute Praxis) geeignete Elemente für ein **„Scaling-up“** in der Fläche enthalten. In diesem Kontext ist u. a. zu klären, wo Nachsteuerungsbedarfe bestehen und Bedingungsgefüge für einen Transfer zu beachten sind.
- Zum anderen muss der Flächenanspruch damit verbunden werden, über die bisherigen Förderprogramme **hinausweisende** Aspekte zu identifizieren, die die **Rahmensetzungen** durch das Land und gegebenenfalls auch den Bund betreffen.

Die Transferforschung, die beispielsweise in den letzten Jahren in der Bildungsforschung verstärkt wurde, bietet für diese zwei Aspekte folgende Einordnung:

- Bewährte Maßnahmen und Programme zu transferieren, ist nicht als pure Übertragung vorstellbar, sondern müsse jeweils **Bedingungen und Prozesse** berücksichtigen, die Erfolg oder Misserfolg beeinflussen (Nickolaus u. a. 2010: 23).
- Transfer aus komplexen Entwicklungsprogrammen heraus kann nicht „als einstufiger Prozess“ verstanden werden, der das „System in einem einzigen Schritt in der ganzen Breite“ erfassen kann: *„Vielmehr entfalten Reformen, die die normativen und operativen Tiefenstrukturen, Einstellungen und Identitäten eines kollektiven Akteurs betreffen, ihre **Wirkung in mehreren zeitlich sich erstreckenden Phasen**.*“ (Oelkers & Reusser 2008: 237).
- Für ein Scaling-up im Mehrebenensystem ist immer auch das Zusammenwirken der Akteure und Strukturen der unterschiedlichen Ebenen zu berücksichtigen, nicht nur das Agieren auf kommunaler Ebene (vgl. Themenfallstudie Funktionale Governance).

Vor diesem Hintergrund liefert die Evaluation Ergebnisse, inwiefern Transferpotenziale bestehen und welche Hinweise auf notwendige Rahmensetzungen sichtbar wurden.

7.1 Transferpotenzial der kommunalen Präventionsketten und Nachsteuerungsbedarf

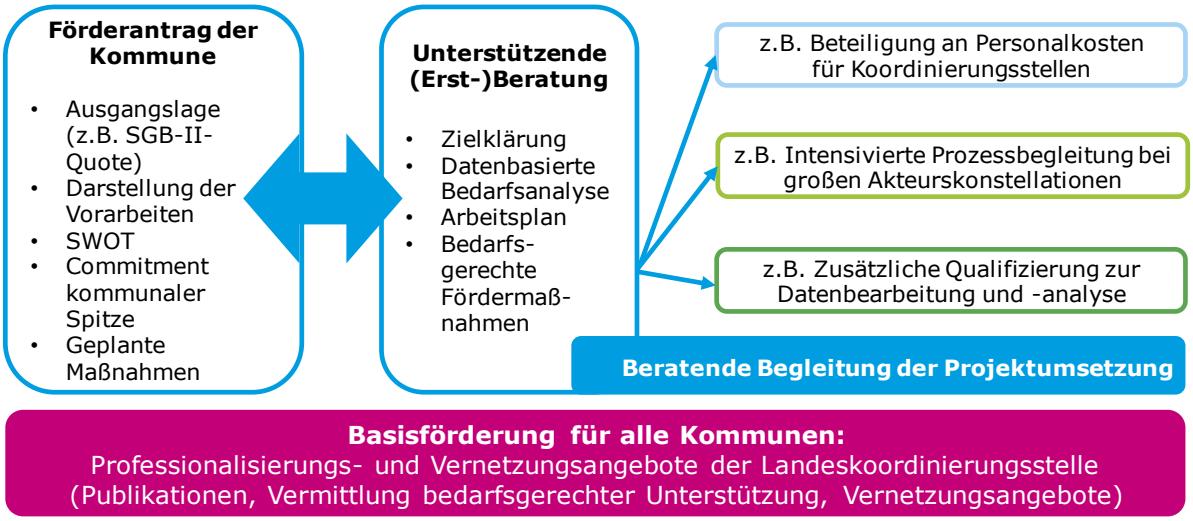
Die kommunalen **Präventionsketten** stellen sich als **geeigneter Ansatz** heraus, um eine integrierte Planung und Umsetzung in Kommunen zu gestalten: *„Es gibt die Pflicht, an Ketten zu arbeiten, und trotzdem wird es Familien geben, die nicht oder nicht rechtzeitig erreicht werden.*“ (Kommune) Durch die Landeskoordinierungsstelle und die Begleitforschung wurden programmbegleitend Materialien entwickelt, die dazu relevantes Handlungswissen sowie Gelingensbedingungen bündeln. Sie beschreiben somit das **Modell** und besitzen das Potenzial zum **Transfer**.

- ⇨ Dieses **handlungsleitende Wissen gilt es weiterhin zu Standards zu verdichten,** z. B. zur Einbindung der kommunalen Spitze, zur verbindlichen Kooperation der Systeme Jugend, Soziales, Gesundheit, Bildung, Bauen, Arbeit, zur Einbindung der Regelstrukturen, zur Zusammenarbeit mit weiteren Koordinierungsstrukturen oder zur datengestützten Steuerung von Angeboten. Diese Standards sollten in ihrer **Verbindlichkeit** ausgestaltet werden, entweder durch gesetzliche Bestimmungen oder Förder- und Unterstützungsmechanismen, die Anreize zur Entwicklung hin zu diesen Standards enthalten.
  Als Inspiration, wie Qualitätsstandards zwischen zwei Systemebenen **flexibel und verbindlich zugleich** gestaltet werden können, kann der Verständigungsprozess zur Ausgestaltung eines Qualitätsentwicklungsgesetzes in der frühen Bildung zwischen Bund

und Ländern dienen[18]. Dabei wurden gemeinsame Qualitätsbereiche definiert, die dann aber die Grundlage für eine selektive und individuelle Ausgestaltung von Maßnahmen auf Landesebene bilden. Als zentrales Instrument sollen zwischen Bund und Ländern jeweils abzuschließende bilaterale, länderspezifische Zielvereinbarungen dienen. Ein solches Modell könnte für die Präventionsarbeit in Nordrhein-Westfalen auf das Agieren zwischen Land und Kommunen übertragen werden.

Im Sinne des „Ungleiches ungleich fördern“ gilt es zu bedenken, dass die Förderung kommunaler Präventionsketten im Kontext der **unterschiedlichen Bedingungen** in kreisfreien, kreisangehörigen Städten sowie Landkreisen und im Kontext unterschiedlicher Vorerfahrungen und Strukturen nicht nach einem „one size fits all“-Ansatz gefördert werden sollten. Vielmehr sind aus Effizienz- und Akzeptanzgründen Unterstützungsformate vonnöten, die die Ausgangsbedingungen und Entwicklungsvorhaben vor Ort berücksichtigen. Dazu sind geeignete **Förderformalien** zu entwickeln, die **individuell und niedrigschwellig** zugleich sind. Geeignete **Nachweismechanismen** und **sachbegründete Folgeförderungen** für nächste Entwicklungsschritte können den **Qualitätsprozess** und die Qualitätssicherung befördern.

Abbildung 28: Unterschiedliche Kommunen ungleich fördern



(Quelle: Eigene Darstellung)

Gute Anregungen dafür hält der Zertifizierungsprozess der Familienzentren in Nordrhein-Westfalen bereit: Indem mit dem Gütesiegel "Familienzentrum Nordrhein-Westfalen" ein Standard gesetzt bzw. Merkmale erfasst werden, die über die Wahrnehmung der für alle Kindertageseinrichtungen geltenden Kernaufgaben der Bildung, Erziehung und Betreuung hinausgehen, wird hier ein ähnlicher Mechanismus genutzt. Mit dem Gütesiegel existiert ein Instrument der Qualitätssicherung, das die Leistungen des Familienzentrums definiert und ihre Realisierung für die Öffentlichkeit sichtbar macht. Erst wenn Kindertageseinrichtungen sich dahingehend weiterentwickeln, diesen Standard erfüllen und das Gütesiegel erhalten, erhalten sie die Förderung als Familienzentrum. Das Gütesiegel „Familienzentrum NRW“ wurde in einem partizipativen Prozess mit Einrichtungen, Trägern und Kooperationspartnern erarbeitet und erprobt, später gemeinsam überarbeitet. Auch dieser Prozess kann als gute Vorlage dienen.

1. **Unterstützungsstruktur beibehalten**: Aus Sicht der Evaluation erscheint es empfehlenswert, die Landeskoordinierungsstelle als zentrale Unterstützungsstruktur für den Auf- und Ausbau kommunaler Präventionsketten aufgrund ihrer hohen Reputation, des gesammelten Wissens und des ausgearbeiteten Instrumentariums aufrecht zu erhalten. Dabei erscheint der Kurs erfolgreich und effektiv, **modulare Unterstützung** mit Prozessbegleitung, dem Einbinden externer Berater und Begleiter sowie Vernetzung

[18] Vgl. https://www.fruehe-chancen.de/qualitaet/qualitaetsentwicklungsprozess/.

und Wissenstransfer anzubieten. Wissenstransfer sollte weiterhin über die Projekt-Website unterstützt werden, indem dort wichtige Projektergebnisse auch über den Bereich der Programmkommunen hinaus bekannt gemacht werden können.

Denkbar ist eine Basisförderung für alle Kommunen und darauf aufbauende Elemente je nach Entwicklungsstand. Gerade die Vernetzungsangebote werden sehr positiv bewertet und können noch weiter als bisher als ein Ort des Austauschs und der Multiplikation von guten Beispielen aus der Praxis dienen. Darüber hinaus ist es denkbar, dass erfahrene Kommunen in die Unterstützung „neuer“ Kommunen im Sinne einer **Mentoringfunktion** eingebunden werden. Ebenso ist zu überlegen, inwieweit sich die Kommunen neben einer durch das Land finanzierten Basisförderung weitere Elemente einer Prozessbegleitung und Unterstützung „dazukaufen“ können.

⇨ Im Rahmen der **Fortsetzung einer normativ ausgerichteten Unterstützungsstruktur,** die sich nicht nur auf einen Qualitätsrahmen, sondern auch auf landesweite Standards für Prävention beziehen kann, sollte im Beratungs- und Begleitungsprozess die starke **Jugendhilfelastigkeit** der kommunalen Präventionsketten und die **Einbindung und Zusammenarbeit mit Regelstrukturen** weiterhin bearbeitet werden. Dies könnte beispielsweise über die Kommunikation **guter Praxis** gelingen. Hier können Kommunen in eine beratende Funktion gehen, bei denen die kommunalen Koordinierungsstellen nicht in Linie an die Jugendhilfe angebunden sind oder wo belastbare Routinen zur Kooperation mit dem Schul- oder Gesundheitssystem entwickelt wurden. Zudem können gute Beispiele wie Koordinierungsstellen für Familienzentren und Schulsozialarbeit oder auch Modellvorhaben wie Familiengrundschulen in die Fläche getragen werden.

2. **Enge und systematische Verzahnung der Präventionsketten mit weiteren Koordinierungsvorhaben:** Schon jetzt arbeiten die kommunalen Koordinatorinnen und Koordinatoren meist eng mit den Frühen Hilfen zusammen, da die Frühen Hilfen eine ähnliche koordinierende Funktion einnehmen, einen ähnlichen präventiven Ansatz verfolgen und einen sehr guten Zugang zu der Altersgruppe von vor der Geburt bis drei Jahre haben. In einigen Kommunen werden so innerhalb der Präventionsketten gute Zugänge zu bisher nicht erreichten Zielgruppen geschaffen und der Vertrauensvorschuss zu Kinderärztinnen oder -ärzten oder in Geburtskliniken genutzt. Darüber hinaus schaffen weitere Koordinierungsprogramme wie die regionalen Bildungsnetzwerke, die Kommunalen Integrationszentren oder auch Programme wie „Kein Anschluss ohne Abschluss“ Zugänge zu den anderen relevanten Altersgruppen und relevanten Akteuren.

   Hier gilt es jeweils zu prüfen, ob eine **Zusammenarbeit der Koordinierungsstellen** die Vorhaben stützt und die Koordinierung für die Kommunen vereinfacht. Ziel sollte es sein, Austausch und Abstimmung zu befördern und bestehende Strukturen gemeinsam zu nutzen, um Synergien zu schaffen. Zudem ist es hilfreich, darüber hinaus beispielsweise näher zu betrachten, welche Verbindlichkeiten die Frühen Hilfen vor Ort schaffen, die auch innerhalb der „Kommunalen Präventionsketten“ genutzt werden können. „*Wichtig ist, dass nichts geändert wird, was gut läuft! Das Frühe-Hilfen-System läuft gut!*“ (Kommune)

7.2 Über die bisherige Programmförderung hinausweisende Rahmensetzungen

Nordrhein-Westfalen will die Umsetzung von **flächendeckender Prävention** im gesamten Land in Kooperation mit der örtlichen Ebene befördern und somit Verbindlichkeit für einen **integrierten Präventionsansatz** herstellen.

Die vertiefenden Analysen von Dokumenten, Experteninterviews und Fallstudien ergeben vier geeignete Wege, die auch ergänzend gegangen werden können:

- die **Stärkung der Regelstrukturen**,
- ein **flächendeckendes Unterstützungsprogramm,**
- die **Optimierung der Kooperation von Landesministerien** sowie

- ein **Landespräventionsgesetz**.

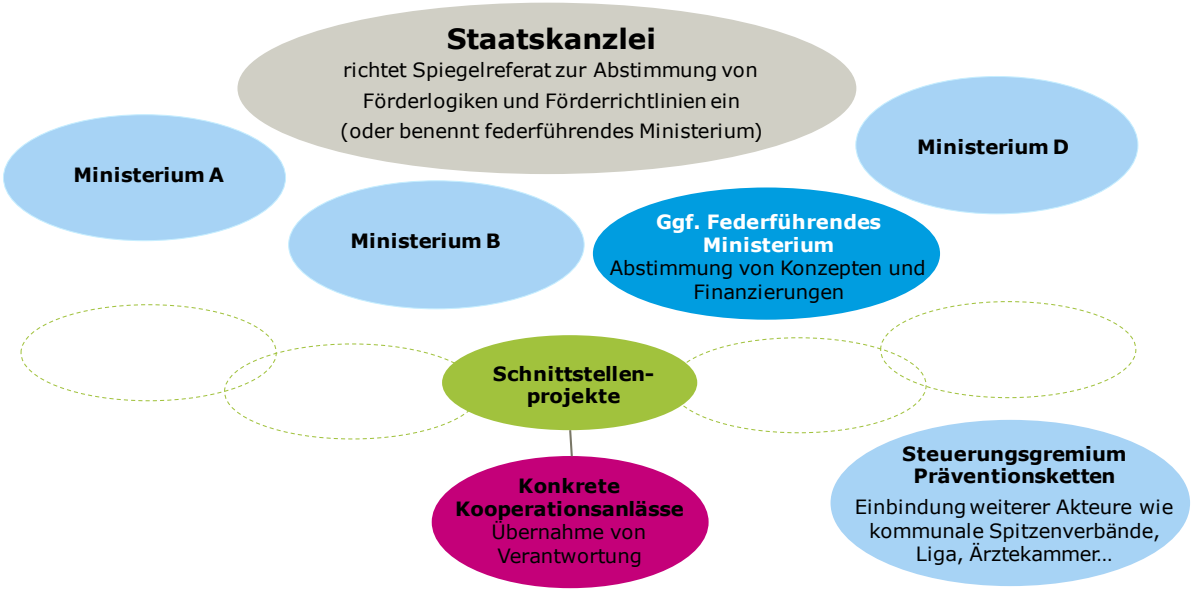
Unter Rückgriff auf Erfahrungen zu flächendeckenden Innovationen im Bildungssystem kann sogar empfohlen werden, sie verbunden zu planen und umzusetzen: Anton Strittmatter verweist darauf, dass es für die nachhaltige Aufnahme von Neuerungen ein Kräfteverhältnis von **Können, Müssen und Wollen** zu beachten gilt. Bei keinem der beteiligten Akteure – auf der Steuerungs- und Umsetzungsebene, auf Landes- und kommunaler Ebene gleichermaßen – ist einer der Faktoren verzichtbar: *„Ist ein Faktor Null, dann wird das Ganze Null.“* (Strittmatter 2001: 59). Für die Präventionsketten würde dies heißen, dass eine Verbindung aus einer gesetzlichen Rahmung, die die Verbindlichkeit/das Müssen begründet, sowie einem Unterstützungsprogramm, das das Wollen durch Anreize und das Können durch Beratung, Begleitung, Vernetzung sowie entgegenkommende Strukturen auf Landesebene stärkt, eine flächendeckende Präventionsarbeit befördern würde.

⇨ Die **Stärkung des Regelsystems** zahlt auf das Müssen, Können und Wollen gleichermaßen ein: Prävention wird als Pflichtaufgabe verstanden, es stehen mehr Personal- und Zeitreserven zur Verfügung, um sich Familien und Kindern zuwenden zu können, und der Alltagsdruck wird reduziert: *„Es werden dringend mehr pädagogische Begleitung und persönliche Ansprache in den belasteten Stadtteilen benötigt, es fehlen Lehrer, Sozialarbeiter, Koordinatoren an den Schulen und im Gesundheitsbereich.“* (Expertenperspektive)

⇨ Das **flächendeckende Unterstützungsprogramm** sollte wie unter 6.1. ausgeführt auf die unterschiedlichen Ausgangssituationen in kreisfreien sowie kreisangehörigen Kommunen und Landkreisen sowie auf die unterschiedlichen Vorerfahrungen reagieren und differenzierte Förderanreize setzen. Außerdem sollten für eine Wirksamkeit in der Fläche alle Vorerfahrungen (der Landeskoordinierungsstelle, der erfahrenen Kommunen, aus erarbeiteten Materialien) genutzt werden. Spezielle bedarfsorientierte Unterstützung sollte rund um das Thema **Datennutzung und Monitoring** angeboten werden. Zudem sollte eine **starke, identifikationsfördernde Marke** entwickelt werden, die für die Kommunikation auf kommunaler und Landesebene gut nutzbar ist.

⇨ **Landesministerien koordinieren:** Im Sinne der oben beschriebenen notwendigen Verantwortungsübernahme der „Systemspitze“ für den Erfolg von Präventionsarbeit muss die **Zusammenarbeit von Landesministerien verbindlich** gestaltet werden. Notwendig sind Formate, in denen Hauptpolitiklinien und die Ausgestaltung von Förderprogrammen so abgestimmt werden, dass **Brüche oder Lücken in der Landespräventionskette** vermieden werden.

Abbildung 29: Organisationsentwurf – Koordinierung



Dabei sollte eine Verbindlichkeit durch einen Top-down-Impuls zur Kooperation von Ministerien verbunden werden mit konkreten Kooperationsvorhaben zwischen Ministerien in Schnittstellenprojekten (z.B. zu **Übergängen** oder Auswirkungen von Bundesinterventionen wie dem Gesetz zur Stärkung der **Gesundheitsförderung** und der Prävention des Bundes[19]). In geeigneten Steuerungsgremien sollten alle für die Präventionsarbeit relevanten Akteure eingebunden werden, die neben Information und Abstimmung auch Umsetzungsfragen verantworten können.

⇨ Es sollte geprüft werden, wodurch eine möglichst **hohe Verbindlichkeit für eine flächendeckende, wirksame Armutsprävention** hergestellt werden kann. In Experten- interviews und Fallstudien mit Kommunen wurde diesbezüglich ein **Landespräventionsgesetz** gefordert: *„Aus dem bisher gewonnenen grundsätzlichem Wissen und dem Handlungswissen sollte ein Landespräventionsgesetz formuliert werden. So könnte durch einen Top-down-Ansatz Präventionsarbeit als Regeltätigkeit der Kommunen definiert werden, unabhängig von der Größe des Jugendamtes.*“ (Kommune)

[19] Bundesministerium für Gesundheit: Informationen zum Präventionsgesetz. Verfügbar unter www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/p/praeventionsgesetz.html (13.02.2018).

8. LITERATUR

Altrichter, Herbert; Brüsemeister, Thomas; Wissinger, Jochen: Einführung. In: dies. (Hrsg.): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden 2007.

Benz, Benjamin; Hister, Ernst-Ulrich; Schütte, Johannes; Boeckh, Jürgen: Sozialpolitische Akteure und Prozesse im Mehrebenensystem. Online veröffentlicht bei Bundeszentrale für politische Bildung 2015. Verfügbar unter www.bpb.de/izpb/214366/sozialpolitische-akteure-und-prozesse-im-mehrebenensystem?p=all (Abruf 08.02.2018).

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Die Wirkungsweise kommunaler Prävention: Zusammenfassender Endbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung. Gütersloh 2016.

Bundesstiftung Frühe Hilfen und BMFSFJ: Verwaltungsvereinbarung Fonds Frühe Hilfen (gem. § 3 Absatz 4 des Gesetzes zur Kooperation und Information im Kinderschutz). Über die Bundesstiftung Frühe Hilfen. 2017.

Landeskoordinierungsstelle „Kein Kind zurücklassen! Für ganz Nordrhein-Westfalen“ (Hrsg.): Der Qualitätsrahmen zum Aufbau einer Präventionskette. Münster 2017.

Micosatt, Gerhard; Yilmaz, Elmas: Kommunale Prävention – fiskalisch fokussiert. Eine Abgrenzung im Verbund staatlicher Aufgaben für ein gelingendes Aufwachsen. Materialien zur Prävention Band 1, Gütersloh 2015.

Nickolaus, Reinhold; Gönnenwein, Annette; Petsch, Cordula (2010): Die Transferproblematik im Kontext von Modellversuchen und Modellversuchsprogrammen. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaften 13 (1), S. 40–58, (Abruf 31.01.2018).

Oelkers, Jürgen; Reusser, Kurt: Qualität entwickeln – Standards sichern – mit Differenzen umgehen. Herausgegeben vom Bundesminsiterium für Bildung und Forschung. Berlin 2008: BMBF (Bildungsforschung Band 27).

Prognos (2011): Gutachten Soziale Prävention. Bilanzierung der sozialen Folgekosten in Nordrhein-Westfalen. Verfügbar unter: https://www.prognos.com/fileadmin/pdf/aktuelles/2011_03_24_Gutachten_Soziale_Praevention.pdf (Abruf 27.10.2014).

Ramboll Management Consulting und Thomas Brüsemeister (Universität Gießen) (Hrsg.): Zwischenbericht Wissenschaftliche Begleitung des Programms Lernen vor Ort. Hamburg/Gießen 2013.

Strittmatter, Anton: Bedingungen für die nachhaltige Aufnahme von Neuerungen an Schulen. In: Journal für Schulentwicklung 2001, 5. Jg. H. 4., S. 58–66.