



Handlungskonzept zum Aufbau von Kommunalen Präventionsketten in NRW

Herausgegeben von:

Hans Wiertert-Wehkamp

h.wiertert-wehkamp@institut-fuer-soziale-innovation.de

Tel.: 0212 2307839

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	3
2.	Grundhaltungen und strategische Entscheidungen.....	5
	2.1 Politik und Verwaltung formulieren eine nachhaltige Präventionsstrategie.....	5
	2.2 Führungskräfte handeln im Sinne der „Kommunalen Präventionsketten“	8
	2.3 Veränderungsprozesse brauchen Zeit und eine qualifizierte Prozesssteuerung.....	9
3.	Ohne Organisationsentwicklung geht es nicht.....	9
4.	Ein klar strukturiertes Netzwerkmanagement kann wichtige Impulse setzen.....	10
5.	Begleitende Personalentwicklung sichert den Erfolg.....	12
6.	Monitoring unterstützt die Managementfunktion.....	12
7.	Finanzierungschancen beeinflussen die Umsetzungschancen.....	13
8.	Abschlussbemerkung.....	13

1. Einleitung

Die Landesregierung NRW rief im Jahre 2011 gemeinsam mit der Bertelsmann Stiftung das Modellvorhaben „**Kein Kind zurücklassen – Kommunen in NRW beugen vor**“ ins Leben. Das Modellvorhaben will die Verbesserung der Teilhabechancen von allen Kindern und ihren Eltern „von Anfang an in den Blick nehmen“ und die Erkenntnis umsetzen, dass „Vorsorge besser als Nachsorge“ ist.

Hintergrund der Überlegungen ist die Tatsache, dass trotz abnehmender Geburtenzahlen der Bedarf an Hilfen zur Erziehung (HzE) und an sozialen Transferleistungen in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen ist. Außerdem gibt es immer noch eine hohe Quote im Bereich des Schulversagens. Auch die Kinder- und Jugendarmut verharrt auf einem hohen Niveau.

Eine Studie des ISS Frankfurt (Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.) bei Neueltern in der Stadt Monheim am Rhein kommt zu dem Ergebnis, dass 23 Prozent der Kinder eines Geburtsjahrganges potentiell in ihren Teilhabechancen eingeschränkt sind. Sie sind damit der Gefahr ausgesetzt, an den schulischen, beruflichen und sozialen Herausforderungen des Aufwachsens zu scheitern. Ca. 17 Prozent dieser Kinder wachsen in „unsicheren Familien“ (schwer erreichbar, kaum Teilnahme an freiwilligen Präventionsangeboten) auf. Weitere fünf Prozent kommen aus „Risikofamilien“ (Empfänger von Leistungen nach SGB II / SGB VIII) und ein Prozent aus Hochrisikofamilien (Kindeswohlgefährdung). Praxiserfahrungen verdeutlichen, dass ein großer Teil der (Hoch-) Risikofamilien in verfestigten („vererbten“) Strukturen der Hilfebedürftigkeit, der sozialen Ausgrenzung und der Armut leben und dass „unsichere Familien“ potentiell gefährdet sind, in diesen Bereich abzurutschen.

Laut einer Studie der Unternehmensberatung *Prognos* aus dem Jahr 2011 „belaufen sich die Reparaturkosten mangelhafter Sozialpolitik und die dadurch verursachten Steuerausfälle auf insgesamt fast 24 Milliarden Euro im Jahr. Kurzfristig könnten jedoch durch Vorbeugung bereits rund 2,5 Mrd. Euro in der Jugendbilanz (bis zu 25 Jahren) eingespart werden.“ ... „In der altersunabhängigen Gesamtbilanz liegt das mittel- bis langfristige Einsparpotential bei entsprechenden Investitionen sogar bei knapp acht Milliarden Euro pro Jahr.“ (Prognos-Gutachten „Bilanzierung der sozialen Folgekosten in NRW“ vorgestellt am 24.03.2011).

Die Ausrichtung des Modellvorhabens soll der aufgezeigten Negativentwicklung entgegenwirken. Die angestrebten Ziele einer stärkeren „Vorsorge statt Nachsorge“ durch eine funktionsfähige Präventionskette klingen sehr sinnvoll und erstrebenswert. Wer wünscht sich nicht, dass auf allen Ebenen des (pädagogischen) Alltagshandelns die Fähigkeiten und Stärken von Kindern erkannt und gefördert werden (**Empowerment**)? Selbstverständlich ist es auch sehr wünschenswert, Familiensysteme als Ganzes in den Blick zu nehmen und sie bei der Bewältigung ihrer Erziehungsaufgaben zu unterstützen (**ganzheitlicher Ansatz**). Gern wird das afrikanische Sprichwort zitiert: „Für die Erziehung eines Kindes braucht es ein ganzes Dorf!“ Damit soll verdeutlicht werden, dass es gut ist, wenn die Lebenswelten der Kinder (Familie, Wohnsituation und Nachbarschaft, Erziehungs-, Bildungs- und Freizeiteinrichtungen, weiteres Umfeld etc.) in Förder- und Unterstützungsprozesse einbezogen und die persönlichen, informellen sozialen Netzwerken gestärkt werden (**Bildung von Sozialkapital**). Konsens besteht unter Fachleuten darin, dass bestehende strukturelle Benachteiligung von

Kindern und Jugendlichen aus bestimmten sozialen Milieus aufzugreifen und, zur Wahrung der Chancengleichheit, zu beseitigen sind (Strukturansatz).

Trotz der großen Übereinstimmungen von Fachleuten aus Verwaltung, Politik, Verbänden und Wissenschaft stellt der damit vorzunehmende Paradigmenwechsel eine große Herausforderung dar. Der Umsetzung stehen vielfältige Hindernisse entgegen:

- So sind Rechtsvorschriften und Finanzierungsverfahren der Sozialgesetzbücher eher defizitorientiert und einzelfallbezogen ausgerichtet.
- Vorsorge wird als freiwillige kommunale Leistung angesehen und fällt damit schnell dem Rotstift zum Opfer. Gerade finanzschwache Kommunen in der Haushaltssicherung (HSK) sehen kaum Spielräume für präventive Ansätze. Es gibt somit für Verantwortliche in Verwaltungen und Verbänden nur geringe finanzielle Anreize von kommunalen Präventionsketten.
- Hinzu kommt, dass jahrzehntelang eingeübte Routinen des Denkens und Handelns in Zuständigkeiten (Versäulung der Hilfen etc.) eine konsequente Neuausrichtung im Sinne des Modellvorhabens eher behindern als befördern.
- Ein weiteres Hindernis kann in dem zum Teil konkurrierenden Mehrebenensystem von Städten und Gemeinden, Landkreisen, Bezirksregierungen, Ländern und Bund bestehen.

Mit anderen Worten, der Aufbau kommunaler Präventionsketten stellt für alle beteiligten Akteure auf den verschiedenen Ebenen eine große Herausforderung dar.

Es braucht eine Reihe von Gelingensbedingungen, damit der angestrebte Paradigmenwechsel erfolgreich umgesetzt werden kann:

Als erstes bedarf es einer klaren strategischen Entscheidung der kommunalpolitischen Entscheider/innen auf der Basis fundierter Daten und Fakten.

Zweitens sind kompetente, durchsetzungsstarke Protagonist/innen notwendig, die einen entsprechenden Veränderungsprozess auch gegen entsprechende Widerstände langfristig konstruktiv gestalten können.

Drittens benötigt die Realisierung der Ziele eine gut strukturierte, transparent durchgeführte Prozessbegleitung, der es gelingt, die vielfältigen lokalen Akteure mit ihren divergierenden Rollen und Interessenlagen kontinuierlich in den Veränderungsprozess einzubinden.

Viertens ist darauf zu achten, dass die überörtliche Ebene die kommunale Ebene in ihrer jeweils spezifischen Prozessentwicklung stärkt. Unnötige, sich widersprechende externe Interventionen sind an der Stelle wenig hilfreich.

Das vorliegende Diskussionspapier beschreibt, wie der Aufbau von kommunalen Präventionsketten in kreisfreien Städten oder in Landkreisen vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen langfristig gelingen kann.

Im Fokus der Betrachtung stehen dabei die besonderen Anforderungen für Leitungskräfte der öffentlichen Verwaltungen, Kindertagesstätten, Schulen, freien Träger und sonstigen

staatlichen Institutionen auf kommunaler Ebene. Von ihnen wird schließlich erwartet, eingespielte Überzeugungen zu hinterfragen, neue Ansätze zu erproben und einen langfristig angelegten Paradigmenwechsel zu gestalten.

Einleitend wird in dem vorliegenden Diskussionspapier deshalb aufgezeigt, dass kommunalpolitische **Entscheider/innen und Leitungskräfte** der verschiedenen Dienste **eine Schlüssel-funktion** in diesem Veränderungsprozess übernehmen. Idealerweise geht dieses mit einem kommunalpolitischen Dialogprozess einher, der zu einer bewussten strategischen Entscheidung auf der jeweiligen politischen Ebene (**Ratsbeschluss**) führt. Im weiteren Verlauf wird dann darauf eingegangen, dass eine solche Entscheidung zwingend zu Konsequenzen in der Verwaltungsorganisation (Organisationsentwicklung) und in der Kooperation mit den externen Partnern (**Netzwerkmanagement**) der Kommune führt. Um den angedeuteten Ansprüchen gerecht werden zu können, ist gleichzeitig eine systematische, begleitende Fortbildung und Qualifizierung der handelnden Personen (**Personalentwicklung**) erforderlich. **Monitoring** wird dabei als ein wichtiges Instrument der Steuerung betrachtet. Selbstverständlich sind auch die bestehenden **Finanzstrukturen** zu berücksichtigen und im Sinne der Prävention weiterzuentwickeln.

2. Grundhaltungen und strategische Entscheidungen

Wie einleitend ausgeführt, stellt der Ansatz des Modellvorhabens „Vom Kinde her zu denken und zu handeln“ hohe Ansprüche an kommunale Entscheidungsträger/innen. Der Ansatz widerspricht einem traditionellen Denken und Handeln in Zuständigkeiten, welches sich an versäulten Strukturen (Silomentalität) orientiert, Konkurrenzen innerhalb des Helfer- und Unterstützersystems verstärkt und Kooperationen erschwert.

Jahrzehntelang eingeübte Alltagsroutinen, etablierte Kooperationsmuster und Finanzierungsverfahren (zum Beispiel zwischen öffentlichen und freien Trägern oder zwischen unterschiedlichen Kostenträgern von kreisangehörigen Kommunen, Kreisen, Land, Bund) lassen sich nicht so einfach verändern. Sie sorgen bei allen Beteiligten für Verlässlichkeit und Orientierung. Das Handeln von Kostenträgern und Institutionen wird somit auch dadurch geprägt, dass sie ihr eigenes Budget und ihren jeweiligen Auftrag im Blick haben (müssen). Anreize für ein ganzheitliches, volkswirtschaftliches Denken und Handeln sind kaum gegeben.

Persönliche Grundhaltungen, über Jahrzehnte geprägte Handlungsroutinen oder fachliche Überzeugungen prägen das Alltagshandeln. Der angestrebte Paradigmenwechsel kann nur gelingen, wenn sich alle Beteiligten dessen bewusst sind und gemeinsam alternative Handlungsansätze entwickeln.

2.1 Politik und Verwaltung formulieren eine nachhaltige Präventionsstrategie

Der Aufbau von „Kommunalen Präventionsketten“ ist ein wichtiges, langfristig angelegtes sozial-politisches Vorhaben. Es bedarf einer grundsätzlichen strategischen Positionierung der kommunalpolitischen Entscheider/innen. Praktisch kann die Umsetzung erfolgen, in dem die Entscheider/innen aus Politik / Verwaltung / Verbänden sich ganz bewusst in einem gemeinsamen Strategieprozess (siehe Strategieworkshops der Bertelsmann Stiftung) für den Aufbau kommunaler Präventionsketten entscheiden. Selbstverständlich kann eine solche Entscheidung nur auf der Grundlage einer soliden Bestandsaufnahme durchgeführt werden.

Die eingesetzten quantitativen und qualitativen Daten und Fakten können gleichzeitig als Ausgangsbasis für den Aufbau eines Monitoring-Systems dienen. Zu berücksichtigen sind dabei:

- Strukturdaten (Bevölkerungsentwicklung, Demografie, Familienstruktur, Bildung, Gesundheit)
- Leistungsdaten (SGB II, SGB VIII, SGB XII) einschließlich einer detaillierten Kostenstruktur
- Überblick über präventive Angebote und Netzwerke, gesetzliche Rahmenbedingungen und Verknüpfungen
- Akteurslandkarte (Wer ist in welcher Form an der Erbringung von Leistungen besonders im Bereich von SGB II und SGB VIII beteiligt?)

Eine strategische kommunalpolitische Entscheidung für eine konsequente, systematische Vorsorge statt Nachsorge ist idealerweise in bestehende gesamtstädtische Strategiekonzepte eingebunden. Ein gutes Beispiel dafür findet sich in Monheim am Rhein. *Im Zielkonzept 2020 der Stadt ist als eines von fünf Schwerpunktthemen formuliert: „Kinder- und familienfreundliche Stadt Monheim am Rhein“.*

Wenn im Rahmen des Strategieprozesses das Ziel formuliert wird, in der Kommune „frühhestmögliche Vorsorge statt teure Nachsorge“ zu etablieren, müssen sich die beteiligten Entscheider/innen darüber im Klaren sein, dass dieses innerhalb der Kommune zu veränderten Finanzflüssen zwischen dem öffentlichen Träger und den freien Trägern der Jugendhilfe sowie zu veränderten Aufgabenverteilungen zum Beispiel zwischen Bildungs- und Erziehungseinrichtungen führt. Nachfolgende Beispiele zeigen das breite Spektrum an Handlungsmöglichkeiten auf:

- Sozialraumbudgets für präventive Maßnahmen werden eingerichtet und zum Beispiel genutzt um präventive, kleinräumige Initiativen und Anlaufstellen für Eltern und Kinder auszubauen oder Netzwerke der frühen Hilfen zu qualifizieren.
- Kindertagesstätten werden finanziell darin unterstützt, eine Zertifizierung als Bewegungskindergarten durch den Landessportbund zu erhalten.
- Jobcenter und Jugendhilfe stimmen ihre Maßnahmen der Hilfen zur Erziehung und der Förderung der Arbeitsaufnahme unter Berücksichtigung der einzusetzenden Transferleistungen aufeinander ab.

Neben finanziellen Auswirkungen sind mit einer strategischen Entscheidung für den Aufbau kommunaler Präventionsketten auch fachliche Konsequenzen verbunden. Im Sinne eines konsequenten, präventiven Handlungsansatzes stellen die kleinen Einheiten und informellen Netzwerke (Eltern, Freunde, Nachbarschaften, informelle Kontakte, zivilgesellschaftliche Gruppen und Initiativen) wichtige Unterstützungssysteme dar. In der Netzwerkforschung wird in vielen Studien die hohe präventive Bedeutung informeller sozialer Netzwerke verdeutlicht. Unsichere Familien haben aufgrund negativer Erfahrungen häufig eher eine „ängstliche Rückzugsmentalität“ entwickelt, anstatt die persönlichen Teilhabechancen offensiv durch die Mitwirkung in sozialen Netzen zu verbessern. Es gilt also, dafür zu sorgen, dass

die Potenziale kleiner, informeller sozialer Netze wahrgenommen und in ihrer Funktionsfähigkeit gestärkt werden.

Folgende Qualitätskriterien sorgen für eine breite kommunale Verankerung dieses Handlungsansatzes:

1. Freiwilliges nachbarschaftliches oder bürgerschaftliches Engagement erfährt in der Kommune fachliche Wertschätzung und (öffentliche) Anerkennung. Zur Förderung der „Kommunalen Präventionsketten“ werden Nachbarschaftsvereine, Familienkreise, Stadtteilmüttergruppen, (Gesundheits-) Lotsen, Baby- und Neubürgerbegrüßungsdienste, Migrant*innenorganisationen sowie Kultur- und sonstige Initiativen angeregt bzw. in ihrer präventiven Arbeit begleitet und unterstützt.
2. Kindertagesstätten, Familienzentren und Schulen erreichen alle Kinder. Sie dienen deshalb auch als Orte des Austausches und der informellen Begegnung für Eltern. Gezielte Initiativen aus diesen Institutionen unterstützen in Kooperation mit weiteren Institutionen (Jugendhilfe, Sport, Erwachsenenbildung, Wirtschaft) direkt oder indirekt die angestrebten präventiven Interventionen. Beispielsweise genannt seien hier etablierte Projekte wie *Lesepaten bzw. Oma/Opa liest vor, Haus der kleinen Forscher, Rucksackgruppen, Elterncafés, Familientische, Bewegungskindergärten oder Sporthelferkurse*.
3. In Anlauf- und Begegnungsstätten (Nachbarschaftszentren oder Angebote von Bildungsträgern, Kirchen, freien Trägern oder Sportvereinen) können Menschen angesprochen werden, die ihre Bereitschaft zum freiwilligen Engagement zum Beispiel in der nachberuflichen Phase gerne in den Dienst der „Kommunalen Präventionskette“ stellen wollen. Bewährte Ansätze gibt es im Zusammenhang mit EFI (*Erfahrungswissen für Initiativen*) oder ZWAR (*Zwischen Arbeit und Ruhestand*) –Gruppen. Diese übernehmen vielfältige Aufgaben im Bereich informeller Kontaktpflege, aber auch im Rahmen von Projekten (*Elternkurse, Geburtsvorbereitungs- und Gesundheitskurse, Kinderbetreuung*).
4. Durch Ansätze der Gemeinwesenarbeit bzw. des Quartiersmanagements werden die kleinen, informellen Einheiten und sozialen Netzwerke gestärkt und die sozialräumliche Verankerung von Gruppen gesichert.

Zusammenfassende Leitsätze:

- Der Aufbau kommunaler Präventionsketten wird von den kommunalpolitischen Entscheider/innen eindeutig befürwortet (politischer Beschluss), offensiv begleitet (regelmäßige Berichterstattung) und in seinen organisatorischen und finanziellen Konsequenzen mitgetragen.
- Die Verwaltung ist von der Politik beauftragt, im Rahmen des Aufbaus einer „Kommunalen Präventionskette“ unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen ein wirkungsorientiertes Anreiz-System zu entwickeln, welches Präventionsansätze fördert, statt spätere, teure Hilfen zu finanzieren.
- Betreuungs- und Unterstützungssysteme orientieren sich an den sozialräumlichen Gegebenheiten. Sie binden die Potenziale der kleinen (informellen) Einheiten gezielt in ihr Handeln ein.

2.2 Leitungskräfte handeln im Sinne der „Kommunalen Präventionsketten“

Wenn der Paradigmenwechsel in einer Kommune wirklich gewollt ist bedeutet dieses, dass die Leitungskräfte sich zukunftsorientiert dazu verpflichten daran mitzuwirken, dass alle Kinder und (werdenden) Eltern

- **Umfassende Informationen über und barrierefreien Zugang** zu den vielfältigen Angeboten der medizinischen, psychosozialen und finanziellen Unterstützung und Begleitung erhalten (Beratungsführer, Babybegrüßungsdienste, gut informierte Fachkräfte in Verwaltung, Einrichtungen und sozialen Diensten)
- Bei Unterstützungsbedarfen **frühzeitig auf kompetente, kultursensible** ehrenamtliche und professionelle Ansprechpartner/innen bzw. Begleiter/innen treffen
- Bei der Suche nach qualifizierten Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten, Elterninitiativen oder in der Tagespflege unterstützt werden und eine **bedarfsgerechte Versorgung** ermöglicht wird
- Von Anfang an eine **angemessene Orientierung und Begleitung** zur Verbesserung der individuellen und schulischen Entwicklung erhalten, damit alle Schüler/innen erfolgreich ins Berufsleben oder Studium einmünden können
- Und gerade unsichere Kinder, Jugendliche und Eltern begleitet und darin unterstützt werden, die Chancen informeller sozialer Netzwerke zu nutzen.

Damit Leitungskräfte in diesem Sinne handeln, müssen sie selbst davon überzeugt sein, dass sie über Zuständigkeitsgrenzen hinweg entsprechende präventive Strukturen und Handlungsansätze entwickeln und umsetzen können.

Dies kann zum Beispiel bedeuten, dass ein neu installiertes **lokales Netzwerk „Frühe Hilfen“**, in dem Hebammen, Ärzte, medizinische und psychosoziale Dienste oder ehrenamtliche Initiativen mitwirken, nicht nur ein zusätzlicher Arbeitskreis ist. Er sollte auf der Basis eines fundierten Monitoring-Systems konkrete Erfolge nachweisen können. Weitere Beispiele sind in diesem Sinne:

- Finanzielle Anreize sorgen in der Form von Sozialraumbudgets dafür, dass der Präventionsgedanke konsequent in einzelnen Stadtteilen oder in kreisangehörigen Städten und Gemeinden umgesetzt wird.
- Gut ausgebildete **Kinderschutzfachkräfte** aus Kindertagesstätten werden kontinuierlich für ihre Aufgabe sensibilisiert und besonders im Umgang mit unsicheren Eltern gestärkt.
- Es gibt bei einem entsprechenden Elternwunsch ein zügiges mit den verschiedenen Stellen abgestimmtes, unbürokratisches Verfahren zur Klärung des tatsächlichen Integrationsbedarfes von Kindern mit besonderem Unterstützungsbedarf. Damit wird gleichzeitig der durch die UN-Behindertenrechtskonvention geforderte Inklusionsgedanke gestärkt.
- Zwischen **Kindertagesstätten und Grundschulen gibt es ein abgestimmtes Übergangsmangement** (siehe Kinderbildungsgesetz (KiBiz) § 14).
- Lokale Handlungskonzepte ermöglichen eine **umfassende Einbindung der Freiwilligenarbeit** und **des ehrenamtlichen Engagements** in die Förderung von Kindern und Eltern.

Zusammenfassende Leitsätze:

- Leitungskräfte sind vom Handlungsansatz der „Kommunalen Präventionskette“ überzeugt. Sie überwinden im traditionellen Denken und Handeln bestehende Hindernisse und entwickeln nach und nach zukunftsorientierte Umsetzungsverfahren.
- Leitungskräfte werden in ihrem Handeln durch die Rückendeckung der kommunalpolitischen Entscheider/-innen gestärkt.
- Leitungskräfte nutzen eine fundierte Datenbasis (Monitoring-System) als qualifiziertes Steuerungsinstrument.

2.3 Veränderungsprozesse brauchen Zeit und eine qualifizierte Prozesssteuerung

Das Verändern von etablierten (starren) Verfahrensweisen und Unterstützungsstrukturen **erfordert ein Denken in langen Zeiträumen**. Aus der Organisationsentwicklung ist bekannt, dass die Entwicklung und Etablierung von grundlegend neuen Handlungsmustern in Organisationen in der Regel drei bis fünf Jahre erfordert. Weitere ein bis drei Jahre sind notwendig, bis sich die angestrebten Veränderungen in Alltagsroutinen so verfestigt haben, dass ein Rückfall in „alte Zeiten“ entfällt. (Vgl. dazu: Böning, Uwe & Fritschle, Brigitte: *Veränderungsmanagement auf dem Prüfstand. Eine Zwischenbilanz aus der Unternehmenspraxis*. Haufe-Verlag, 1997, ISBN 3-448-03512-2).

Zusammenfassender Leitsatz:

Der Aufbau von „Kommunalen Präventionsketten“ ist eine auf Dauer angelegte, anspruchsvolle kommunale Gestaltungs- und Steuerungsaufgabe.

3. Ohne Organisationsentwicklung geht es nicht

Wie in den bisherigen Ausführungen bereits aufgezeigt, kommt der Art und Weise des kommunalen Managements beim Aufbau einer Kommunalen Präventionskette eine zentrale Schlüsselrolle zu. Schließlich handelt es sich um eine komplexe Querschnittsaufgabe, die nicht von einer Fachabteilung oder von einem Dezernat bewältigt werden kann. Wenn die Grundintention von „Kein Kind zurücklassen!“ umgesetzt werden soll, heißt dieses, dass traditionelles Denken und Handeln zu Gunsten eines am Bedarf von Kindern und Jugendlichen orientierten Vorgehens verändert werden muss. Dazu ist es notwendig, in einem internen, ressortübergreifenden Partizipationsprozess ein klares Managementkonzept zur erfolgreichen Umsetzung dieser wichtigen Querschnittsaufgabe zu entwickeln und zu verankern. Die unterschiedlichen Leitungsebenen und die operativen Ebenen werden sinnvollerweise in einen solchen Prozess einbezogen (top-down und bottom-up Unterstützung). Nachfolgende Aspekte finden dabei idealerweise Berücksichtigung:

- ✓ Alle relevanten Schlüsselpersonen aus den beteiligten Dezernaten haben ein klares Bild davon, welchen Nutzen die erfolgreiche Implementierung der Kommunalen Präventionsketten für ihren Arbeitsbereich und für die Kommune insgesamt erbringen kann. Sie wissen aber auch, welchen Beitrag sie zu leisten haben (Sach-, Finanz- und Personalressourcen).

- ✓ Es wird regelmäßig eine ressortübergreifende Abstimmung mit allen beteiligten Dezernaten, betroffenen Arbeitskreisen und Gremien herbeigeführt.
- ✓ Es gibt eine transparente Kontaktaufnahme und Kooperation mit potenziellen Partnern (freie Träger, Partnern aus der Wirtschaft, sonstigen Organisationen der Zivilgesellschaft).
- ✓ Es gibt klare Absprachen darüber, wer in dem Prozess in der Kommune welche Rolle hat (Leistungserbringerin, Kooperationspartner, Kümmerer bzw. Projektverantwortlicher) und wer welche Aufgaben übernimmt.
- ✓ Es ist geklärt, welche Kompetenzen (Moderation, Prozessbegleitung, Projektmanagement) von den beteiligten (kommunalen) Beschäftigten erwartet werden bzw. welche Aufgaben eher durch externe Akteure geleistet werden sollen.

Zusammenfassende Leitsätze:

- In der Kommune wird das traditionelle Denken in Zuständigkeiten von einem ressortübergreifenden Managementkonzept abgelöst.
- Prävention wird durch einen Beschluss des Verwaltungsvorstandes als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung verankert.
- Transparenz sorgt dafür, dass Energien nicht in unnötige Doppelstrukturen und zuwiderlaufenden Aktivitäten vergeudet werden.

4. Ein klar strukturiertes Netzwerkmanagement kann wichtige Impulse setzen

Eine gemeinsame kommunale Präventionskultur zu entwickeln braucht, wie wir gesehen haben, eine eindeutige Ausrichtung von Politik und Verwaltung. Gleichzeitig sind allerdings vielfältige freie Träger, Einrichtungen, Dienste, Vereine, Gruppen oder Initiativen in einer Kommune tätig. Sie übernehmen gerade auch aufgrund ihrer Nähe zu den Betroffenen eine wichtige Mittlerfunktion. Dieses bedeutet, dass die Grundintention der kommunalen Präventionsketten diese vielfältigen Akteurskreise als wichtige Partner in ihre Überlegungen einbinden muss und es entsprechender Kooperationsnetzwerke bedarf. In der Konsequenz haben die staatlichen Stellen auch die Aufgabe, für eine gelingende Zusammenarbeit in entsprechenden Netzwerken zu sorgen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass das Managen von Netzwerken sich von den Aufgaben als Führungskraft in der Linie (Dezernent/in, Amtsleitung) unterscheidet. „Führen“ im klassischen Sinn bedeutet, Entscheidungen zu treffen, deren Umsetzung zu veranlassen und Ergebnisse zu überprüfen. Bei Netzwerken bezieht sich die Aufgabe des Managens auf Prozesse des Aushandelns, des Gestaltens und Vereinbarens. Langfristig erfolgreich sein bedeutet in diesem Kontext, das Aushalten von Widersprüchen und immer wieder den Ausgleich bei Zielkonflikten zwischen Gemeinwohl und Einzelinteressen herzustellen.

Erfolgreich agierende Netzwerker/innen müssen Fach- oder Führungskräfte sein, die über die Fähigkeit verfügen, Prozesse der Beteiligung und Partizipation intern und extern zu konzipieren und zu gestalten, für eine transparente Kommunikation zu sorgen und zielorientiert zu handeln.

Die erfolgreiche Steuerung eines Präventionsnetzwerkes erfordert somit:

- ✓ ein verbindliches, ressortübergreifendes Steuerungs- und Kommunikationssystem
- ✓ ein definiertes Selbstverständnis als Netzwerkmanager/in einschließlich der Klärung der Rollen und Aufgaben der beteiligten Akteure (besonders zwischen Politik, öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe, Schulträgern und Schulaufsicht)
- ✓ eine Verknüpfung bzw. Weiterentwicklung bestehender Gremien (zum Beispiel nach § 78 KJHG oder im Rahmen regionaler Bildungsnetzwerke), in Richtung der als sinnvoll erkannten Entscheidungs- und Kommunikationsstrukturen zur Förderung der kommunalen Präventionsketten

Ein **partizipativ angelegter Prozess der Netzwerkgestaltung** ermöglicht den beteiligten Akteuren, dass sie

- ✓ *sich mit ihren persönlichen oder fachlichen Interessen einbringen,*
- ✓ *den Paradigmenwechsel zu ihrer Sache machen,*
- ✓ *einen ihrer beruflichen, gesellschaftlichen oder politischen Position entsprechenden Platz in dem Prozess einnehmen (Unter- oder Überforderung vermeiden) und*
- ✓ *ihre jeweiligen Rollen und Aufgaben klar vereinbart sind.*

In diesem Sinne kann der angestrebte Paradigmenwechsel durch verbindliche Netzwerkstrukturen abgesichert werden, an der neben den verantwortlichen öffentlichen und gesellschaftlichen Akteuren der Jugendhilfe und der Bildungsinstitutionen auch spezifische Akteure wie zum Beispiel Hebammenpraxen, Gynäkologen, Kinderärzte, Polizei, Babybegrüßungsdienste, Schwangerschaftsberatungsstellen oder Frühförderstellen beteiligt sind.

Ein solches in der Kommune etabliertes Präventionsnetzwerk kann zum Beispiel flexibel auf wechselnde Bedarfe reagieren und entsprechende außerfamiliäre Angebote in den Bereichen Bildung, Erziehung, Betreuung und Beratung vorhalten. Bisher voneinander getrennt erbrachte Leistungen und Angebote können inhaltlich aufeinander abgestimmt werden.

Rechtliche Rahmenbedingungen wie zum Beispiel

- das Bundeskinderschutzgesetz (BKisSchG),
- das Kinderbildungsgesetz (KIBIZ) § 14,
- oder Kooperationen im **Bereich des Kinderschutzes** analog den § 8a und 72a SGB VIII Kinder- und Jugendhilfegesetz sowie § 42 Abs. 6 Schulgesetz NRW

werden dabei berücksichtigt.

Zusammenfassende Leitsätze:

- Mit der Entscheidung für eine konsequente, systematische Vorsorge statt Nachsorge ist die Aufgabe von den institutionellen Akteuren (Hebammen, Kinderärzte, Familienpfleger/innen, Erzieher/innen, Lehrer/innen, Schulsozialarbeiter/innen oder Mitarbeiter/innen in sozialen Diensten und im Jobcenter) zu bewältigen, eine Kultur des aktiven, gemeinsamen Hinschauens und des abgestimmten, proaktiven Reagierens zu entwickeln.
- Kompetent gestaltete Netzwerkstrukturen sichern eine qualifizierte Kommunikation zwischen den beteiligten Partnern und tragen als lernendes System zur permanenten Weiterentwicklung des Handlungsansatzes bei.

5. Begleitende Personalentwicklung sichert den Erfolg

Klare strategische Entscheidungen der Politik, organisatorische Weiterentwicklungen der Kommunalverwaltungen und funktionierende Netzwerk- und Kommunikationsstrukturen stellen wichtige Eckpunkte für eine nachhaltige Gestaltung des angestrebten Paradigmenwechsels dar. Letztendlich wird das Gelingen eines solchen herausfordernden Veränderungsprozesses allerdings von den Menschen abhängen, die sowohl auf der strategischen als auch auf der operativen Ebene für die Umsetzung der angestrebten Ziele zuständig sind. Aus diesem Grund sind im Rahmen der Personalentwicklung begleitende Qualifizierungs- und Unterstützungsmaßnahmen notwendig, die den Beschäftigten sehr gute Kenntnisse in Moderation, Projektmanagement, Führung und Controlling vermitteln und sie mit den Grundphilosophien zu Empowerment, zu Case-Management, Gemeinwesenarbeit etc. vertraut machen. Zielführend sind dabei zusätzliche Angebote des Einzel- oder Gruppen-Coachings sowie der Etablierung der Methode der kollegialen Beratung.

Zusammenfassende Leitsätze:

- Projektverantwortliche stehen als qualifizierte Netzwerkmanager/innen zur Verfügung. Als Fach- oder Führungskraft verfügen sie über die Fähigkeiten, im Querschnitt der Verwaltung und im Netzwerk Prozesse der Beteiligung und Partizipation konstruktiv zu konzipieren und zu gestalten, für eine transparente Kommunikation zu sorgen und zielorientiert zu handeln.
- Beschäftigte sind aufgrund ihrer Einstellungen und ihrer Qualifikationen fachlich und konzeptionell in der Lage, den Paradigmenwechsel konstruktiv zu gestalten.

6. Monitoring unterstützt die Managementfunktion

Damit zur Verfügung stehende Mittel an der richtigen Stelle sinnvoll eingesetzt werden können und langfristig die Erfolge der kommunalen Präventionsketten sichtbar gemacht werden, bedarf es der Berücksichtigung von quantitativen und qualitativen Daten und Indikatoren. Im Rahmen des Monitorings verpflichten sich die beteiligten Institutionen und Dienste in der Form von Kooperationsverträgen zur regelmäßigen Offenlegung bzw. zur Verfügungsstellung von Daten und Fakten, dazu gehören:

- ✓ Strukturdaten der Leistungsbezieher/innen
- ✓ Umfang der Transferleistungen

- ✓ Anzahl und Art der Nutzer/innen von offenen Angeboten und Dienstleistungen
- ✓ Qualitative Erkenntnisse zu Bedarfen und zum Nachfrageverhalten der Nutzer/innen oder zu den Wirkungen einzelner Angebotsformen etc.

Das Monitoring-System bildet die Entscheidungen des Strategieprozesses inhaltlich und strukturell ab. Beispielsweise orientiert sich die Zusammenstellung der Daten und Fakten an den – im Rahmen der kommunalen Präventionsketten sinnvollen – Ansätzen der Sozialraumorientierung und der interkulturellen Öffnung. Struktur- und Leistungsdaten werden entsprechend sozialräumlich und kultursensibel aufgearbeitet. Im Sinne des SROI (Social Return On Investment) wird im Rahmen des Monitorings der Zusammenhang zwischen erfolgtem Aufwand an Personal, Transferleistungen, Vorhaltung von Einrichtungen und den erzielten Wirkungen betrachtet. Damit verbunden ist auch eine kontinuierliche Bilanzierung der sozialen Folgekosten. Die Art und Weise der regelmäßigen Evaluation bzw. Wirkungsanalyse liefert der Politik qualifizierte Hinweise für die strategische Steuerung und sorgt gleichzeitig dafür, dass eine passgenaue Steuerung auf der operativen Ebene ermöglicht wird.

Zusammenfassender Leitsatz:

Ein etabliertes, leicht handhabbares Monitoring-System überprüft die bestehenden Leistungen, Angebote und Maßnahmen regelmäßig in Bezug auf ihre Wirksamkeit.

7. Finanzierungsstrukturen beeinflussen die Umsetzungschancen

Die Art und Weise der Finanzierung von Angeboten, Diensten oder Einrichtungen beeinflusst deren Handeln im Sinne der Präventionskette. Bundes- und Landesgesetze, kommunale Ausführungsbestimmungen und politische Beschlusslagen regeln einzelfallbezogene Arten der Leistungserbringung, Finanzierung und Zuständigkeit. Zum Teil gibt es einen Leistungsanspruch der Betroffenen, zum Teil handelt es sich um freiwillige kommunale Leistungen oder um Leistungen anderer Kostenträger (z.B. Krankenkassen). Die Förderung von Anreizen in Richtung einer verstärkten Prävention erfordert lokale Aushandlungsprozesse (Experimentierklauseln nutzen bzw. aushandeln) mit den unterschiedlichen Kostenträgern und Leistungserbringern. Die Änderung der Finanzierungsverfahren erfordert Haltungsänderungen und konkrete gesetzliche Entscheidungen auf Landes- und Bundesebene.

Zusammenfassender Leitsatz:

Soweit es der gesetzliche Rahmen zulässt, sind die kommunalen Finanzierungsstrukturen so weiter entwickelt worden, dass durch die Förderungsarten gezielte Anreize in Richtung Vorsorge statt Nachsorge gesetzt werden und die ressortübergreifende Kooperation gestärkt wird.

8. Abschlussbemerkung

Wie aufgezeigt ist mit dem Aufbau der kommunalen Präventionsketten ein komplexer Change-Management-Prozess verbunden. Dieser sollte sich an den damit verbundenen Standards orientieren.

Die im Text aufgeführten Leitsätze sind hier noch einmal zusammenfassend aufgeführt und geben im Sinne einer Checkliste einen Überblick über die zentralen Erfolgsfaktoren und Prozessstandards, die beim Aufbau einer „Kommunalen Präventionskette“ hilfreich sind.

- Der Aufbau kommunaler Präventionsketten wird von den kommunalpolitischen Entscheider/innen eindeutig befürwortet (politischer Beschluss), offensiv begleitet (regelmäßige Berichterstattung) und in seinen organisatorischen und finanziellen Konsequenzen mitgetragen.
- Leitungskräfte sind vom Handlungsansatz der „Kommunalen Präventionskette“ überzeugt. Sie überwinden im traditionellen Denken und Handeln bestehende Hindernisse und entwickeln nach und nach zukunftsorientierte Umsetzungsverfahren.
- Betreuungs- und Unterstützungssysteme orientieren sich an den sozialräumlichen Gegebenheiten. Sie binden die Potenziale der kleinen (informellen) Einheiten gezielt in ihr Handeln ein.
- Der Aufbau von „Kommunalen Präventionsketten“ ist eine auf Dauer angelegte, anspruchsvolle kommunale Gestaltungs- und Steuerungsaufgabe.
- Prävention wird als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung verankert.
- Transparenz sorgt dafür, dass Energien nicht in Doppelstrukturen und sich widersprechenden Aktivitäten vergeudet werden.
- Mit der Entscheidung für eine konsequente, systematische Vorsorge statt Nachsorge ist die Aufgabe von den institutionellen Akteuren (Hebammen, Kinderärzte, Familienpfleger/innen, Erzieher/innen, Lehrer/innen, Schulsozialarbeiter/innen oder Mitarbeiter/innen in sozialen Diensten und im Jobcenter) zu bewältigen, eine Kultur des aktiven, gemeinsamen Hinschauens und des abgestimmten, proaktiven Reagierens zu entwickeln.
- Kompetent gestaltete Netzwerkstrukturen sichern eine qualifizierte Kommunikation zwischen den beteiligten Partnern und tragen als lernendes System zur permanenten Weiterentwicklung des Handlungsansatzes bei.
- Projektverantwortliche stehen als qualifizierte Netzwerkmanager/innen zur Verfügung. Als Fach- oder Führungskraft verfügen sie über die Fähigkeiten, im Querschnitt der Verwaltung und im Netzwerk Prozesse der Beteiligung und Partizipation konstruktiv zu konzipieren und zu gestalten, für eine transparente Kommunikation zu sorgen und zielorientiert zu handeln.
- Ein etabliertes, leicht handhabbares Monitoring-System überprüft die bestehenden Leistungen, Angebote und Maßnahmen regelmäßig in Bezug auf ihre Wirksamkeit.
- Soweit es der gesetzliche Rahmen zulässt, sind die kommunalen Finanzierungsstrukturen so weiter entwickelt worden, dass durch die Förderungsarten gezielte Anreize in Richtung Vorsorge statt Nachsorge gesetzt werden und die ressortübergreifende Kooperation gestärkt wird.