

Kein **KIND**  
zurücklassen!  
Für ganz Nordrhein-Westfalen

**DER QUALITÄTSRAHMEN  
ZUM AUFBAU EINER  
PRÄVENTIONSKETTE**

1. Allgemeine Präventionsleitlinien
2. Qualitätskreislauf und Präventionsstandards – Stationen bis zum Ziel
3. Fiktives Fallbeispiel zum Aufbau einer Präventionskette

**Autorinnen und Autoren:**

Sandra Dezort, Dr. Christina Günther, Maren Hilke, Christin M. Jasper,  
Sabine Köhler, Dr. Johannes D. Schütte, Dr. Heinz-Jürgen Stolz



# DER QUALITÄTSRAHMEN ZUM AUFBAU EINER PRÄVENTIONSKETTE

1. Allgemeine Präventionsleitlinien
2. Qualitätskreislauf und Präventionsstandards – Stationen bis zum Ziel
3. Fiktives Fallbeispiel zum Aufbau einer Präventionskette

## **Autorinnen und Autoren:**

Sandra Dezort, Dr. Christina Günther, Maren Hilke, Christin M. Jasper,  
Sabine Köhler, Dr. Johannes D. Schütte, Dr. Heinz-Jürgen Stolz

# DER QUALITÄTSRAHMEN ZUM AUFBAU EINER PRÄVENTIONSKETTE

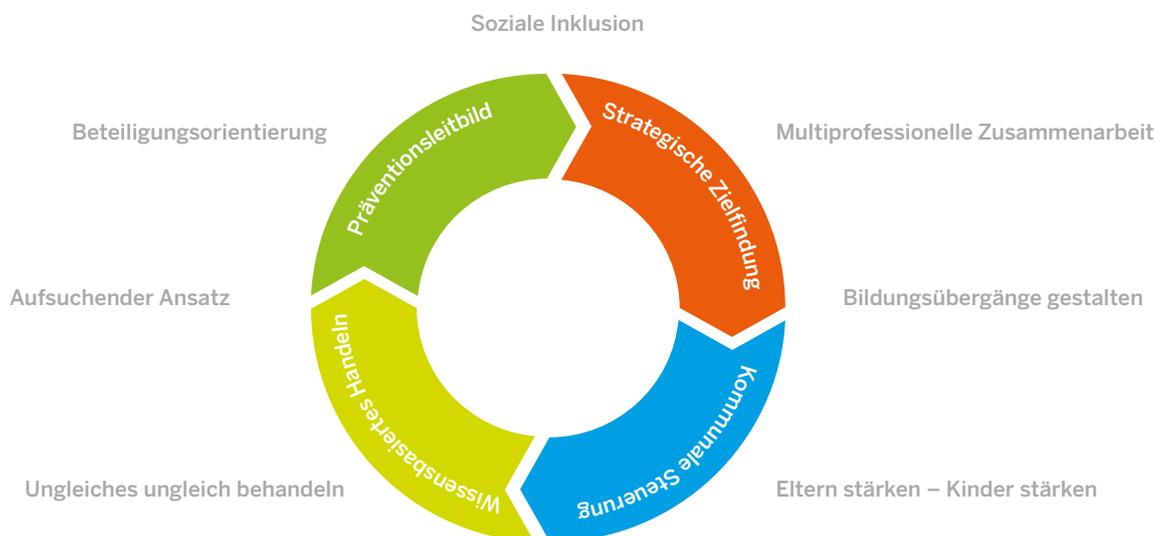
Mit dem Aufbau von Präventionsketten soll erreicht werden, dass Kinder, Jugendliche und Familien durch passgenaue und aufeinander abgestimmte Angebote wirksame Unterstützung erhalten. Dafür müssen die beteiligten Institutionen, Träger und Einrichtungen zum einen gut miteinander kooperieren, zum anderen müssen sie gemeinsam „vom Kind her denken“.

Die Startchancen und Lebenslagen von Kindern sind durch gesellschaftliche Ungleichheit geprägt, die es zu berücksichtigen gilt. Für ein solches Vorhaben gibt es jedoch keinen universellen Masterplan, denn keine Kommune ist wie die andere. Jede hat ihre eigene Ausgangslage, von der aus sie ihren Weg finden muss.

Die Landeskoordinierungsstelle hat aus der vierjährigen Begleitung der 18 Kommunen im Modellvorhaben „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ einen Qualitätsrahmen erarbeitet. Dieser dient nicht als „Bauanleitung“ für Präventionsketten, sondern

eher als Orientierungsrahmen, den man situationsadäquat interpretieren muss.

Dieser Qualitätsrahmen besteht einerseits aus **allgemeinen Präventionsleitlinien**, die sich auf die Präventionskette selbst beziehen. Diese werden im ersten Teil dieser Arbeitshilfe ausführlich dargelegt. Andererseits umfasst er einen **Qualitätskreislauf mit Präventionsstandards**, der den Prozess des Auf- und Ausbaus von Präventionsketten formatiert und fachliche Orientierung für die inhaltliche Ausgestaltung bietet. Im zweiten Teil werden die vier Schritte im Qualitätskreislauf beschrieben.



# 1. ALLGEMEINE PRÄVENTIONSLEITLINIEN

- Beteiligungsorientierung – die Menschen mitnehmen
- Eltern stärken – Kinder stärken
- Aufsuchender Ansatz – die Angebote zu den Menschen bringen
- Ungleiches ungleich behandeln! – von der Gießkanne zur passgenauen Unterstützung
- Soziale Inklusion – Institutionen „kindfähig“ machen
- (Bildungs-)Übergänge fließend gestalten
- Multiprofessionelle Zusammenarbeit – von der Zielgruppe her gedacht

## Beteiligungsorientierung – die Menschen mitnehmen

Präventionsketten lassen sich nicht administrativ verordnen. Sie entstehen und funktionieren nur in einer staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft mit ausgeprägt zivilgesellschaftlicher Komponente. Wer lebensweltnahe Hilfs- und Förderangebote bereitstellen will, muss diejenigen beteiligen, um die es geht:

### Verwaltung und Organisation

- Alle an der Präventionskette beteiligten Verwaltungseinheiten und Organisationen, etwa die Kinder- und Jugendhilfe, die Schule, das Gesundheitssystem oder das Jobcenter, müssen auf Augenhöhe zusammenarbeiten. Dies lässt sich erreichen, wenn alle Beteiligten bereit sind, „vom Kind her zu denken“. Schritt für Schritt muss sich das Denken von getrennten Zuständigkeiten lösen und hin zu einer gemeinsamen Lösungsorientierung entwickeln. Das bewirkt einen kollektiven Lernprozess bis hin zum Wandel in der Organisationskultur der beteiligten Institutionen.

### Einrichtungen (z. B. Kita, Schule):

- Die an der Präventionskette mitwirkenden Einrichtungen und deren Fachkräfte sollten beteiligt werden, denn sie wissen, was in der Praxis vor Ort funktioniert und wo es Entwicklungsbedarfe gibt.

### Kinder und Familien:

- Es hat sich gezeigt, dass nicht alle Menschen in gleicher Weise Zugang zu den angebotenen Hilfen finden. Dies liegt meist an einer Ausgestaltung des Angebots, die eher die Mittelschicht anspricht. Misstrauen entsteht insbesondere dann, wenn Angebote über die Köpfe der ins Auge gefassten Adressaten und Adressatinnen hinweg geplant werden. Zielführender ist es, wenn Fachkräfte zuerst einen Zugang zur Zielgruppe finden und erst danach den Bedarfen und Bedürfnissen entsprechende Maßnahmen konzipieren und anbieten.

Findet Beteiligung auf diesen drei Ebenen statt, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass passgenaue Angebote zustande kommen – Angebote, die tatsächlich die Menschen erreichen, die sie erreichen sollen.



## Eltern stärken – Kinder stärken

Präventionsketten sollen das gelingende Aufwachsen von Kindern in ihren Familien unterstützen. Ihr Aufbau setzt Vertrauen in die Bereitschaft von Eltern voraus, das Bestmögliche für ihre Kinder zu tun. Prävention knüpft an die Ressourcen und Fähigkeiten von Eltern an, ihrer Erziehungsaufgabe nachzukommen – nicht durch Leugnung entsprechender Defizite, sondern durch gezielte Unterstützung bei deren Behebung.

In der Präventionskette sind nicht nur institutionelle Maßnahmen und Angebote sinnvoll miteinander zu verknüpfen. Vielmehr ist auch der für Kinder alltägliche Wechsel zwischen Familie und pädagogisch gestalteten Umgebungen wie in der Kita oder Schule zu beachten. Ohne eine aktive Zusammenarbeit mit Eltern kann es für Kinder zunehmend schwierig werden, in der Einrichtung vermittelte Orientierungen mit den familiären Werten und denen ihres privaten Um-

felds in Einklang zu bringen. Umgekehrt kann die Wirksamkeit des pädagogischen Handelns in den Einrichtungen enorm steigen, wenn das Elternhaus diese Orientierung teilt und unterstützt. Eltern sind für das gelingende Aufwachsen ihrer Kinder die weitaus wichtigste Instanz. Die nachhaltige Stärkung und Unterstützung der Eltern ist der Königsweg allen präventiven Handelns. Dabei geht es primär darum, was Institutionen wie Kita und Schule für die Eltern tun können, nicht umgekehrt.

Von der Schwangerenberatung über die Unterstützung in der Geburtsklinik oder von (Familien-) Hebammen, Babytreffs und Elterncafés bis hin zu Erziehungsberatungsstellen, den „Hilfen zur Erziehung“ und Bildungs- und Erziehungspartnerschaften muss ein lückenloses Netz elternstärkender Maßnahmen geschaffen werden. Es ist darauf zu achten, dass diese Angebote die definierte Zielgruppe auch erreichen.

## Aufsuchender Ansatz – die Angebote zu den Menschen bringen

„Von der Komm- zur Gehstruktur“ ist eine in der sozialen Arbeit viel gebrauchte Leitformel. Gemeint sind damit Hilfs- und Förderangebote, die in einem Rahmen angeboten werden, der Kindern und Eltern vertraut ist: Das Wohnquartier, die Kita, das Familienzentrum, die Schule oder auch die kinderärztliche Praxis. Die Vertrautheit des Ortes, wie auch die persönliche Bekanntschaft mit den Fachkräften, lässt vor allem jene Eltern, die Institutionen eher reserviert oder angstbesetzt gegenüberstehen, für präventive Beratung aufgeschlossener werden. Das Konzept der Familienzentren in Nordrhein-Westfalen, die neben dem herkömmlichen Kita-Betrieb als Anlauf- und Beratungsstelle für Eltern dienen, speist sich wesentlich aus dieser Einsicht.

In zweierlei Hinsicht muss eine funktionierende Präventionskette aufsuchende Ansätze berücksichtigen:

### Clearing- und Lotsenfunktion:

- Die vertrauten Bezugspersonen und Fachkräfte in den Regeleinrichtungen vermitteln Förder- und Unterstützungsangebote, die dann anderswo durchgeführt werden. So kann die Schule etwa an Einrichtungen der Volkshochschule oder an Erziehungsberatungsstellen weitervermitteln. Die Vermittlungsleistung dient dem Bekanntmachen des jeweiligen Angebots ebenso wie dem Abbau von Hemmschwellen bei der Inanspruchnahme – ganz einfach, weil Eltern die vermittelnden Fachkräfte kennen und ihrem Rat vertrauen.

### Platzierung des Angebots in der Regeleinrichtung:

- In dieser Variante findet das „Fremdangebot“ in der vertrauten Einrichtung selbst statt, z. B. eine Sprechstunde der Erziehungsberatungsstelle im Familienzentrum. Hier gibt es noch viele weitere Möglichkeiten, etwa im Kontext des offenen Ganztags an Grundschulen.

Beide Ansätze müssen in der Präventionskettengestaltung berücksichtigt werden. Dies klingt leichter, als es ist, da die erforderlichen Zeit- und Personalressourcen dazu häufig knapp bemessen sind. Auch lassen sich nicht alle Angebote und Maßnahmen „aufsuchend“ gestalten. Es geht hier mehr um eine Akzentverschiebung. Aufsuchende Ansätze steigern ihre Wirksamkeit, wenn sie zugleich als Chance zur multiprofessionellen Zusammenarbeit gesehen werden.

Kommunen, die aufsuchende Ansätze planen und einsetzen, erreichen damit auch „institutionsferne“ Zielgruppen. Gelingt es z. B. im Gesundheitssystem auch Angebote aus der Kinder- und Jugendhilfe zu vermitteln, kann dadurch die Zugangssteuerung zu deren Hilfs- und Förderangeboten erheblich verbessert werden.



## Ungleiches ungleich behandeln! – von der Gießkanne zur passgenauen Unterstützung

Wer Prävention im Rahmen öffentlicher Daseinsvorsorge stärken will, muss als Erstes verstehen, dass es „die“ Kinder gar nicht gibt. In modernen Gesellschaften sorgen die soziale Herkunft, das Wohnquartier, der Bildungsstand der Eltern, deren (Nicht-)Integration in den Arbeitsmarkt, die spezifische Zuwanderungsgeschichte sowie eine Reihe weiterer Einflussfaktoren für „ungleiche Kindheiten“ (Betz 2008<sup>1</sup>). Diese ungleichen Lebenslagen lassen die „Normalbiografie“ als eine für alle Bevölkerungsgruppen bindende gesellschaftliche Norm zerfallen. Erforderlich wird eine sozialmilieu- und armutssensible Ausgestaltung von Präventionsketten, ebenso wie eine hohe interkulturelle Kompetenz der Fachkräfte.

Müssen in ungleichen Lebenslagen aufwachsende Kinder daher auch institutionell eine ungleiche Förderung und Unterstützung erhalten? Provokant ist diese Frage, weil sie scheinbar

den für moderne westliche Gesellschaften prägenden Gleichheitsgrundsatz verletzt. Tatsächlich wird dieser Grundsatz aber durch die ungleichen Startchancen ins Leben verletzt, die etwa in Armut aufwachsende Kinder massiv benachteiligen. Es ist im Sinne eines Nachteilsausgleichs nur konsequent, diese Kinder intensiver und anders zu fördern als vergleichsweise unbelastete Gleichaltrige. Das kann etwa über bessere Personalschlüssel für Kitas oder Schulen mit vermehrt sozial benachteiligter Klientel erfolgen.

„Ungleiches ungleich behandeln“ meint also, Menschen und Einrichtungen je nach biographischer Ausgangs- und Lebenslage passgenau zu fördern, anstatt per Gießkannenprinzip allen die gleichen Förderressourcen zukommen zu lassen. Dies ist armutssensibles Handeln auf Ebene der sozialräumlichen Planung und Gestaltung.

<sup>1</sup>vgl. Betz, T. (2008): „Ungleiche Kindheiten - Theoretische und empirische Analysen zur Sozialberichterstattung über Kinder“, Beltz/Juventa.

## Soziale Inklusion – Institutionen „kindfähig“ machen

Eine ungleiche Förderung auf Basis pauschaler Zuschreibungen wie „Brennpunktquartier“ oder „bildungsfernes Sozialmilieu“ führt für sich genommen noch nicht zu passgenauen Präventionsangeboten. Da benachteiligte Stadtteile in sich selbst ungleich strukturiert sind, ist armutssensibles bzw. sozialinklusives Handeln auch auf Einrichtungsebene von zentraler Bedeutung.

Außerdem etikettieren Begriffe wie „bildungsfern“ ganze Bevölkerungsgruppen als defizitär, ohne zugleich die zum Teil vorhandene Mittelschichtorientierung von Bildungseinrichtungen zu thematisieren, durch die entsprechende Bevölkerungsgruppen ferngehalten werden. Aus Sicht der Gestaltung kommunal koordinier-

ter Präventionsketten folgt aus dem Ansatz der „institutionellen Diskriminierung“ (Radtko und Gomolla), dass man Menschen nicht einseitig fit für die Institutionen machen kann (Stichwort: „schulfähiges Kind“). Vielmehr bedarf es eines grundlegenden Perspektivwechsels, sodass Institutionen wie die Kita oder Schule kindgerecht gestaltet und für Ungleichheit sensibilisiert werden. Diese Orientierung wird im Fachdiskurs als „soziale Inklusion“ bezeichnet. Eng verbunden ist damit das Gestaltungsziel, Kinder unterschiedlicher Herkunft und mit unterschiedlichen (Lern-)Ausgangslagen möglichst lange gemeinsam zu fördern, anstatt sie aufgrund von Beeinträchtigungen oder eines diagnostizierten Kompetenzdefizits in darauf spezialisierten Sondereinrichtungen zu platzieren.



## (Bildungs-)Übergänge fließend gestalten

Heute noch Kindergartenkind, morgen schon Schulkind – das Denken in Stichtagen prägt das Bildungssystem insbesondere bei den institutionellen Übergängen noch immer in hohem Maße. Gerade „benachteiligte“ und „verletzliche“ Kinder drohen an diesen (bildungs-)biografischen Schnittstellen den Anschluss zu verlieren.

Übergänge sollten daher fließend gestaltet werden. Was im Kita-Bereich als „Eingewöhnungsmodell“ bewährte Praxis ist, muss auch im Übergang in die Grundschule, in die weiterführende Schule und von der Schule in die Ausbildung bzw. das Studium gestaltet werden. Kinder und Jugendliche müssen in die neue Welt hinein begleitet werden, was auf verschiedene Weisen erfolgen kann. Beispiele sind Schnuppertage von Kita-Kindern in der Grundschule, Patenmodelle zwischen den Neuen und

Schulkindern höherer Klassenstufen oder auch eine intensive Zusammenarbeit der Lehr- und Fachkräfte mit Eltern, vor allem für jüngere Kinder. Jugendliche werden bereits heute durch Potenzialanalysen, Berufsfelderkundungstage und Betriebspraktika sowie andere Maßnahmen im Rahmen des neuen Übergangssystems „Kein Abschluss ohne Anschluss“ an die Ausbildung, das Studium und den Beruf herangeführt. Auch freiwilliges Engagement, wie im Rahmen des Bundesfreiwilligendienstes oder des Freiwilligen Sozialen Jahres, kann Jugendliche auf ihrem Weg ins Erwachsenwerden unterstützen und ihren Horizont erweitern, ebenso wie der internationale Schüleraustausch oder der Europäische Freiwilligendienst. Wichtig ist, dass auch Jugendliche mit Übergangsschwierigkeiten solche Angebote verstärkt annehmen.

„oben“  
wie läuft  
Kommunikation

## Multiprofessionelle Zusammenarbeit – von der Zielgruppe her gedacht

Die Umsetzung der bislang genannten Präventionsleitlinien macht in ihrer Kombination die Qualität einer Präventionskette aus. Sie alle aber teilen als grundlegende Voraussetzung die inhaltlich-konzeptionelle Zusammenarbeit der Fachkräfte aus den unterschiedlichen an der Präventionskette beteiligten Einrichtungen und Institutionen. Diese gelingt in der Praxis oftmals nur schwer, da man verschiedene Fachsprachen benutzt, unterschiedliche Organisationskulturen pflegt und anderen institutionellen Aufträgen nachkommen muss. Dennoch geht es dabei immer um dieselben Kinder, dieselben Jugendlichen und dieselben Eltern.

Häufig ist die Zusammenarbeit der Fachkräfte additiver Natur. Zwar optimiert man die unbedingt nötigen Schnittstellen, aber die direkte Kommunikation zwischen den Professionen, Einrichtungen und Fachdiensten wird oft als mühsam beschrieben. Bei dieser Präventionsleitlinie geht es um das integrative, am Kind orientierte Zusammenwirken der Fachkräfte nicht nur auf der Steuerungs- und Planungsebene, sondern auch in und zwischen den direkt mit der Klientel arbeitenden Einrichtungen. Erst durch diesen gemeinsamen Blick auf die

gesamte Lebenswirklichkeit des Kindes, des Jugendlichen, der Familie, der Zielgruppe, im Quartier kann eine echte multiprofessionelle Zusammenarbeit entstehen.

Räumliche Nähe ist dafür günstig, aber nicht ausschlaggebend. Gemeinsame Fortbildungen, breit getragene Fallkonferenzen, gemeinsame pädagogische Tage und vieles mehr können dazu beitragen, dass das Nebeneinander zum Miteinander wird. Der Sinn multiprofessioneller Zusammenarbeit liegt dabei aber keineswegs in ihr selbst. Vielmehr ist sie Mittel zum Zweck einer Bildungs- und Erziehungspartnerschaft mit Eltern und Familien sowie einer konzeptionell gut abgestimmten, passgenauen Unterstützung der Kinder und Jugendlichen.

In einer weitgefassten Perspektive kann diese multiprofessionelle Zusammenarbeit dann zu sogenannten Produktionsnetzwerken führen, also zur Gestaltung von Leistungen aus einer Hand – ungeachtet der Vielzahl daran beteiligter Leistungsträger, Einrichtungen und Fachkräfte unterschiedlichster Profession. In genau diese Richtung müssen sich Präventionsketten auch entwickeln.

## 2. QUALITÄTSKREISLAUF UND PRÄVENTIONSSTANDARDS

### STATIONEN BIS ZUM ZIEL

In der Modellphase der Landesinitiative „Kein Kind zurücklassen! Für ganz Nordrhein-Westfalen“ ist neben den beschriebenen Präventionsleitlinien ein Qualitätskreislauf entwickelt worden, mit dessen Hilfe sich der Prozess der Präventionskettengestaltung strukturieren lässt.

Der konzeptionelle Mehrwert eines idealtypischen Qualitätskreislaufs besteht vor allem darin, unterschiedliche Aktivitäten miteinander in Beziehung zu setzen. Diese finden oft simultan statt und beziehen sich zunächst teilweise nur auf einzelne Träger oder Planungsbereiche. Durch die strategische Verknüpfung dieser Aktivitäten nähert sich die kommunale Realität dann mehr und mehr dem idealtypischen Schema an. Der Qualitätskreislauf ist allerdings ausdrücklich nicht als „Schema F“ zu verstehen, nachdem eine Kommune eine festgelegte Schrittfolge zur Qualitätsentwicklung zu durch-

laufen hat. Vielmehr setzt jede Kommune die für sie passenden Prioritäten und beginnt dort, wo sich der größte Handlungsbedarf abzeichnet.

Und es gibt einen weiteren Unterschied zum „Schema F“: Ein Kreislauf endet nicht. Einzelne Stationen werden also zumeist mehrfach durchlaufen. Präventionsketten sind in dieser Hinsicht als „lernende Organisationen“ zu verstehen. Dieses Bild hilft die folgende Skizzierung der Stationen des Qualitätskreislaufs richtig einzuordnen.



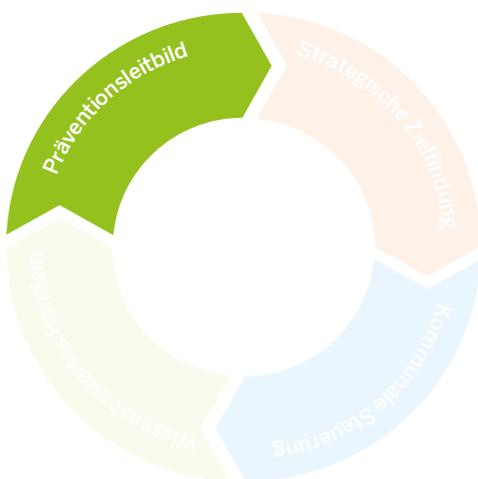
Qualität braucht Inhalte! Der Qualitätskreislauf ist nur ein formales Gerüst, welches auf das Handlungsfeld Prävention auszurichten ist. Die Landeskoordinierungsstelle hat aus der Begleitung der Modellkommunen spezifisch geltende **Präventionsstandards** erarbeitet. Diese sind den Stationen im Qualitätskreislauf zugeordnet und können anhand von „Prüffragen“ für die jeweilige kommunale Umsetzung konkretisiert werden. Sie liefern eine fachliche Orientierung zum Auf- und Ausbau von Präventionsketten und sind dennoch unabhängig von der konkreten Ausgangssituation einer Kommune. Das allgemeine Spannungsverhältnis zwischen einer

Verbindlichkeit sichernden Standardisierung und einer Flexibilität, die für wirksame Lösungen unerlässlich ist, muss also auch in den Präventionsstandards selbst gespiegelt werden.

In der kommunalen Wirklichkeit wird – je nach Entwicklungsstand der Präventionskette und je nach besonderer Problemkonstellation – an unterschiedlichen Stationen, mitunter gleichzeitig, gearbeitet. Der Nutzen des Qualitätskreislaufs besteht insbesondere darin, diese Einzelaktivitäten zu koordinieren und an gemeinsamen SOLL-Werten (Präventionsleitlinien und -standards) auszurichten.

## Erste Station:

# Kommunales Präventionsleitbild



## Präventionsstandards

- Prävention ist „Chef-/Chefinnsache“
- Wertschätzende Einbeziehung von Fachpromotoren
- Verbindliche Prozessgestaltung der Leitbilderstellung/-aktualisierung
- Demokratische Legitimation des Leitbildes
- Verbindliche Implementierung durch Kontrakt

Der Aufbau kommunal koordinierter Präventionsketten ist ein anspruchsvoller Prozess. Viele Versuche, ein solches System von der Ebene des mittleren Managements – etwa der Jugendhilfplanung oder vom öffentlichen Gesundheitsdienst her – aufzubauen, scheitern am Widerstand wichtiger Ämter, Dienste, Träger oder Einrichtungen. Dies darf nicht verwundern: 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. Eine aktive und glaubwürdige Führung, die sich zur strategischen Ausrichtung auf Prävention bekennt und ihren involvierten Dienststellen dafür politische Rückendeckung verschafft, ist ein wesentlicher Gelingensfaktor beim Aufbau kommunaler Präventionsketten – von Beginn an.

## Einbindung von Stakeholdern

Bei der Erarbeitung des Leitbildes ist es hochrelevant, dass die Verwaltungsspitzen das Präventionsthema als ihr Anliegen kennzeichnen, es also prominent auf der kommunalpolitischen Agenda platzieren. Ist dies (noch) nicht gegeben, kann zunächst auch die mittlere Führungsebene ein erfolgreicher Ausgangspunkt sein, wenn das Thema hier auf breiter Basis als „Chef-/Chefinnsache“ getragen wird. Denn auf dieser Hierarchieebene erfolgt die Kommunikation sowohl nach „unten“ als auch nach „oben“, sodass die Aufmerksamkeit für das Thema und der Verpflichtungsgrad zur Umsetzung und Mitarbeit sukzessive erhöht werden. Es bedarf in diesem Fall aber einer Strategie, wie die Verwaltungsspitzen für das Thema

begeistert werden können – ein probates Mittel hierzu sind Begehungen (z. B. Quartiersrundgänge) der Verwaltungsspitze(n), z. B. anlässlich des Besuchs von Landespolitikern und Landespolitikerinnen.

### Stakeholder:

Personen, die ein Interesse am Verlauf oder Ergebnis eines Prozesses haben oder von diesem betroffen sind, nennt man Stakeholder.

Quelle: Eilmann, S. u. a.: (2009) Interessengruppen/ Interessierte Parteien. In: Gessler, M. (Hrsg.): Kompetenzbasiertes Projektmanagement. Band 1. Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement.

In dieser Station geht es also ausdrücklich nicht einfach um das Ziel, einen allgemeinen, eher austauschbaren Leitsatz in der Kommune zum Thema „Prävention“ vorzuhalten. Die Qualitätsentwicklung in dieser Station entsteht über einen sorgfältig geplanten und verbindlichen Erarbeitungsprozess, der in einer konkreten gemeinsamen Vereinbarung kommunaler Akteure unterschiedlicher Professionen und Institutionen mündet.

### Fach- & Machtpromotoren:

Der Fachpromotor beeinflusst einen Veränderungsprozess durch sein Fach- und Methodenwissen. Seine hierarchische Position in der Aufbauorganisation ist dabei unerheblich, vielmehr treibt er den Innovationsprozess durch Weitergabe seines Wissens voran. Der Machtpromotor beeinflusst einen Veränderungsprozess aufgrund seiner höherrangigen Position. Zu den Aufgaben eines Machtpromotors zählen vor allem Überzeugungs- und Begeisterungsarbeit.

Quelle: Witte, E. (1973): Organisation für Innovationsentscheidungen – Das Promotoren-Modell.

## Ziel der Leitbildentwicklung

Zu Beginn sollte auf Leitungsebene das primäre Ziel der Leitbildentwicklung und der späteren Implementation klar sein bzw. verbindlich geklärt werden. So kann es beispielsweise darum gehen, Prävention überhaupt erst auf der kommunalpolitischen Agenda zu verankern. Konkreter wird es dann z. B. wenn es darum geht, die

Verwendung knapper, öffentlich verantworteter Ressourcen punktuell auf bestimmte Handlungsfelder zu konzentrieren und eine entsprechende strategische Zielfindung zu legitimieren. Diese Selbstvergewisserung ist wichtig, um den weiteren Prozess so zu gestalten, dass er handhabbar und zielgerichtet geplant werden kann.

Die Erstellung eines Leitbildes empfiehlt sich als erster Schritt bei der Implementierung des Themas „Prävention“ in der kommunalen Landschaft. Dies begründet sich schon allein damit, dass über den kommunal angepassten Erstellungsprozess eine breite Aufmerksamkeit und Legitimation für das Thema in der Kommune (als Gemeinwesen) erreicht wird. Das „gemeinsame Moment“ im Entwicklungsprozess, also das Einanderkennenlernen, das Wahrnehmen von Gemeinsamkeiten, aber auch begründeten Unterschieden der Professionen und Institutionen, das Einnehmen einer gemeinsamen Blickrichtung „vom Kind her gedacht“ und letztlich die Einigung auf ein verbindendes sinnstiftendes Leitbild, sind wesentliche Gelingensfaktoren für den weiteren Zielfindungs- und Umsetzungsprozess. Neben der fachlichen Auseinandersetzung im Entwicklungsprozess sind es diese „weichen Faktoren“, die in den folgenden Monaten und Jahren das Engagement und die Motivation der Akteure speisen und oft genug (zuvor undenkbar) Kooperationen ermöglichen und Problemlösungskapazitäten frei werden lassen. Nicht zuletzt schafft das Präventionsleitbild über den intersektoralen fachlichen Konsens und die politische Legitimation die Anschlussfähigkeit für die strategische Zielfindung.

## Möglichkeit zur Verankerung des Leitbildes

Die ausführliche Diskussion des Leitbildes in präventionsrelevanten Netzwerken, Ausschüssen und Arbeitsgruppen (z. B. in AGs nach § 78 SGB VIII) und ggf. eine Einführung des Leitbildes als ständiger Bezugspunkt für die Arbeit in den Netzwerken kann eine erfolgreiche Implementierung und nachhaltige aktive Auseinandersetzung mit dem Leitbild unterstützen. Hinsichtlich der Aktualisierung sollte man sich bereits im Erstellungsprozess auf „faire Messgrößen“ der Wirksamkeitsüberprüfung verständigen.

Als institutionenübergreifende Leitlinie hilft das Leitbild, den gemeinsamen Fokus zu behalten, später neue Vorhaben an der kommunalen Gesamtstrategie auszurichten und sie zu legitimieren. Abschließend sei der Hinweis gegeben, dass der Begriff „Leitbild“ vor Ort austauschbar ist (bspw. mit dem Begriff „Präventionsmaxime“).

## PRÜFFRAGEN

### Ziel der Leitbildentwicklung

- Was soll über den Erarbeitungsprozess des Leitbildes in unserer Kommune primär erreicht werden?
- Was soll schließlich das Ziel der Implementation des Leitbildes sein?<sup>1</sup>
- Wie konkret und ausführlich muss das Leitbild verfasst sein, um diese Funktionen erfüllen zu können?
- Inwieweit soll das Leitbild den fachlichen Paradigmenwechsel – von der Sachgebietsverantwortung hin zu einer Politik „vom Kind her denken!“ – reflektieren? Was muss dafür im Rahmen des Erarbeitungsprozesses geschehen?

<sup>1</sup> Mit der Implementation des Leitbildes ist gemeint, dass Fachkräfte auf allen Ebenen in den präventionsrelevanten Bereichen um diese Leitgedanken wissen, sie mittragen, als Grundlage ihrer Arbeit verstehen und diese dann entsprechend ausrichten.

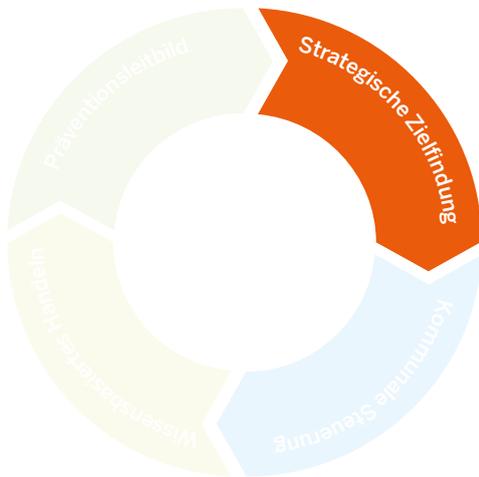
## Einbindung von Stakeholdern

- Wird die Leitbilderstellung verwaltungszentriert organisiert oder werden verwaltungsexterne Akteure beteiligt? Geschieht dies in verschiedenen Stufen? Wie wird dies begründet?
- Welche Machtpromotoren welcher hierarchischen Ebene und welcher Bereiche werden in die Leitbildentwicklung eingebunden? Mit welcher Begründung?
- Welche Fachpromotoren welcher hierarchischen Ebenen und welcher Bereiche werden in die Leitbildentwicklung eingebunden? Mit welcher Begründung?
- Wie werden Macht- und Fachpromotoren in der Sache miteinander in Beziehung gebracht? Erfolgt die Beteiligung nacheinander oder gemeinsam? Welche Gründe gibt es für das gewählte Vorgehen?
- An welchen Punkt im Erstellungsprozess macht es aus welchen Gründen Sinn, die zuvor genannten Stakeholder einzubinden? Wer muss bei welchem Prozessschritt mindestens beteiligt sein?
- Welche Stakeholder werden bewusst nicht in den Prozess eingebunden? Mit welcher Begründung? Welche möglichen Auswirkungen kann das haben?
- Wer sorgt für eine verbindliche Teilnahme der Stakeholder? Was bedeutet es für den Prozess, wenn dies nicht gelingt?

## Möglichkeiten zur Verankerung des Leitbildes

- Wie kann der Prozess der Leitbilderstellung realistisch umgesetzt werden? Welche Meilensteine gilt es zu erreichen?
- Wie wird der Zeithorizont für die Erstellung gewählt und begründet? Welche Vor- und Nachteile werden in der gewählten – kurzen oder eher längerfristigen Erstellungszeit – im Hinblick auf die Zielerreichung gesehen?
- Wie wird gewährleistet, dass aus dem erstellten Leitbild strategische Ziele hergeleitet werden können?
- Über welche Gremien wird die demokratische Legitimierung des Leitbildes erreicht? Welche Gremien müssen über das Leitbild und den Prozess zusätzlich informiert werden?
- Wie kann der Prozess der konkreten Implementation des Leitbildes in die Präventionslandschaft realistisch umgesetzt werden? Wie wird sichergestellt, dass alle beteiligten Stakeholder das Leitbild als verbindliche Grundlage ihres institutionellen Handelns wahrnehmen (Herstellung von „commitment“)? Welchen Konkreteionsgrad müssen entsprechende Kontrakte haben? Zwischen wem werden diese Kontrakte geschlossen?
- Wie wird die inhaltliche Aktualität und Verbindlichkeit des Leitbildes regelmäßig sicher- oder wiederhergestellt? Welche „fairen Messgrößen“ der Wirksamkeitsüberprüfung werden angelegt? Woran wird (z. B. nach einer Frist von zwei Jahren) bemessen, ob das Leitbild wirksam umgesetzt wurde?

## Zweite Station: Strategische Zielfindung

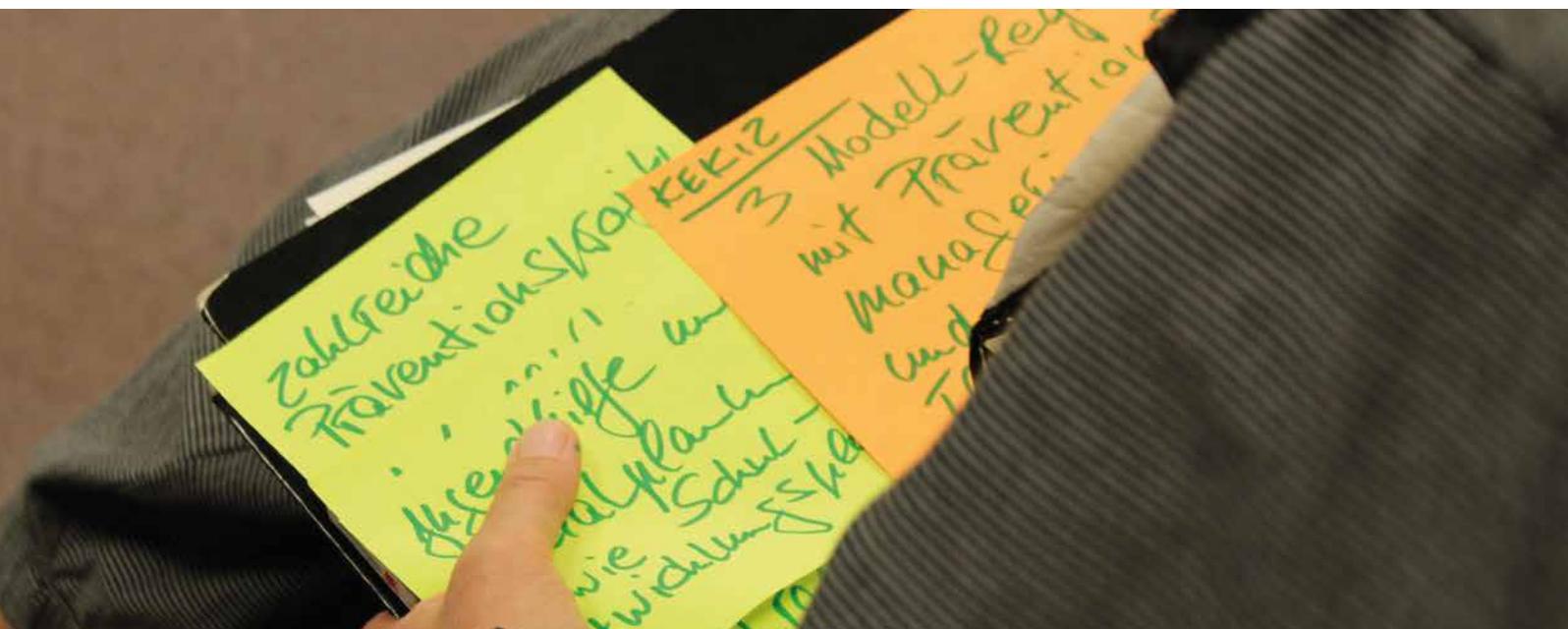


### Präventionsstandards

- Verbindliche Definition von strategischen Zielen (bereichs- und trägerübergreifend) inklusive Meilensteinen
- Entwicklung sinnvoller Verfahren zur Zielüberprüfung
- Verabschiedung eines kommunalen Aktionsplanes

Ein strategisches Ziel ist zum einen immer ein Teil einer Gesamtstrategie. Zum anderen verspricht man sich eine Art „Hebeleffekt“ von der Erreichung des Ziels („Wenn dieses Ziel erreicht ist, ist ein großer Schritt getan“). Ein strategisches Ziel dient dazu, die Gesamtstrategie handhabbar zu machen („Packen“). Es kann anhand von Meilensteinen konkretisiert werden. Außerdem beinhaltet es eine Verständigung darüber, woran man den Erfolg der Maßnahme messen möchte. Der strategische Zielfindungsprozess stellt somit die verbindliche

Umsetzung der im Präventionsleitbild formulierten Eckpunkte für eine kommunale Gesamtstrategie der Vorbeugung sicher. Leitbilder unterliegen der Gefahr, dass den allgemeinen Formulierungen keine konkreten Taten folgen. Dem Beschluss eines Präventionsleitbilds sollte daher im Sinne einer strategischen Zielfindung ein möglichst konkreter Aktionsplan folgen. Der Aktionsplan dient der Operationalisierung von Teilzielen, einer daran orientierten Meilensteinplanung sowie der Formulierung von Kenngrößen zur Überprüfung von Wirkungsannahmen.



## SMART:

### Den Kurs setzen – strategische Zielfindung neu denken

Die Landeskoordinierungsstelle hat im Modellvorhaben viel Erfahrung mit Formaten strategischer Zielfindung gesammelt. So wurden in fast allen Modellkommunen zu Beginn je zwei Workshops durchgeführt. Als methodische Grundlage für die strategische Zielfindung der Kommunen wurde das weit verbreitete SMART-Modell verwendet, das sich an den bekannten „W“-Fragen orientiert.

- Wer setzt die Maßnahme um?
- Was, also welcher präventiv-konzeptionelle Inhalt, soll in der Sache konkret umgesetzt werden?
- Womit, unter Einsatz welcher Ressourcen (Arbeitskraft, Geld, Personal etc.), soll dies geschehen?

- Wie, also mit welcher Vorgehensweise und Methodik, soll die Umsetzung erfolgen?
- Woran, z. B. an welchem Qualitätsziel, lässt sich der Erfolg bemessen?
- Wann oder bis wann soll die Maßnahme umgesetzt sein?

Strategische Ziele, die in dieser Weise konkretisiert wurden, sind dann spezifisch, messbar, anspruchsvoll und dennoch erreichbar, in der Sache relevant und im Hinblick auf ihre Umsetzung zeitlich terminiert; daher das Akronym SMART.

Darüber hinaus werden so der politische Handlungsrahmen und das fachliche Know-how für den strategischen Zielfindungsprozess gut miteinander verzahnt. Auf diesem Weg soll ein Matching zwischen Macht- und Fachpromotoren hergestellt werden. Insbesondere „unbequeme“ Ziele brauchen politische Rückendeckung. Gemeinsam getragene Handlungsmaximen wie der Grundsatz „vom Kind her denken“ und das daraus abgeleitete übergeordnete Handlungsziel „Gemeinsam besser werden!“ können helfen, Ressort-Egoismen und Eigeninteressen im Zielfindungsprozess abzubauen.

Strategische Ziele sollten unter Beteiligung aller relevanten Stakeholder vereinbart werden – in einer zivilgesellschaftlich breit getragenen kommunalen Präventionskonferenz, einem kommunalen Planungsworkshop auf Leitungs- und Geschäftsführungsebene (Managerkonferenz) oder in einer ämter- und trägerübergreifend zusammengesetzten kommunalen Steuerungsgruppe. Jedes dieser Formate hat dabei seine eigenen Stärken und Schwächen, die je nach kommunalem Steuerungsverständnis

auszutariieren sind. Allgemein gilt: Je breiter der Beteiligungsprozess, umso größer die Legitimation, umso schwieriger aber auch die Findung und Ausformulierung von hinreichend präzisen und tatsächlich auch strategischen Zielen für die Fachplanung. Umgekehrt gilt das Gleiche: In einer spezialisierten Steuerungsgruppe erarbeitete Ziele mögen optimal anschlussfähig an Meilensteinplanungen und wissensbasierte Wirksamkeitsüberprüfungen sein, aktivieren aber per se weder Kommunalpolitik noch das kommunale Gemeinwesen.



## Den Zielfindungsprozess partizipativ gestalten

Die Umsetzung vereinbarter Ziele gelingt immer dann besonders gut, wenn diese gemeinsam getragen und übereinstimmend vereinbart werden. Daher empfiehlt sich die breite Beteiligung zentraler Akteure im Prozess der strategischen Zielfindung. Im Rahmen des Zielfindungsprozesses sollte die (Mindest-)Teilnahme der Beigeordneten für die Bereiche Kinder- und Jugendhilfe, Soziales, Schule, Stadtentwicklung und Gesundheit sowie der kommunalen Spitze und der Geschäftsführungsebene der Freien Träger der Wohlfahrtspflege und des Staatlichen Schulamtes gewährleistet sein. Auf der

Fachebene sollten darüber hinaus präventionsrelevante Vernetzungsstrukturen wie regionale Bildungsbüros, kommunale Integrationszentren und kommunale Gesundheitskonferenzen ebenso eingebunden werden wie (fallweise) gesetzliche Krankenkassen, Pädiater und Pädiaterinnen sowie Vertretungen relevanter kommunaler Ausschüsse (Jugendhilfe, Schule, soziale Sicherung ...) etc. Im Einzelfall auszutarieren sind dabei die Erfordernisse der breiten Repräsentanz und des Erhalts einer arbeitsfähigen Größenordnung der Gruppe.

Die Umsetzung des strategischen Zielfindungsprozesses sollte in diesem Spannungsfeld den lokalen Gegebenheiten angepasst sein: Die Zusammensetzung der an der strategischen Zielformulierung beteiligten Stakeholder entscheidet sich je nach Art der kommunalen Gebietskörperschaft (Kreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte/Gemeinden) sowie je nach Ausprägungsgrad der gewachsenen Kultur der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure oder politischer Entscheidungsträger.

Strategische Zielfindung braucht Offenheit für Veränderungen, z. B. durch die Aufnahme aktueller Themen. Darüber hinaus sollte sie in einem Rahmen stattfinden, der sich durch eine Kultur der Fehlerfreundlichkeit auszeichnet. Nicht eingetretene Wirkungsannahmen dürfen nicht reflexhaft zu Leistungskürzungen auf der Anbieterebene führen. Im Dialog sollte vielmehr unter der Perspektive eines „Gemeinsam Besserwerdens“ eingehend analysiert werden, warum die Wirkung ausgeblieben ist und wie im Sinne einer bereichs- und trägerübergreifenden Qualitätsentwicklung nachgesteuert werden kann. Dies kann dann auch zu veränderten Schwerpunktsetzungen führen, wobei aber das Interesse der Träger an einer Planungssicherheit im Sinne des Haltens erfahrener Fachkräfte mit berücksichtigt werden sollte. Auf diese

Weise kann ein geschützter Raum entstehen, in dem auch Irrwege und die Unwirksamkeit von Maßnahmen eingestanden werden kann, ohne dass dies quasi-automatisch zu Ressourcenkürzungen und Legitimationsverlust der jeweils zuständigen Ämter oder Träger führt. So entsteht eine Kultur der Fehlerfreundlichkeit und Wirkungsorientierung.



## Die Wirkungsleiter



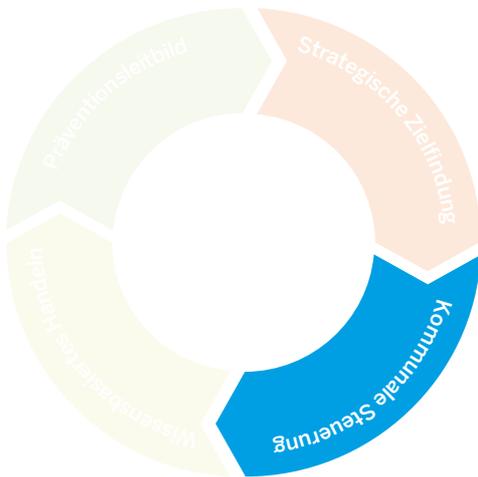
Im Rahmen eines kommunalen Projektmanagements muss das Zusammenspiel von Einzelverantwortlichkeiten für das Controlling der Zielumsetzung und für die Umsetzung eines

(jährlichen) wirkungsorientierten Berichtswesens geklärt werden. Die intersektoral besetzte Steuerungsgruppe (Station 3) trägt die Verantwortung für den Gesamtprozess.

## PRÜFFRAGEN

- Wie knüpft die strategische Zielfindung konzeptionell an das kommunale Leitbild Prävention an?
- Welche Präventionsleitlinien und Präventionsstandards werden berücksichtigt? Wie ist diese Schwerpunktsetzung begründet? Wie fügt sich diese Priorisierung in das Gesamtbild ein?
- Besteht ein gemeinsam getragenes Verständnis zentraler Begrifflichkeiten?
- Welche Ebenen von Wirkungen (Output, Outcome, Impact) sind angedacht?
- Wie begründet sich die Auswahl der an der strategischen Zielfindung beteiligten Stakeholder (Macht- und Fachpromotoren, Verwaltungszentrierung, Aktivierung des Gemeinwesens, Top-down <-> Bottom-up)? Welche Konsequenzen hat diese?
- Wie ist das Zusammenspiel von Einzelverantwortlichen (Koordination, Steuerungsgruppe) im Rahmen der strategischen Zielfindung (Controlling und Berichtswesen) geregelt? Wer übernimmt diese Aufgaben?

## Dritte Station: Kommunale Steuerung



### Präventionsstandards

- Aufbau einer verlässlichen, kommunal abgestimmten Steuerungsstruktur
- Einsetzung einer entscheidungsbefähigten hauptamtlichen Netzwerkkoordination
- Steuerungsverständnis: Etablierung von wertschätzenden Kommunikationsformen, die Handlungslogiken und Zuständigkeiten der Akteure einbeziehen

Der Aufbau einer verlässlichen, kommunal abgestimmten Steuerungsstruktur ist für den kommunal koordinierten Aufbau von Präventionsketten von hoher Bedeutung.

Die Etablierung eines Steuerungsgremiums legt die Basis dafür, fachliche Impulse aus dem Präventionsnetzwerk in die beteiligten Institutionen und Einrichtungen einzuspeisen, um den kommunalen Aktionsplan praxisnah umsetzen zu können. Die Funktion und auch zentrale Herausforderung in der Arbeit eines

Steuerungsgremiums ist es, den strategischen Fokus im Prozess zu halten. Hierzu zählt der stetige Abgleich der Strategie mit dem kommunal formulierten Leitbild und den strategischen Zielen – der KEKIZ-Qualitätsrahmen sollte hierbei Beachtung finden. Wichtig ist, das Steuerungsgremium zielgenau zu besetzen. Es ist ein Ausdruck von Professionalität und Wertschätzung, arbeitsökonomisch effektive und effiziente Lösungen zu suchen und im Hinblick auf die Vermeidung von Parallelstrukturen (auch in der Gremienbildung) Kompetenzen zu bündeln.

### Bestehende Strukturen nutzen

Viele Kommunen scheuen die Einberufung immer neuer Steuerungsgruppen. Es ist daher durchaus angeraten, zu prüfen, inwiefern bereits vorhandene, themenrelevante Gremien entsprechend modifiziert und mit einem neuen Auftrag versehen werden können. Dabei ist aber darauf zu achten, dass das betraute Gremium die Aufgabe der Präventionskettengestaltung in der strategischen Bedeutung be- und aufgreift und nicht nach kurzer Zeit wieder die alte Agenda reaktiviert. Hier ist letztendlich Leadership des Verwaltungsvorstandes gefordert.

Die Steuerungsgremien müssen sich auf eine fachlich effektive und arbeitsökonomisch effiziente Verfahrensintegration bestehender präventionsrelevanter kommunaler Netzwerke und Strukturen (z. B. KI, KAOA, RBN und Bildungsbüro etc.) verständigen, um auf diese Weise Synergieeffekte zu heben und den Aufbau von Parallelstrukturen zu vermeiden.

Vgl. dazu folgende Handreichungen der Landeskoordinierungsstelle: Handlungsempfehlung – Gemeinsame Empfehlungen für die Zusammenarbeit von regionalen Netzwerken Positionspapier Integrierte Gesamtkonzepte kommunaler Prävention.

## Besetzung der Steuerungsgruppe

Bei der Besetzung des Steuerungsgremiums/ der Steuerungsgremien müssen die Erfordernisse einer breiten, bereichsübergreifenden Beteiligung und des Erhaltes einer arbeitsfähigen Größenordnung ausbalanciert werden. Es sollten aber mindestens die Bereiche Kinder- und Jugendhilfe, Schule, Soziales, Stadtent-

wicklung und Gesundheitsförderung vertreten sein. Inwiefern die Geschäftsführungsebene Freier Träger, das Staatliche Schulamt und ggf. weitere Akteure (z. B. aus dem Gesundheitswesen) eingebunden werden, muss die Kommune selbst entscheiden.

Es empfiehlt sich, bei der Stellenbesetzung auf verwaltungserfahrene Fachkräfte zurückzugreifen. Zudem muss der Einsatz der hauptamtlichen Netzwerkkoordination nachhaltig und dauerhaft im Stellenplan verankert und nicht personenabhängig sein. Die Einsetzung einer hauptamtlichen Netzwerkkoordination ist notwendig, damit bei einer Person aus der Verwaltung als „Prozess-Manager“ die Fäden zusammenlaufen, sodass der-/diejenige den Überblick hat und als treibende Kraft für das Projekt verantwortlich ist. Die Netzwerkkoordination steht in engem Kontakt zum Steuerungsgremium und zu den Akteuren auf der operativen Ebene und sichert auf allen Ebenen den Wissens- und Informationstransfer.

Von Bedeutung ist, dass die Netzwerkkoordination in der Verwaltungshierarchie hoch genug angesiedelt ist, um eigenständige Außenkontakte über ihre jeweilige Linienorganisation und über die Kommunalverwaltung hinaus tätigen zu können, ohne dafür jedes Mal um Erlaubnis ihrer Vorgesetzten bitten zu müssen.

Der Aufgabenzuschnitt legt dabei eine Stabsfunktion auf Ebene einer Amtsleitung, auf Dezernatsebene oder gar bei der Verwaltungsspitze nahe. Wird dies nicht realisiert, so muss zumindest gewährleistet werden, dass die entsprechende Linienorganisation als Ganze ein flexibles Tätigwerden der Netzwerkkoordination durch unbürokratische Abstimmungsschleifen

und Einräumen von „Prokura“ für proaktives, ämterübergreifendes Handeln ermöglicht. Im Hinblick auf die Einbindung des zentralen Partners „öffentliche Kinder- und Jugendhilfe“ in die Steuerungsstrukturen stellt sich in Nordrhein-Westfalen eine besondere Herausforderung: In der Landesgesetzgebung gibt es die Besonderheit, dass kreisangehörige Städte ab einer Einwohnerzahl von 20.000 im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung eigenständige Jugendämter gründen können. So entsteht die landestypische Verdichtung von derzeit 187 Jugendämter (Stand: September 2016). Auch die in Nordrhein-Westfalen besonders hohe Zahl bevölkerungsstarker kreisangehöriger Städte legt nahe, dass es sowohl kreisweit institutionalisierte, als auch Ämter und Netzwerke auf Ebene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden gibt.

Dies muss in der Steuerungsstruktur beachtet werden, sodass einerseits keine Parallelstrukturen entstehen, andererseits aber auch die notwendigen und zuständigen Akteure und Institutionen involviert sind. So kann eine sinnvolle Option sein, eine „zweifache Steuerungsstruktur“ aufzubauen (auf Kreisebene und auf kommunaler Ebene, bis hin zur Arbeit auf der Ebene der Sozialräume), in der ein enger Austausch und eine gemeinsame Meilensteinplanung bei zum Teil stadtspezifischen Zielsetzungen erfolgen können.

## Gestaltung der Steuerungsstruktur: Kommunale Bedingungen beachten

Je nach Größe und Struktur der Gebietskörperschaft empfiehlt sich eine „tiefengestaffelte“ Steuerungsstruktur

- (a) auf gesamtkommunaler Leitungsebene (hochrangig besetzte Steuerungs-/ Lenkungsgruppe mit z. B. vierteljährlichem Sitzungsturnus)
- (b) unter gesamtkommunaler Koordinierung (Projektgruppe mit z. B. monatlichem oder zweiwöchigem Sitzungsturnus) und
- (c) einer operativen Steuerung auf Ebene der implementationsrelevanten Gebiets-

kulisse(n). In kreisangehörigen Städten kann es dabei nötig werden, eine weitere Tiefenstaffelung – nämlich die Implementation von Steuerungsstrukturen auf Ebene der Gesamtstadt und programmrelevanter Stadtteilequartiere – vorzunehmen.

Diese, besonders in Kreisen komplexer Gesamtstruktur, muss im Hinblick auf Steuerungs- und Koordinierungskompetenzen sorgfältig beschrieben und abgegrenzt werden. Wertschätzende Kommunikation und die umfassende Wahrung kommunaler Selbstverwaltung sind dabei unerlässliche Gelingensfaktoren.

Für alle Kommunen gilt gleichermaßen: Steuerungsgremien und hauptamtliche Koordinierung müssen Zuständigkeiten von Ämtern und Trägern ebenso beachten wie die Handlungslogiken und Entscheidungshorizonte von Verwaltung und Politik. Gelingen kann dies am besten in einer Atmosphäre wechselseitiger Wertschätzung und Beteiligung (auch hierarchisch nachgeordneter Stellen) bei gleichzeitiger Wahrnehmung von „Leadership“.

Hierdurch lässt sich auch die sprichwörtliche Trägheit administrativer Strukturen relativieren und die jeweils beste und realistischste Lösung finden. Steuerung ist keine „Top-down“-Einbahnstraße, sondern im Gegenteil auf das Feedback der relevanten Akteure angewiesen, deren berechnete Interessen und Anregungen wertschätzend und ggf. auch strategiemodifizierend einzubeziehen sind. Gefordert ist also ein autoritatives, keineswegs ein autoritäres Führungshandeln auf den Ebenen von Steuerungsgremien und den Führungsebenen der dort involvierten Stakeholder.



# PRÜFFRAGEN

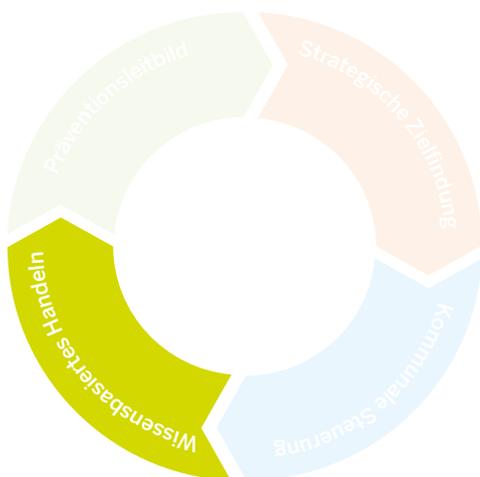
- Ist die Steuerungsstruktur durch Politik und Verwaltungsvorstand legitimiert?
- Inwiefern dient die Steuerungsstruktur dem Vorhaben, Prävention als strategische Entscheidung zu verankern: Wie wird „Kleinteiligkeit“ vermieden, also eine echte strategische Steuerung der Präventionstengestaltung und keine operative Steuerung aufgebaut?
- Sind die beteiligten Fachbereiche „hochrangig“ vertreten, also mindestens auf der Ebene der Amtsleitung?
- Sind Regelungen für die Zusammenarbeit im Steuerungsgremium getroffen, z. B. über eine „gelebte Geschäftsordnung“?
- Ist Aufgaben- und Rollenklarheit im Steuerungsgremium vorhanden?
- Wird der Begriff „Steuerung“ (sowohl nach innen als auch nach außen) durch eine wertschätzende Kommunikation und Feedback-Kultur „gelebt“?
- Herrscht innerhalb des Gremiums Transparenz und Einigkeit über Aufgaben und Ziele?
- Ist bei der Kompetenzzuschreibung der Netzwerkkoordination beachtet worden, dass eigenständige Kontakte nach außen gepflegt werden und Entscheidungen im operativen Geschäft des Projekts selbstständig getroffen werden dürfen? Ist die Netzwerkkoordination auf operativer Ebene auch kurzfristig handlungsfähig?
- Gibt es eine Stellenbeschreibung für die Netzwerkkoordination, um deren Kompetenzen zu klären?
- Sind Kommunikationswege für die Netzwerkkoordination geklärt?
- Ist Rollenklarheit für die Netzwerkkoordination herbeigeführt?
- Ist die Kooperation der Netzwerkkoordination mit präventionsrelevanten, aufgabenspezifischeren Netzwerken (Frühe Hilfen, KAoA, regionale Bildungsnetzwerke etc.) geregelt?

## Für Kreise

- Wie werden die steuerungsrelevanten Herausforderungen in Kreisen (im Verhältnis zu den kreisangehörigen Städten und Gemeinden) bearbeitet?
- Wie wird reflektiert, dass es kreisweite und gemeindebezogene Akteure und Stakeholder gibt? Wie werden hier Doppelstrukturen vermieden und Synergien genutzt?
- Wie werden Inhalte auf Gemeinden und Sozialräume kleingearbeitet?

## Vierte Station:

# Wissensbasiertes Handeln



## Präventionsstandards

- Entwicklung eines intersektoralen, inhaltlich begründeten und schlüssigen Konzepts zur Datengewinnung
- Aufbereitung der Daten zur bereichsübergreifenden Nutzung in angemessener Auflösung
- Verknüpfung kommunaler Fachplanungsprozesse zur Optimierung präventiver Angebots- und Netzwerkstrukturen
- Einbeziehung der Angebotsträger in die kommunale Qualitätsentwicklung („Gemeinsam besser werden!“)
- Formulierung fachlich ambitionierter und finanziell darstellbarer Handlungsszenarien zur Maßnahmenentwicklung

Wissensbasiert handeln meint, Handlungsentscheidungen auf einer möglichst breiten Informationsbasis zu treffen. Es bedeutet also zum einen, dass vorhandenes Wissen für eine Handlungsentscheidung nutzbar gemacht werden soll („Wissen im System heben“). Zum anderen soll neues Wissen generiert werden, z. B. durch die Zusammenführung verschiedener Quellen wie etwa Geoinformations- und Angebotsdaten. Ein solches Vorgehen bedeutet aber keinesfalls, dass inhaltliche Entscheidungen durch Daten determiniert werden oder dass Fehlsteuerungen ausgeschlossen sind.

Daten ersetzen nicht die qualitative Interpretation von Handlungsbedarfen durch Fachkräfte und Entscheidungsträger, vielmehr dienen sie der Fundierung und Qualifizierung der Ressourcensteuerung sowie der inhaltlich-schwerpunktorientierten Ausgestaltung präventiver Infrastrukturen in der Kommune. Es geht um einen transparenten und nachvollziehbaren Prozess auf einer möglichst breiten Wissensbasis. So wird es leichter, aus Fehlern zu lernen und zu breit getragenen Strategien zu gelangen.

**In einem ersten Schritt** geht es darum, Herausforderungen für das kommunale Handeln zu identifizieren, um Unterschiede in den Bedingungen des Aufwachsens von Kindern

und Jugendlichen reduzieren zu können. An dieser Stelle müssen die Ziele (vgl. Station strategische Zielfindung) anhand der Datenlage konkretisiert und reflektiert werden. Wichtig ist hierbei, nicht alles zu erheben, was möglich wäre („Datenfriedhöfe“), sondern sich auf ein überschaubares Set an Indikatoren zu beschränken, die für die jeweilige Kommune handlungsrelevant und langfristig beeinflussbar sind. Es geht also darum, die Datengewinnung zuerst an inhaltlichen Zielsetzungen und nicht allein an der Datenverfügbarkeit auszurichten.

Orientiert an einer Ressourcensteuerung nach dem Grundsatz „Ungleiches ungleich behandeln“, ist es außerdem notwendig, jene Räume und Einrichtungen zu identifizieren, in denen am meisten Unterstützungsbedarf besteht. Dafür sollten sozialstatistische Daten, welche die Lebensbedingungen von Kindern beschreiben, kleinräumig – oder einrichtungsscharf (Kita, Grundschule) – betrachtet werden.

Einige der genannten Datenquellen sind prozessbezogener Natur, d. h. ihre Daten wurden nicht zum Zwecke wissenschaftlicher Auswertungen oder für die Amtsstatistik gesammelt und entsprechen daher auch nicht zwingend den für Letztere geltenden Gütekriterien. Dennoch können sie zunächst einen groben Überblick verschaffen und lassen sich im weiteren

## Mögliche sozialstatistische Daten zur Beschreibung der Lebenswelt:

- Sozialgeldquote (gesondert für jüngere Kinder),
- Anteil der Inanspruchnahme von Leistungen des „Bildungs- und Teilhabepakets“ (BuT)
- Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchung (z. B. Adipositas, Visuomotorik)
- Kita-Eintrittsalter (U3 vs. Ü4)
- Schulempfehlungen (speziell: Hauptschule und Gymnasium)
- Wohndauer in einem Quartier unter drei Jahren
- Mitgliedschaft im Sportverein
- ...

Verlauf der Gestaltung von Präventionsketten zum Teil in ihrer Validität verbessern und anreichern. Hier lässt sich mit vergleichsweise bescheidenem Ressourceneinsatz die Datenlage erheblich verbessern. In der Mikrodatenanalyse der Begleitforschung von „Kein Kind zurücklassen!“ wurde beispielsweise auf Daten aus einer Zusatzerhebung per Elternfragebogen bei der Schuleingangsuntersuchung zurückgegriffen.

Mithilfe der aussagekräftigen Verknüpfung dieser und weiterer (z. B. aus der SGB VIII-Statistik resultierenden) sozialstatistischen Datenquellen werden Belastungslagen und Teilhabechancen der Kinder und Jugendlichen erkennbar und lassen sich auf städtischen Landkarten kleinräumig bzw. einrichtungsscharf („georeferenziert“) abbilden. Dies kann mit anderen, nicht auf Individualdaten basierenden Quellen (z. B. zur Lärmbelastung und zum Anteil an versiegelten Flächen) angereichert werden, um auf diese Weise Kontextbedingungen wie die Belastung von Wohnquartieren mit einzu- beziehen. Als Referenzmodell dient dabei der „Gelsenkirchener Partizipationsindex“.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass Kennzahlen Informationen dazu liefern, wo ein Problem und damit Handlungsbedarf bestehen könnte, aber nicht, wie das Problem gelöst werden kann. Um

hier belastbares Wissen zu erhalten, ist eine interpretative Erdung der quantitativen Daten notwendig. Dies gelingt nur über die Einbeziehung des Wissens und der fachlichen Perspektive themenfeldrelevanter Akteure. Deshalb ist es **in einem zweiten Schritt** notwendig, die (über die quantitativen Daten) identifizierten Problemlagen mit qualitativen Daten, wie z. B. den Einschätzungen von Drehpunktpersonen im Quartier, in ein produktives Wechselspiel zu bringen. So erhält man ein genaueres Bild von den Lebenssituationen der Kinder und Jugendlichen vor Ort. Dies kann z. B. im Rahmen von Fokusgruppen und Panels umgesetzt werden und sollte – jenseits des Einbezugs spezieller Expertise – auch die Quartiersbevölkerung bzw. die jeweils angesprochenen Zielgruppen einbeziehen, wofür sich etwa Kreativmethoden wie „Open Space“, „Planungszelle“ oder „Stadtteilbegehungen“ anbieten.

An dieser Stelle kann es außerdem sinnvoll sein, übertragbares Wissen aus anderen Zusammenhängen wie z. B. wissenschaftlichen Studien heranzuziehen, um kommunale Befunde einordnen und gewichten zu können.

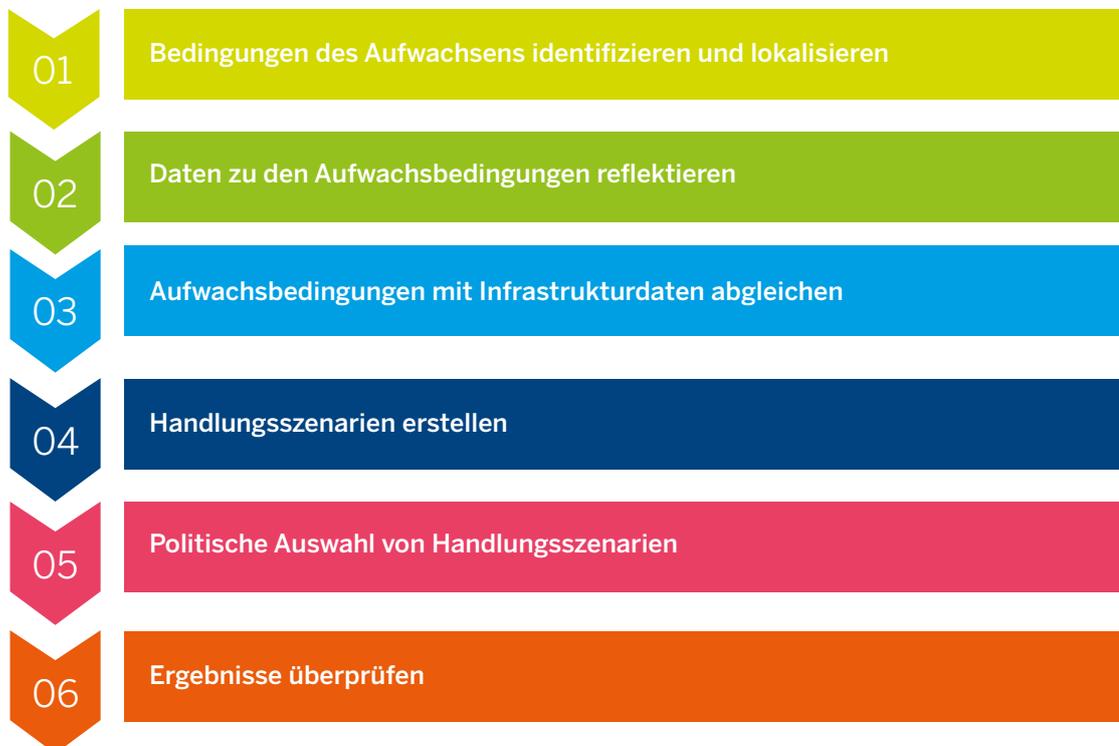
Außerdem muss eine Informationsbasis geschaffen werden, auf deren Grundlage die bereits vorhandene präventive Angebotsland-

Interessant werden die erhobenen Daten, wenn sie aussagekräftig aufeinander bezogen werden. Im Gelsenkirchener Partizipationsindex werden beispielsweise Lebenslagen von Kindern multidimensional dargestellt.

schaft und deren Inanspruchnahme analysiert werden kann. In größeren Städten umfasst die Präventionskette leicht mehrere Hundert Angebote und eine mittlere zweistellige Zahl präventionsrelevanter Netzwerke. Übersicht und Transparenz zu schaffen ist daher eine besondere Herausforderung. Gerade in den bevölkerungsreichen Städten, Kreisen und Gemeinden in NRW kann dies nur noch durch professionell betriebene Datenerfassung gewährleistet werden.

Durch die Zusammenführung der identifizierten Problemlagen und der vorhandenen Angebotsstruktur lassen sich **in einem dritten Schritt** die Herausforderungen für die Weiterentwicklung der Präventionskette darstellen. Diese integrierte, kleinräumig aufgeschlüsselte und – wo dies von der Sache her sinnvoll und von der Datenverfügbarkeit machbar ist – auch einrichtungsscharfe (georeferenziert visualisierte)

Darstellung muss dann in einem gemeinsamen Qualitätszirkel von Fachplanern und Angebots-trägern reflektiert und interpretiert werden. Auf Grundlage des Ergebnisses dieses Prozesses lassen sich dann mögliche Gegenstrategien und Maßnahmen skizzieren. Auch hier ist es zielführend, auf externe Wissensquellen wie Erhebungsergebnisse oder Datenbanken zu evidenter Praxis zurückzugreifen (z. B. Grüne Liste Prävention – CTC).





Um zu wissensbasierten und gleichzeitig politisch legitimierten Handlungsentscheidungen zu kommen, ist es sinnvoll, dass auf Basis der beteiligungsorientiert erstellten Analyseergebnisse verschiedene, in sich stimmige Handlungsszenarien erstellt werden. **Dieser vierte Schritt** wird durch den federführenden Planenden auf Basis der im Qualitätszirkel skizzierten Maßnahmen umgesetzt. Die Planung muss Einzelmaßnahmen zu Handlungsszenarien bündeln, die sowohl Informationen zu damit verknüpften Wirkungsannahmen als auch Informationen zu dem notwendigen Ressourceneinsatz enthalten. Um in der Praxis zu leicht messbaren Zielen zu kommen, werden hier unter Wirkungsannahmen auch plausible und theoretisch ableitbare Sinnzusammenhänge verstanden. An dieser Stelle kann auf Ergebnisse anderer Studien und Analysen zu Wirkungen zurückgegriffen werden.

Ebenfalls die Auswahl eines Handlungsszenarios erfolgt dann **in einem fünften Schritt** durch die demokratisch dazu legitimierten Entscheidungsträger. Auf diese Weise wird einer technokratischen Sachzwanglogik vorgebeugt, die eingibt, dass man aus den verfügbaren

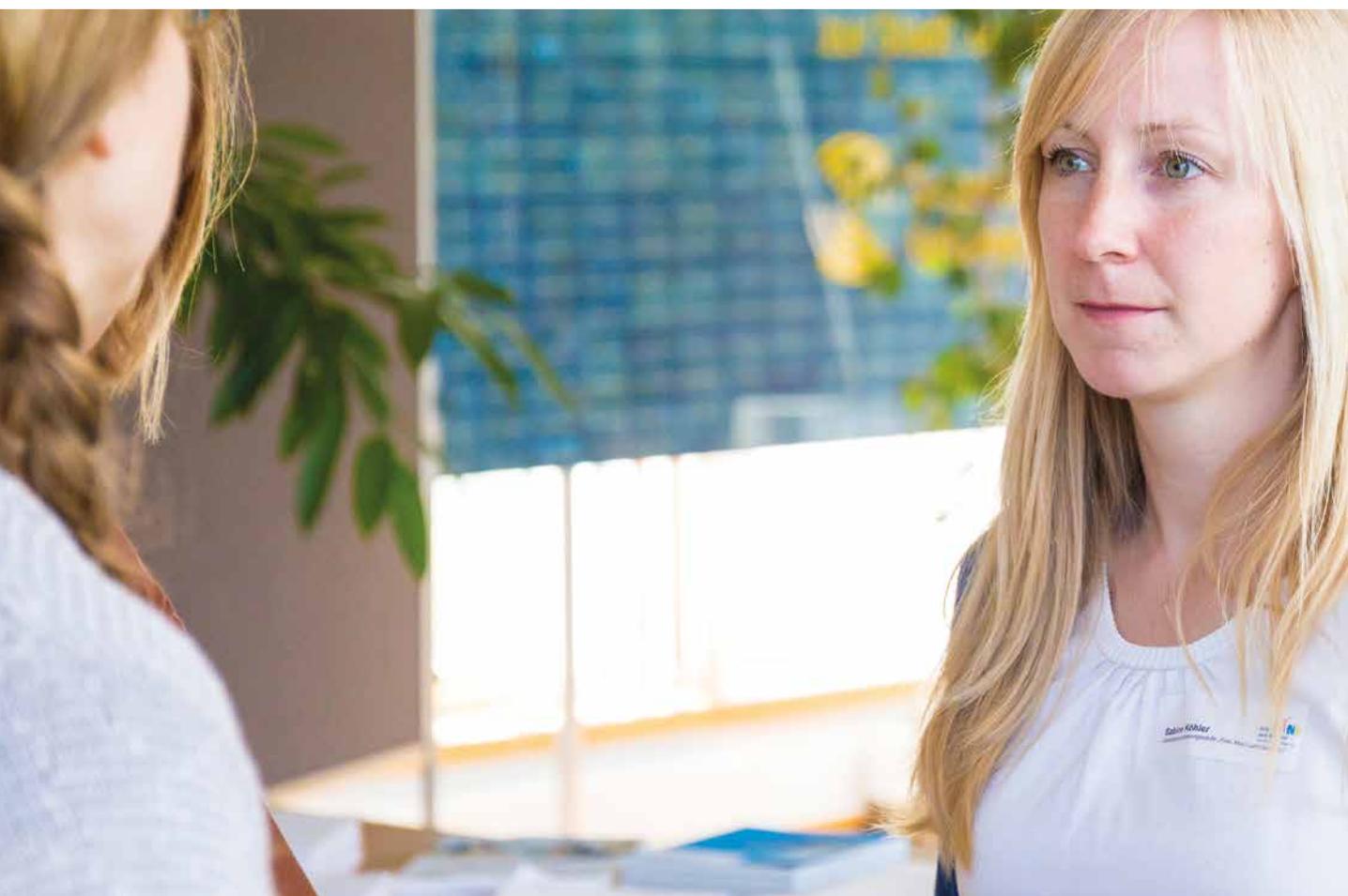
Daten nur den „einen“ politischen Schluss ziehen könne. In der fachplanerischen Entscheidungsvorbereitung ist auf eine Übersichtlichkeit und eindeutige Visualisierung zu achten, um dieses Denken in Szenarien anzuregen.

Damit ist der Prozess allerdings noch nicht abgeschlossen, denn an die Umsetzung des jeweils eingeschlagenen Weges muss sich **in einem sechsten Schritt** eine wirkungsorientierte, indikatorbasierte Überprüfung anschließen, die Auskunft darüber gibt, inwiefern die dem Handlungsszenario zugrundeliegenden strategischen Ziele erreicht wurden. Über diese Rückkopplung wird die Station wissensbasiertes Handeln zu einem Teil des Qualitätsentwicklungsprozesses der Kommune. Auch dazu reicht allerdings der Abgleich mit der Entwicklung der zugrunde gelegten sozialstatistischen Rahmendaten nicht aus, da diese von sehr verschiedenen gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen beeinflusst werden. Außerdem lässt sich die nachhaltige Wirkung präventiver Maßnahmen zumeist erst nach mehreren Jahren seriös abschätzen. Um steuerungsrelevante Daten zu erhalten, ist es somit unumgänglich, die jeweiligen Erbringer der Leistungen von An-

fang an vertrauensvoll in die Interpretation der Daten miteinzubeziehen. So kann auch schon bei der Konzeption der Angebote die Frage nach der Wirksamkeitsmessung berücksichtigt werden. Auch wenn häufig eher Plausibilitäten als Ursache-Wirkung-Beziehungen beschrieben werden, wird es erst auf diese Weise möglich, seriös zu steuern.

Damit wird eine weitere wichtige Datenquelle wissensbasierten Handelns angesprochen: Träger und Einrichtungen verfügen i. d. R. nämlich selbst über prozessbezogene Daten, etwa was die Inanspruchnahme konkreter Angebote, die Elternbeteiligung und andere in puncto Wirkungsorientierung relevante Faktoren angeht. Häufig existieren trägerspezifische (Selbst-) Evaluations- und Reportingsysteme, die aber z. B. aus Angst vor Mittelkürzungen bei Wirksamkeitsdefiziten und aus Imagegründen nicht transparent gemacht werden. Eine vertrauensvolle Kooperation aller beteiligten Ämter, Träger und Einrichtungen dient hier dazu, überhaupt an verlässliche Zahlen zu kommen. Ohne eine

entsprechende Kultur des Vertrauens werden bei Trägern und Einrichtungen abgefragte Daten vornehmlich unter Legitimationszwecken generiert und sind dann für Weiterentwicklungsprozesse häufig ungeeignet. Damit ein gemeinsamer Prozess funktionieren kann, bedarf es daher eines Kulturwandels bei Freien Trägern und öffentlichen Verwaltungen. Controlling und Evaluation sind derzeit aber oft angstbesetzte Instrumente. Denn wird bei einer Maßnahme eine nur geringe Wirkung festgestellt, entsteht bei den betroffenen Trägern und Einrichtungen umgehend die Sorge um den weiteren Fluss von Fördergeldern – und in der Folge um die Arbeitsplätze der Fachkräfte. Gleichzeitig geraten auch die Kommunalverwaltungen unter Legitimationsdruck, wenn offenkundig wird, dass mit öffentlichen Geldern geförderte Maßnahmen ihr Ziel nicht erreicht haben. Wirkungsorientierte Steuerung bedarf daher einer Kultur der Fehlerfreundlichkeit und einer Perspektive des „Gemeinsam Besser werdens“ im Sinne einer bereichs- und trägerübergreifenden Qualitätsentwicklung.



# PRÜFFRAGEN

- Welche Daten werden benötigt, um die Aufwuchsbedingungen in der Kommune abbilden zu können?
- Werden dafür Daten aus allen präventionsrelevanten Bereichen (Schule, Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheit, Arbeit, Stadtentwicklung) angemessen berücksichtigt?
- Welche Aussagekraft haben die Indikatoren, welche Zusammenhänge „indizieren“ sie (z. B. im Hinblick auf mehrfach benachteiligte Lebenslagen)?
- Legen Indikatorenauswahl und visualisierte Aufbereitungsform Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge nahe? Wenn ja, sind diese fachlich fundiert, oder handelt es sich dabei um unerwünschte, suggestive Unterstellungen?
- Welche Auflösungstiefe (Stadtteil, Sozialraum oder Einrichtung) wird benötigt, um eine Aussagekraft des jeweiligen Indikators zu erreichen? Ist diese im konkreten Fall auch gegeben?
- Werden die Daten regelmäßig aktualisiert/ fortgeschrieben?
- Ist es in Bezug auf die Fragestellung sinnvoll, prozessbezogene Daten einzubeziehen? Gibt es Bedarf bzw. die Möglichkeit, die prozessbezogenen Daten zu verbessern bzw. auszubauen?
- Wird das Fachkräfte- und Trägerwissen in der Interpretation der vorhandenen Datenanalysen genutzt? Wenn ja, in welcher Form und Intensität?
- Werden die Analysen mit der Quartiersbevölkerung, mit Eltern, Kindern und Jugendlichen – also den Adressaten von Prävention – diskutiert? Wenn ja, in welchen Settings (z. B. Sozialraumkonferenzen, Fokusgruppen, Beteiligungsprojekten, Treffen mit Selbstorganisationen und Initiativen etc.), und in welcher Intensität und Regelmäßigkeit geschieht dies?
- Wie können bestehende Angebote systematisch erhoben werden?
- Wie können Angebotsinfrastruktur und die aus den Daten analysierten Aufwuchsbedingungen zusammengebracht werden und daraus Handlungsbedarfe entwickelt werden? Enthalten Handlungsszenarien Wirkungsannahmen und Kostenprognosen?
- Durch welche Planungsebene und in welcher Weise werden aus der Datenaufbereitung und den qualitativen Beteiligungsprozessen in sich stimmige Handlungsszenarien als Entscheidungsvorlagen für kommunale Ausschüsse und politische Entscheidungsgremien generiert?
- Welche Wirkungsannahmen beinhalten die Handlungsszenarien und die damit verbundenen Aktivitäten und Maßnahmen (z. B. als Abschätzung von deren „collective impact“)?

# 3. FIKTIVES FALLBEISPIEL ZUM AUFBAU EINER PRÄVENTIONSKETTE

Kindertal ist eine mittelgroße kreisangehörige Kommune im Ruhrgebiet mit ca. 60.000 Einwohnern. Wie im gesamten Ballungsraum, so trennt auch hier die A40 als „Sozial-Äquator“ die sozial belasteten Stadtteile im Norden von den besser situierten Wohngebieten im Süden. Kindertal ist Kreisstadt des Kreises Kindertal-Lernfurt. Mit dem Leitbild „Gut aufwachsen in Kindertal“ hat sich die Kommune vor vier Jahren auf den Weg gemacht, eine Präventionskette zu etablieren. Zu Beginn dieses Prozesses im Jahr 2013 lud die Bürgermeisterin Institutionen und Bürgergesellschaft zu einer Kick-off-Veranstaltung ein. Fast zweihundert Menschen aus den unterschiedlichsten Bereichen folgten dem

Ruf und erarbeiteten in einem professionell moderierten Kreativprozess nach der „Open Space“-Methode besagtes Leitbild. Man einigte sich auch auf vier strategische Ziele:

1. „Chancengerechtes Aufwachsen: Auf die ersten Jahre kommt es an“
2. „Passgenaue Unterstützung: Elternbeteiligung als Schlüssel“
3. „Bildungsübergänge biografieorientiert gestalten: Jedes Kind ist anders“
4. „Buntes Kindertal: Vielfalt als Chance“



Schon in ihrer Begrüßungsrede gab die Bürgermeisterin richtungsweisende Impulse:

„Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

wir kommen am heutigen Tage zusammen, um bestmögliche Lebenschancen für alle Kinder in Kindertal zu gestalten und langfristig zu sichern. [...] Wir möchten, dass alle Kinder in unserer Kommune unabhängig von ihrer sozialen Herkunft und vom Geldbeutel ihrer Eltern die gleichen Chancen haben auf gelingendes Aufwachsen, auf die bestmögliche Bildung und auf gesellschaftliche Teilhabe. Für die praktische Umsetzung bedeutet dies: Den Worten müssen Taten folgen!

Die hier und heute erarbeiteten Ergebnisse werden daher als verbindliche Arbeitsgrundlage des gesamten Verwaltungsvorstandes betrachtet. Der hier entwickelte Entwurf des Leitbilds wird in den zuständigen Ausschüssen befasst, in seiner endgültigen Ausformulierung per Ratsbeschluss verabschiedet und schließlich auch angemessen in die Stadtgesellschaft hinein kommuniziert.

Das Leitbild ist dabei nicht bloß eine reine Außendarstellung der Kommune, es dient vielmehr per Kontrakt als verbindliche Grundlage des öffentlichen Verwaltungs- und Planungshandelns in Kindertal.

Dies gilt nicht nur für unsere Kommunalverwaltung an sich, sondern auch für die in staatlich-kommunaler Verantwortungsgemeinschaft betriebenen Netzwerkstrukturen, wie etwa das Regionale Bildungsnetzwerk des Kreises Kindertal-Lernfurt.

Auch mit dem Kreis selbst wird ein solcher Vertrag abgeschlossen, ebenso wie mit der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege im Kreis. Auf diese Weise verknüpft das Leitbild eine verbindliche verwaltungsbereichsübergreifende Handlungsorientierung in der Kommune mit deren Einbindung in die Stadtgesellschaft.

Die Kontrakte verbinden das Leitbild und die daraus resultierenden strategischen Ziele. Damit wird es möglich, stadtstrategisches Handeln an Grundwerten auszurichten und regelmäßig alle zwei Jahre bei geplanten Präventionskonferenzen zu überprüfen, ob dies gelungen ist oder ob Aktualisierungen notwendig geworden sind.

In diese Konferenzen werden neben den Leitungskräften aller präventionsrelevanten Strukturen und Akteure auch sogenannte Fachpromotoren eingebunden – also besonders kompetente und engagierte Einzelpersonen auf Einrichtungs- und Sozialraumebene. Dies ist auch bereits bei der Leitbilderstellung so der Fall und hat sich vielfach bewährt. [...]“ So weit die Bürgermeisterin in ihrer Begrüßungsrede.



Zur Umsetzung der Ziele setzte die Bürgermeisterin von Kindertal anschließend eine ämter- und trägerübergreifend auf Leitungsebene besetzte **Steuerungsgruppe** ein, der sie selbst vorsteht. Neben dem städtischen Jugendamt, der örtlichen Geschäftsstelle des Kreis-Jobcenters, dem Schulverwaltungsamt, der Stadtplanung und einer Vertretung der Freien Wohlfahrtspflege konnten nach Rücksprache mit dem Landrat auch die Leitungsebenen des Kreisgesundheitsamtes, des Regionalen Bildungsbüros, des Kommunalen Integrationszentrums, der Gesundheitskonferenz sowie des Statistischen Amtes im Kreis Kindertal-Lernfurt für eine Mitarbeit in diesem Gremium gewonnen werden.

Der Kreisausschuss strebt bei gutem Erfolg der Bemühungen in Kindertal eine Ausweitung der Ergebnisse auf das gesamte Kreisgebiet an und rechtfertigt damit den erhöhten Personaleinsatz, was durch ein positives Votum der Bürgermeisterkonferenz zusätzlich legitimiert wurde.

Als erste Aktivität setzte die Steuerungsgruppe eine **hauptamtlich tätige Präventionskoordinatorin** beim Jugendamt ein, die für eine zielübergreifende Umsetzung des kommunalen Aktionsplans gemäß Präventionsleitbild zuständig ist. Es handelt sich um eine unbefristete Stabsstelle bei der Jugendamtsleitung, was angesichts der Haushaltssituation der Kommune gegenüber den Haushaltsaufsichtsbehörden gar nicht so leicht durchzusetzen war. Die Koordinatorin erarbeitete zunächst eine Netzwerkkarte, in der alle präventionsrelevanten Koordinierungs- und Vernetzungsstrukturen in Kindertal abgebildet werden. Diese Bestandsaufnahme reichte dann von der Schwangerschaft bis zum Übergang Schule/Beruf, und es flossen z. B. die zielspezifischen Bestandsaufnahmen des Jugendhilfeplaners mit ein. Dabei zeigte sich, dass es in Kindertal bereits eine ganze Reihe von themen- und/oder sozialraumorientierten Netzwerken gibt. Eine wesentliche Aufgabe der Koordinatorin wird es nun künftig sein, die Aktivitäten dieser „tiefengestaffelten“ Netzwerke mit denen der **Steuerungsgruppe** zu verknüpfen. Hierbei geht es im Kern nicht darum, neue Hierarchiestrukturen im Sinne

des Aufbaus einer „Befehlskette“ zu schaffen, sondern vielmehr um eine wirkungsorientierte Steuerung, die auf partizipativem Feedback und auf wechselseitiger Wertschätzung zwischen den unterschiedlichen Akteuren, Hierarchieebenen und Handlungsbereichen basiert. Konkret werden aktuell Handlungsbedarfe der Einzelnetzwerke per Onlineabfrage gebündelt und in ausgewerteter Form der Steuerungsgruppe vorgelegt, um auf dieser Ebene Handlungsbedarfe fokussieren zu können. In umgekehrter Richtung kommuniziert die Koordinatorin relevante Entscheidungen und Aktivitäten aus der Steuerungsgruppe in Form eines Newsletters an die Einzelstrukturen. Darüber hinaus setzt sie sich anlass- und bedarfsorientiert mit den Einzelstrukturen zusammen, um übergreifende Aktivitätsschwerpunkte, wie im kommunalen Aktionsplan fixiert, lösungsorientiert zu besprechen. Auf diese Weise will man das „Wissen im System“ heben und bereichsübergreifend zusammenführen, anstatt „Top-down“ möglicherweise praxisferne Entscheidungen zu treffen. Aus diesem partizipativen Steuerungsverständnis heraus erarbeitet die Steuerungsgruppe eine Verwaltungsvorstandsvorlage, die anschließend in der Verwaltungsvorstandskonferenz beschlossen werden soll. Auf diese Weise soll die verbindliche Beauftragung der Kommunalverwaltung auf Basis der im Leitbild fixierten normativen politischen Vorgaben mit einem umfassenden, aber zielgerichteten Beteiligungsprozess zusammengebracht werden.

Steuerung wird in Kindertal also nicht als das Handeln eines einzigen Gremiums (etwa der Steuerungsgruppe), sondern im Sinne einer partizipativ ausgerichteten Qualitätsentwicklung verstanden. Hierzu gehören im breiten Konsens entstandene politisch-normative Vorgaben (**Leitbild**), daraus hergeleitete **strategische Ziele**, ein kommunaler Aktionsplan und eine verbindliche Umsetzung durch die Kommunalverwaltung und weitere Akteure. Unerlässlich ist aber auch ein viertes Kernelement, nämlich ein an Daten, Fakten und Fachkräftewissen orientierter „Realitätscheck“, d. h. eine periodische Überprüfung von Vorgaben, Zielen und Umsetzungsplänen im Sinne eines **wissensbasierten Handelns**. In einem fortge-

schrittenen Stadium der Präventionskettenentwicklung würden dabei Leitbild und strategische Ziele auf Basis einer systematischen empirischen Bestandsaufnahme von kommunaler Präventionsinfrastruktur, kleinräumiger Lebenslagenerfassung und von den Menschen selbst wahrgenommenen Belastungssituationen erarbeitet bzw. fortgeschrieben werden.

Wie auch in anderen Kommunen, sieht aber in Kindertal die Realität so aus, dass man die ersten Schritte noch ohne belastbare und umfassende Datengrundlagen zu gehen hatte. Am Beispiel des ersten strategischen Ziels „Chancengerechtes Aufwachsen: Auf die ersten Jahre kommt es an“ kann dieser Prozess dargestellt werden:

## ERSTER SCHRITT

In einem **ersten Schritt** (Bedingungen des Aufwachsens identifizieren und lokalisieren) zog der für die Zielumsetzung federführende Jugendhilfeplaner die „Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung“ (FSA) beratend hinzu. Gemeinsam entwickelten sie ein Indikatorenset, auf dessen Basis besonders von Benachteiligung betroffene Wohnquartiere, Zielgruppen und Kindertageseinrichtungen identifiziert werden können. Dabei erwies sich der bereits bestehende gemeinsame Qualitätszirkel der örtlichen Wohlfahrtspflege und der städtischen Kindertageseinrichtungen als besonders hilfreich, da dessen eigene Erhebungen die öffentlich zugänglichen Einrichtungsdaten ideal ergänzten und vertieften. Man einigte sich auf ein erstes Indikatorenset zur empirischen Überprüfung der sogenannten

„Kita-Segregation“, also des Ausmaßes an sozialer Entmischung zwischen den Einrichtungen: Inwieweit bleiben Kinder aus einkommensschwachen Familien und bildungsbenachteiligten Sozialmilieus in getrennten Kitas unter sich? Gibt es dabei trägerbezogene „Sortiereffekte“ in dem Sinne, dass sich Kinder aus benachteiligten Familien vor allem in Einrichtungen bestimmter Träger konzentrieren? Liegt das durchschnittliche Kita-Eintrittsalter bei dieser Zielgruppe höher als das von Kindern aus besser situierten Familien? Zu diesen Fragen sollten weitere Indikatoren Auskunft geben, wobei man auf die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Landesmodellvorhaben „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ (KEKIZ) im Modul „Mikrodatenanalyse“ zurückgreift.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> <http://www.kein-kind-zuruecklassen.de/landesinitiative/evaluation/publikationen-info-material.html>



## ZWEITER SCHRITT

Die – ernüchternden – Ergebnisse der Ersterhebung wurden in einem **zweiten Schritt** („Daten zu den Aufwuchsbedingungen reflektieren“) sowohl im genannten Qualitätszirkel als auch im Rahmen eines Elternbeteiligungsmodells („Planungszelle“) diskutiert, um einerseits eine belastbare Interpretation der Daten aus Träger-/Einrichtungssicht wie auch aus Sicht von Eltern zu gewinnen und andererseits Lösungsperspektiven zu entwickeln. Die Ausgangslage war zunächst durchaus angespannt, schienen die Daten doch nahezuzeigen, dass insbesondere die in konfessioneller Trägerschaft sowie die von Elterninitiativen betriebenen Kitas Kinder aus benachteiligten Sozialmilieus nicht in dem erforderlichen Maße aufnehmen und stattdessen „geschlossene Mittelschichtveranstaltungen“ (so ein Parteivertreter im Jugendhilfeausschuss) seien. In den Workshops wurde



dann aber schnell deutlich, dass sowohl das Elternwahlverhalten bei der Kita-Suche als auch die Prioritätenliste der Einrichtungen sowie das Elternbild der Kita zu dieser sozialen Entmischung beitragen. Ein sozialer Sortiereffekt, den keiner der Beteiligten – ob Fachkräfte, Träger- und Einrichtungsvertretern oder Eltern – beabsichtigt hatte. In einer sachlichen und zugleich auch engagierten Gesprächsatmosphäre wurde daraufhin diskutiert, wie man dieser sozialen Entmischungsdynamik wirksam entgegenzutreten und „gemeinsam besser werden“ könne. Der erste Blick auf die nackten Zahlen war zunächst irreführend, konnte aber durch den intensiven Beteiligungsprozess bei der Interpretation der Befunde korrigiert werden.

## DRITTER SCHRITT

Anschließend wurden in einem **dritten Schritt** („Aufwuchsbedingungen und Infrastrukturdaten abgleichen“) auf einer kleinräumig aufgeschlüsselten, computergestützten Stadtlandkarte („georeferenziertes System“) die unterschiedlichen Belastungen der Wohnquartiere sowie der dort befindlichen Einrichtungen abgebildet. So wurde beispielsweise die starke Benachteiligung zweier nördlich gelegener Wohnquartiere sichtbar, wobei die Lasten des Sozialraums auch hier sehr ungleich auf die Kindertageseinrichtungen verteilt waren. Auf Basis einer kommunalen Fachplanungskonferenz, zu der der Jugendhilfeplaner seine Kolleginnen und Kollegen aus Kreis und Stadtverwaltung in den Planungsbereichen Sozial-, Stadt- und Bildungs- sowie Gesundheitsplanung/-berichterstattung eingeladen hatte, konnte das georeferenzierte Modell um weitere Infrastruktur-, Sozial- und Bebauungsdaten

angereichert werden. Von besonderer Bedeutung war dabei die Datenlieferung des Kreises Kindertal-Lernfurt im Hinblick auf die kleinräumig aufgeschlüsselten Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchung. Erstmals konnte dadurch der enge Zusammenhang sozioökonomisch benachteiligender Lebenslagen mit Defiziten bei Deutschkenntnissen, der Visuomotorik und der Häufigkeit von Adipositas für die Stadt Kindertal sozialraum- und einrichtungsscharf nachgezeichnet werden. In der gemeinsamen Auswertung der Planungskonferenz zeigte sich zudem, dass die beiden identifizierten hochbelasteten Quartiere über keine nahräumliche pädiatrische Versorgung und keine fußläufig erreichbaren Erziehungsberatungsstellen verfügen und als besonders kinderreiche Siedlungsstrukturen mit lediglich zwei Familienzentren auch in dieser Hinsicht unterversorgt sind.

## VIERTER SCHRITT

In einem **vierten Schritt** („Handlungsszenarien erstellen“) entwickelte der Jugendhilfepfleger anschließend drei integrierte, d. h. planungsbereichsübergreifende Szenarien zur infrastrukturellen Verbesserung der Situation in den „Programmgebieten“. Hierbei nahm er eine federführende Funktion ein und berücksichtigte auch die in der Konferenz erhaltenen Rückmeldungen aus den anderen Planungsbereichen. Neben dem prioritären Einsatz der sehr begrenzten finanziellen Mittel der Haushalts-sicherungskommune Kindertal wurden dabei auch die Akquisition von Landesmitteln (Teilnahme am Programm „Starke Quartiere – starke Menschen“) und das Einwerben von Stiftungsgeldern (einschließlich einer Förderung durch die „Stiftung Wohlfahrtspflege“ zur Stärkung armutssensiblen Handelns bei Kita-Fachkräften) als mögliche Bausteine einer Gesamtstrategie diskutiert. Nach der Befassung in den zuständigen Ausschüssen wurde schließlich eines der drei Szenarien durch den Rat beschlossen. Das ausgewählte Szenario legt den Schwerpunkt auf Elternbildungsmaßnahmen, Fachkräftefortbildung, Einrichtungsentwicklung (Erwerb des Zertifikats „Anerkannter Bewegungskindergarten mit dem Pluspunkt Ernährung“ durch mindestens zwei Kitas in jedem der beiden Sozialräume) und Quartiersmanagement (beide Sozialräume sind aktuelle Programmgebiete „Soziale Stadt“). Zudem wird angestrebt, drei weitere Kitas in den Planungsräumen zu Familienzentren auszubauen, wobei der Schwerpunkt auf Bereitstellung eines Elternberatungsangebots mit dem Schwerpunkt Bildungsberatung gelegt wird. Querschnittlich sollen die Sprachfördermaßnahmen aller im Programmgebiet liegenden Kitas einer trägerübergreifend einheitlichen Evaluation durch die örtliche Fachhochschule unterzogen werden. Die dort formulierten Handlungsempfehlungen werden anschließend in einer erweiterten Steuerungsgruppensitzung diskutiert. Darüber hinaus wird mit dem Kreis ein die Schuleingangsuntersuchung ergänzen-

der Elternfragebogen entwickelt, implementiert und statistisch ausgewertet, wodurch man sich besseren Aufschluss über die Bedingungen gelingenden Aufwachsens verspricht. Darüber hinaus werden z. B. Aktivitäten des Kindes im (Sport-)Verein abgefragt, da diese der Mikrodatenanalyse zufolge als präventiv besonders wirksam gelten.

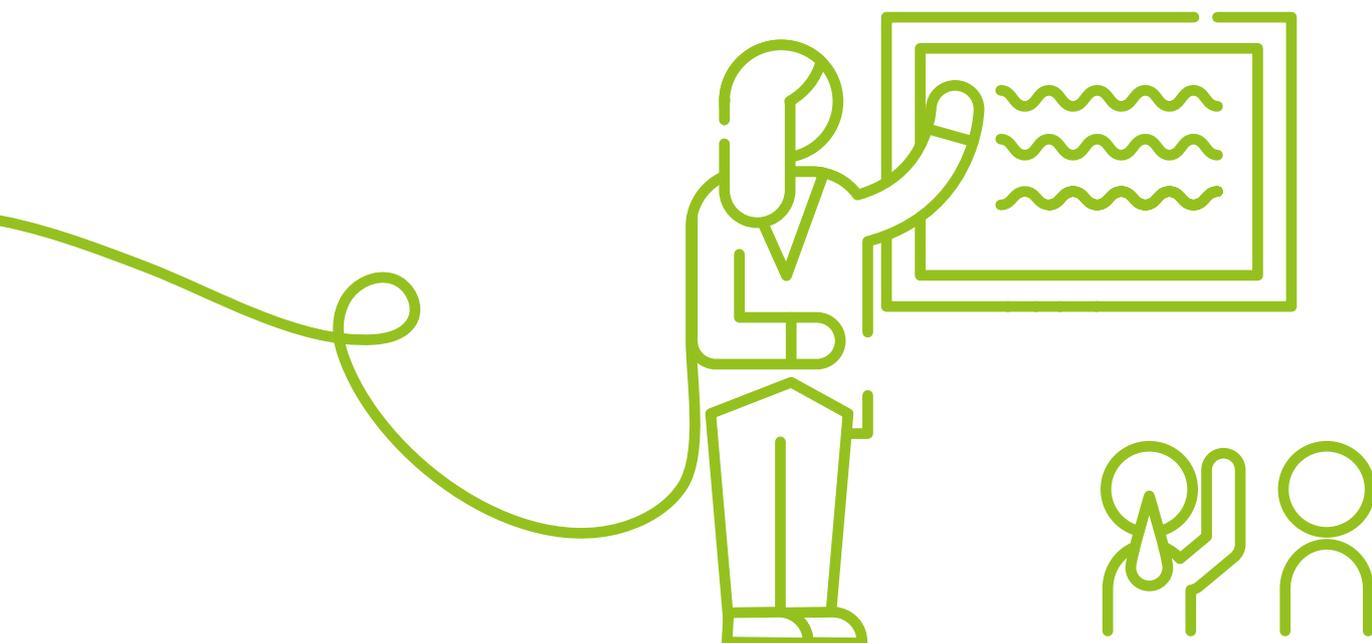
Die Gesamtmehrkosten des gewählten Szenarios belaufen sich im Zwei-Jahres-Durchführungszeitraum auf 180.000 €, die sich paritätisch auf einen lokalen Stiftungsverbund sowie (in Abstimmung mit dem Landrat als unmittelbarer sowie der Bezirksregierung als oberer Haushaltsaufsichtsbehörde) auf umgeschichtete Mittel aus dem Kommunalhaushalt („Präventionsbudget“) verteilen. Darüber hinaus wird eine Teilnahme der beiden Programmgebiete an Landesförderprogrammen im Bereich „Integrierte Handlungskonzepte“ geprüft.



## FÜNFTER SCHRITT

Eine regelmäßige Überprüfung des Umsetzungsgrades und des Maßnahmenerfolgs auf Basis der vereinbarten Indikatoren im Zwei-Jahres-Turnus wurde in einem **fünften Schritt** („Politische Auswahl von Handlungsszenarien“) verbindlich beschlossen. Zudem sollen die Ergebnisse der Überprüfung im selben Turnus bei einer kommunalen Präventionskonferenz auf Basis eines wirkungsorientierten Berichtswesens breit diskutiert werden. Da die Zwei-Jahres-Frist des Aktionsplans dabei allgemein zu kurz erscheint, wird zunächst auf eine fiskalische Wirkungsmessung verzichtet. Das fachliche Messkonzept orientiert sich an der „Wirkungsleiter“, wie sie zuvor schon dargestellt wurde. Wirkungsindikatoren beziehen sich in Kindertal u. a. auf den Grad an Kita-Segregation, das Kita-Eintrittsalter, die Inanspruchnahme in den Kitas bereitgestellter Elternberatungsangebote sowie auf ausgewählte Messgrößen aus

der Schuleingangsuntersuchung. Für Letztere werden im ersten Zwei-Jahres-Rahmen des Aktionsplans noch keine Effekte erwartet – die erhobenen Werte dienen diesbezüglich erst einmal als Basis („Nullmessung“), um spätere Effekte per Zeitreihenvergleich interpretieren zu können. „Wirkungen“ beschränken sich also weitgehend auf die Outputebene (Durchführung geplanter Maßnahmen; Zielgruppenerreichung; Akzeptanz der Angebote durch die Zielgruppe). Dabei soll die Wirkungsdimension „Akzeptanz der Angebote durch die Zielgruppe“ per Auswertung von Eltern-Feedbackbögen der Elternberatungsstellen und durch zusätzliche Fokusgruppensitzungen mit Eltern nach dem ersten und nochmals nach dem zweiten Jahr des Aktionsplans gemessen werden; Letzteres erfolgt kostenneutral im Rahmen eines Lehrforschungsprojektes der Fachhochschule vor Ort.





## SECHSTER SCHRITT

In einem **sechsten Schritt** („Ergebnisse überprüfen“) dienen Wirkungsmessung und Votum der Präventionskonferenz dann als Grundlage zur Überprüfung der Aktualität von Leitbild und strategischer Zielsetzung ebenso wie zur Fortschreibung oder Reformulierung des beschlossenen Umsetzungsszenarios. Die Konzeptionserstellung obliegt einer erweiterten Klausurtagung der Steuerungsgruppe unter Einbezug von Fachplanung, dem Qualitätszirkel der Kindertageseinrichtungen sowie Eltern- und Einrichtungsvertretern. Hier einigt man sich ggf. auf Eckpunkte der Aktualisierung von Leitbild und Strategiezielen, die dann wiederum in den kommunalen Beteiligungs- und Entscheidungsprozess eingespeist werden. Auf dieser Basis wird der Qualitätskreislauf dann ab dem Jahresbeginn 2019 in einem neuen Zwei-Jahres-Turnus erneut durchlaufen.

Übergreifendes Ziel des Aktionsplans und dessen Fortschreibung in der zweiten Phase ist es, den Prozess der Gestaltung der sozialräumlich-präventiven Netzwerkbildung nachhaltig in der institutionellen Regelpraxis der öffentlichen und freien Träger in Kindertal zu verankern – und somit von Sonderfördermitteln unabhängig zu gestalten. Zudem wird beabsichtigt, im zweiten Turnus des Aktionsplans zu einer gesamtstädtischen Ausweitung der Präventi-

onskettengestaltung zu gelangen. Dabei wird insbesondere auf einen Disparitätenausgleich zwischen nördlichen und südlichen Stadtteilen geachtet. Auch auf Kreisebene findet in dieser zweiten Phase eine Prüfung der Transferfähigkeit der in Kindertal erzielten Ergebnisse statt, die ggf. bereits zu einer Übernahme des Pilotprojektes durch andere kreisangehörige Gemeinden führen kann. Darüber hinaus werden auch auf den Outcome-Ebenen der „Wirkungsleiter“ erste messbare Erfolge erwartet, vor allem im Hinblick auf die Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchung jener Jahrgänge, die bereits vom veränderten Angebot der Kindertageseinrichtungen in den beiden Programmgebieten profitieren konnten.

Insoweit die Kommune mit Beginn der zweiten Phase noch in der Haushaltssicherung befindlich ist, sollen in Absprache mit der unmittelbaren und der oberen Aufsichtsbehörde kommunale Mehrinvestitionen getätigt werden, deren fiskalische Wirksamkeit überprüft und die bei Erfolg dauerhaft im Kommunalhaushalt verstetigt werden dürfen. Entsprechende „faire“ Wirkungsindikatoren sollen bereits ab dem Jahr 2018 in Kooperation mit der „Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen“ (GPA) entwickelt werden.

# IMPRESSUM

## **Herausgeber:**

Landeskoordinierungsstelle  
„Kein Kind zurücklassen!  
Für ganz Nordrhein-Westfalen“

Träger der Landeskoordinierungsstelle:  
Institut für soziale Arbeit e. V.  
Friesenring 40  
48147 Münster

Telefon: 0251 2007990  
info@isa-muenster.de  
www.isa-muenster.de

Geschäftsführender Vorstand:  
Ilona Heuchel

**[www.kein-kind-zuruecklassen.de](http://www.kein-kind-zuruecklassen.de)**

## Autorinnen und Autoren:

Sandra Dezort, Dr. Christina Günther,  
Maren Hilke, Christin M. Jasper,  
Sabine Köhler, Dr. Johannes D. Schütte,  
Dr. Heinz-Jürgen Stolz

## Redaktion:

Nina Boos, Dr. Ursula Kansy

## Gestaltung:

KÖNIGSPUNKT, Agentur für Innovation  
und Markenbildung GmbH,  
Sachsenring 83, 50677 Köln

## Illustrationen:

Matthias D. Schütte, Freiberuflicher Illustrator  
Lippmannstraße 69, 22769 Hamburg

## Fotocredits:

ISA/Norbert Smuda: Titel, 3, 4, 7, 8, 13, 14, 15,  
25, 35/36  
ISA/Martin Scherag: 6

Auflage: 200

Erscheinungsjahr 2017

Nachdruck, auch auszugsweise,  
nur mit Genehmigung



[www.kein-kind-zuruecklassen.de](http://www.kein-kind-zuruecklassen.de)

Mit finanzieller Unterstützung  
des Landes Nordrhein-Westfalen und des Europäischen Sozialfonds

Stand: März 2017



| BertelsmannStiftung



Die Landesregierung  
Nordrhein-Westfalen

