

Jörg Bogumil, Marc Seuberlich

Gestalten statt Verwalten

Ressortübergreifende Präventionspolitik

Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung
„Kein Kind zurücklassen!“
Werkstattbericht



Im Jahr 2011 haben die Landesregierung Nordrhein-Westfalen und die Bertelsmann Stiftung das Modellvorhaben „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ ins Leben gerufen. Gemeinsam mit 18 Modellkommunen haben sie es sich zum Ziel gemacht, die Rahmenbedingungen für ein gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in NRW zu verbessern. Das Modellvorhaben wird fachlich und fiskalisch wissenschaftlich begleitet. Das Ziel: Untersuchen, wie kommunale Präventionsketten wirken. Es wird nach Möglichkeiten der Optimierung gesucht und geprüft, inwiefern sich durch den Ausbau von Präventionsketten soziale Folgekosten verringern lassen. Die Bertelsmann Stiftung verantwortet die Begleitforschung gemeinsam mit ihren wissenschaftlichen Partnern. Größter Partner ist das Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR) an der Ruhr-Universität Bochum. In der vorliegenden gemeinsamen Schriftenreihe des ZEFIR und der Bertelsmann Stiftung werden in unregelmäßigen Abständen Einblicke und Erkenntnisse aus der wissenschaftlichen Begleitforschung veröffentlicht.

In 2011, the State Government of North Rhine-Westphalia and the Bertelsmann Stiftung launched the initiative “Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor” (“Leave No Child Behind! Municipalities in North Rhine-Westphalia providing equal opportunities for all children”). Together with the 18 municipalities taking part in the joint initiative, the project aims to improve development prospects and provide equal opportunities for every child. The municipalities are creating local prevention chains, i. e. the systematic and ongoing collaboration between stakeholders in administration, agencies, associations, civil society and business. The intention is to improve the effectiveness and efficiency of local support and intervention practices. The project is being evaluated by the Bertelsmann Stiftung and selected partners from academia to measure the positive effects for children and the cost effectiveness of the initiative. One of the principal academic partners is the Centre for Interdisciplinary Regional Studies (ZEFIR) at the Ruhr-University Bochum. The Bertelsmann Stiftung and ZEFIR publish this scientific series with first results and insights into their analyses.

ISSN-Print 2199-6393
ISSN-Internet 2199-6407

Gestalten statt Verwalten

Ressortübergreifende Präventionspolitik

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie;
detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Jörg Bogumil, Marc Seuberlich

Gestalten statt Verwalten

Ressortübergreifende Präventionspolitik

Erfolgsfaktoren und Hindernisse in den KeKiz-Kommunen

Schriftenreihe Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“
Erscheinungsort Gütersloh
Band 4 (August 2015)

© **Bertelsmann Stiftung**

Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-81 285
www.bertelsmann-stiftung.de

Dr. Kirsten Witte, Director Programm LebensWerte Kommune, Bertelsmann Stiftung
Karl Janssen, Projektleitung „Kein Kind zurücklassen!“, Kommunalexperte der Bertelsmann Stiftung

© **Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR)**

Fakultät für Sozialwissenschaft, Ruhr-Universität Bochum
LOTA 38, 44780 Bochum
Telefon 0234 32-24 675
www.ruhr-uni-bochum.de/zefir
Prof. Dr. Klaus Peter Strohmeier
Prof. Dr. Jörg Bogumil

Redaktion

Dr. Regina von Görtz, Project Manager, wissenschaftliche Leitung „Kein Kind zurücklassen!“, Bertelsmann Stiftung
Dr. David H. Gehne, Forschungskordinator „Kein Kind zurücklassen!“, ZEFIR Bochum
Hanna Münstermann, Project Manager „Kein Kind zurücklassen!“, Bertelsmann Stiftung

Autoren Jörg Bogumil, Marc Seuberlich

Koordination Bettina Hatecke, Senior Project Assistant, Bertelsmann Stiftung

Titelbild blackred – iStockphoto.com

Gestaltung Nicole Meyerholz, Bielefeld

Lektorat Rudolf Jan Gajdacz, team 4media&event, München

Druck Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

ISSN-Print 2199-6393

ISSN-Internet 2199-6407

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

Inhalt

1	Die wichtigsten Ergebnisse	9
2	Einleitung	10
3	Das Politikfeld „kommunale Präventionspolitik“	12
3.1	Die Charakteristik der kommunalen Sozialpolitik	12
3.2	Der Präventionsbegriff im lokalen Kontext	13
3.3	An Präventionsarbeit beteiligte Verwaltungseinheiten	17
4	Die Basis: Intrakommunale Zusammenarbeit	27
4.1	Definition	27
4.2	Kontextfaktoren	28
4.3	Bewertungsraster zur Einordnung intrakommunaler Zusammenarbeit	34
4.4	Möglichkeiten und Grenzen intrakommunaler Zusammenarbeit	37
5	Die Umsetzung: Präventionspolitik in den Modellkommunen	43
5.1	Formen ressortübergreifender Organisation in den Modellkommunen	43
5.2	Ursachen für die Zunahme von ressortübergreifender Kooperation	45
5.3	Erfahrungen mit ressortübergreifender Zusammenarbeit	47

6	Erfolgsfaktoren einer gelingenden Zusammenarbeit	52
6.1	Bestehende Institutionen weiterentwickeln	52
6.2	Amtsübergreifende Kommunikation und Transparenz institutionalisieren	52
6.3	Integrierte Planungseinheiten schaffen	53
6.4	Politischen Rückhalt sichern	54
6.5	Selbstbestimmte Arbeit gewähren	54
6.6	Verstetigung und Verbindlichkeit den Weg bereiten	54
	Die Autoren	56
	Literatur	57

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungen

Abbildung 1: Darstellung der methodischen Vorgehensweise	11
Abbildung 2: Kompetenzgefüge in der kommunalen Präventionspolitik	19
Abbildung 3a: Idealisierte Darstellung einer eher fragmentierten Verwaltung einer kreisfreien Stadt	32
Abbildung 3b: Idealisierte Darstellung einer eher integrierten Verwaltung einer kreisfreien Stadt	32
Abbildung 4: Gewichtete Verteilung der Modellkommunen anhand ihres Fragmentierungsgrads	37

Tabellen

Tabelle 1: Aufgabentypen in der kommunalen Präventionspolitik	16
Tabelle 2: Raster des Integrationsgrads der kommunalen Präventionsarbeit	35
Tabelle 3: Kooperationschancen unter Kontextbedingungen	36
Tabelle 4: Optionen für intrakommunale Zusammenarbeit	38
Tabelle 5: Organisationsformen mit Vor- und Nachteilen in der Übersicht	42

1 Die wichtigsten Ergebnisse

1. Die Umsetzung **kommunaler Präventionspolitik** ist eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe und durch die Kommunen innerhalb rechtlicher, ökonomischer und politischer Grenzen **frei gestaltbar**. Das heißt Kommunen können den präventionsrelevanten Verwaltungsaufbau selbst gestalten.
2. Eine große Zahl von Verwaltungsressorts ist für die Präventionspolitik relevant. Insgesamt acht Verwaltungseinheiten wurden von allen Modellkommunen als bedeutsam beschrieben. Das zeigt: **Ressortübergreifende Präventionspolitik ist eine Managementaufgabe der gesamten Verwaltung.**
3. Die Möglichkeiten zur Gestaltung einer ressortübergreifenden Präventionspolitik werden von den Kommunen unterschiedlich genutzt. Bei allen Unterschieden in der Organisation haben die meisten Modellkommunen die ressortübergreifende Koordination und die Kompetenz „Prävention“ einem einzelnen Fachamt (meist dem Jugendamt) übertragen.
4. Insgesamt werden **stärker integrierte Verwaltungsmodelle als vorteilhafter erachtet**, um die Ziele der kommunalen Präventionspolitik umzusetzen. Deutlich wird aber auch, dass die Zusammenarbeit auch in stärker fragmentierten Kommunalverwaltungen langsam wächst.
5. In den Modellkommunen sind sechs Erfolgsfaktoren zu beobachten, die eine ressortübergreifende Zusammenarbeit erleichtern:
 - a. Bestehende Institutionen weiterentwickeln und nicht überformen
 - b. Amtsübergreifende Kommunikation und Transparenz institutionalisieren
 - c. Integrierte Planungseinheiten schaffen
 - d. Politischen Rückhalt sichern
 - e. Selbstbestimmte Arbeit gewähren
 - f. Verstetigung und Verbindlichkeit den Weg bereiten

2 Einleitung

Fragt man nach den Möglichkeiten und Grenzen der Implementation einer ressortübergreifend organisierten kinder- und jugendorientierten Präventionspolitik in den Kommunen, müsste die Antwort lauten: „Nichts einfacher als das.“ Denn die Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland ist aus Tradition eine klassische Querschnittsaufgabe. Zahlreiche Belange von Kindern und Jugendlichen werden von verschiedenen kommunalen Aufgabenfeldern tangiert, vor allem aus den Bereichen Soziales, Gesundheit, Integration und Arbeitsmarktförderung. Zudem ist die Zahl bereits in den Kommunen initiiert Projekte und Förderprogramme, die explizit eine interdisziplinäre und abgestimmte Vorgehensweise einfordern (wie z. B. die integrierte Stadtteilentwicklung) für den Außenstehenden kaum zu überblicken. Angesichts dieser Fülle an Programmen steht zu erwarten, dass manche Kommunen mit einer ausgeprägten Kooperationstradition ausgestattet sind. Von daher sollte man annehmen, dass in jenen Kommunen bereits ämterübergreifende Kooperationen bestehen und genutzt werden. Eine explizit präventive Kinder- und Jugendarbeit müsste nur noch an den bestehenden Kooperationsmustern andocken und diese weiterentwickeln.

Aber ist das tatsächlich so einfach? Sind die Kommunalverwaltungen bereit, speziell im Bereich der Prävention zusammenzuarbeiten? Und wenn sie dazu bereit sind, wie gelingt die Zusammenarbeit? Dies sind die für diesen Beitrag leitenden Fragestellungen.

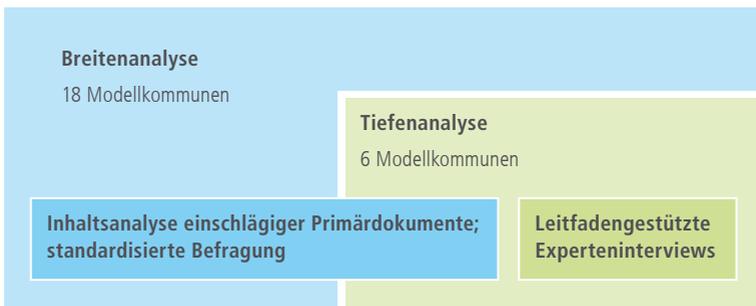
Um zu einer Beantwortung dieser Fragestellungen zu kommen, werden im Vorfeld zunächst konzeptionelle Grundlagen gelegt, die das Untersuchungsfeld der „kommunalen Präventionspolitik“ definieren und abstecken. Was heißt Prävention? Welche Ämter sind an der Präventionsarbeit beteiligt? Wie lässt sich die Präventionsarbeit ressortübergreifend steuern? Welche Organisationsformen bieten sich mit all ihren Vor- und Nachteilen an und wie wird die Kooperation erfolgreich? Lassen sich Typen der Organisation von kommunaler Präventionsarbeit finden?

Im Rahmen der Evaluation des Modellvorhabens „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ (KeKiz) ist es das Ziel des Moduls „Verwaltungsstudie“, Chancen und Hindernisse der Implementation ressortübergreifender Projekte am Beispiel von KeKiz zu ermitteln. Im Rahmen eines vergleichenden Studiendesigns werden

dazu klassische Methoden der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Organisationsforschung (Dokumentenanalyse, Befragungen und leitfadengestützte Interviews) eingesetzt (Blatter, Janning und Wagemann 2007; Flick 2006).

Die empirische Erhebung innerhalb der Verwaltungsstudie gliedert sich in zwei Bereiche: eine Breitenanalyse, die alle 18 Modellkommunen des KeKiz-Modellvorhabens erfasst, und eine Tiefenanalyse, in der von den 18 Kommunen sechs im Vorfeld als Fälle selektiert wurden und als Vertiefungskommunen detailliert untersucht werden. Die Erhebungsformen sind in beiden Bereichen zum großen Teil ähnlich. Neben einer klassischen Literatur- und Dokumentensichtung, die in einer computergestützten Inhaltsanalyse mündete (Kuckartz 2012), fand eine standardisierte Befragung von verwaltungsinternen und -externen Akteuren der kommunalen Präventionsarbeit in allen 18 Kommunen statt. Zusätzlich – und das ist der Kern der Detailuntersuchung – wurden in den Vertiefungskommunen leitfadengestützte Interviews mit Experten und Entscheidungsträgern geführt.

Abbildung 1: Darstellung der methodischen Vorgehensweise



Quelle: Eigene Darstellung.

© Bertelsmann Stiftung und ZEFIR 2015, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

Der Fokus dieses Berichts liegt auf der Kooperation und Interaktion innerhalb der Kommunalverwaltung. Die Ergebnisse zum Netzwerks- und Zusammenarbeitsmanagement mit externen Akteuren, wie den Wohlfahrtsverbänden, den Kirchen oder anderen freien Trägern der Jugendhilfe, werden in einem weiteren Bericht veröffentlicht.

3 Das Politikfeld „kommunale Präventionspolitik“

Kommunen als, neben der Bundes- und Landesverwaltung, „dritte Säule“ der deutschen Verwaltung nehmen selbstständig und nicht weisungsgebunden alle Aufgaben, die der Selbstverwaltung gehören, auf ihrem Gebiet wahr. Als Untersuchungsgegenstand müssen sie aber differenziert betrachtet werden. Es wäre ungenau, von der Kommune als solcher als eigenständigen Akteur auszugehen. Kommunen sind schließlich keine autonom handelnden Akteure, sondern ein Konglomerat von öffentlichen und privaten Akteuren, die in bestimmten institutionellen Settings miteinander interagieren. In den verschiedenen kommunalen Aufgaben- und Politikfeldern gibt es ganz eigene Regeln, Verfahren und Werte, die das Denken und Handeln wie auch die Chance zu Handeln entscheidend prägen (Scharpf 2000). Dazu gehören neben den Regelungen der Kommunalverfassung und der entsprechenden Fachgesetze auch die berufliche Sozialisation oder tradierte Handlungsmuster in der Verwaltung. Die für die Arbeit einer Verwaltung wichtigen institutionellen Regelungen und informellen Handlungsweisen haben ihren Ursprung im traditionellen Aufbau des bundesdeutschen Sozialstaats.

3.1 Die Charakteristik der kommunalen Sozialpolitik

Die historisch gewachsene Funktion der kommunalen Ebene in der deutschen Sozialpolitik ist die Absicherung der persönlichen Hilfebedarfe, worunter im Speziellen der Bereich der Fürsorge, Armut und Gesundheit gemeint war (u. a. Schmid 2002; Hammerschmidt 2011). Sie ist wesentlicher Bestandteil der im Art. 28 Abs. 2 GG verbürgten kommunalen Daseinsvorsorge. Als örtliche Träger sind damit in erster Linie die Kommunen, als überörtliche Träger die Länder und höheren Kommunalverbände für die Erbringung, Bereitstellung und Finanzierung sozialer Dienstleistungen und Güter zuständig und können hierbei innerhalb gültiger rechtlicher Rahmensetzungen relativ eigenständig agieren. Sozialpolitische Dienste werden üblicherweise von Trägern mit unterschiedlicher Rechts- und Organisationsform angeboten, die der Einfachheit halber meist nur in öffentlich (Kommunen und Sozialversicherung), freigemeinnützig (vor allem Vereine und Verbände der Wohlfahrtspflege, die den sechs Spitzenverbänden der Wohlfahrtspflege angeschlossen sind, sowie die Kirchen und sonstige Religionsgemeinschaften) und privatgewerblich unterschieden werden. Gemäß dem

Subsidiaritätsprinzip werden zahlreiche dieser Aufgaben an freigemeinnützige Träger und (deutlich seltener) privatgewerbliche Träger delegiert (BMFSFJ 2013). Aus diesem Grund bezeichnet man das spezifisch deutsche System der sozialen Dienstleistungsproduktion als Wohlfahrtskorporatismus, worunter eine gesetzlich gestützte privilegierte Stellung der Verbände der Wohlfahrtspflege zu verstehen ist.

In der kommunalen Sozialpolitik ist Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen Akteuren somit ein altes Thema, weil dies das Subsidiaritätsprinzip rechtlich einfordert. Entsprechend ist das Zusammenspiel zwischen den verwaltungsinternen und -externen Trägern Gegenstand verschiedenster politikwissenschaftlicher Studien gewesen. Dagegen liegt weniger im Fokus, wie die interne Zusammenarbeit in den Kommunen aussieht.

Während diese besondere Aufgabenteilung zwischen öffentlichen und freigemeinnützigen und (vermehrt) privaten Trägern eine Konstante bildet, sind die Inhalte kommunaler Sozialpolitik heute stärker ausdifferenziert als noch vor einigen Jahrzehnten. Neben den oben bereits genannten „Hauptanliegen“ kommunaler Sozialpolitik sind neue Themen dazugekommen, wie das Quartiersmanagement und die Integrations-, Familien-, Bildungs- und Beschäftigungspolitik, die nicht nur durch sich selbst die Grenzen der kommunalen Sozialpolitik verlassen und interdisziplinärer werden, sondern auch stärker mit anderen Konzepten wie „Lebensweltorientierung“, „Förderung“, „Wirkungsorientierung“, „evidenzbasiert“ und „integrierend“ verbunden sind, als es die klassische Sozialpolitik je war (z. B. Polutta 2014; Kaps 2006; Wunderlich 2014, BMFSFJ 2013). Ein Konzept, welches in die kommunale Sozialpolitik mittlerweile eingeschleust wurde, ist die Prävention, welche als „Dachmarke“ einige der genannten Akzentuierungen der kommunalen Sozial- und Jugendpolitik integriert.

3.2 Der Präventionsbegriff im lokalen Kontext

Prävention gehört nicht zu den ursprünglichen Konzepten der deutschen Sozialstaatlichkeit, sondern ist in Relation zu deren Alter recht neu. Naturgemäß richtet sich dieses Konzept im Rahmen der kommunalen Sozialpolitik an alle jüngeren Bevölkerungsschichten und Familien, denen durch die Kommune verschiedene Leistungen angeboten werden, zunächst unabhängig von einer eventuell bestehenden Hilfebedürfnis.

tigkeit. Der Präventionsbegriff im lokalen Kontext ist verbunden mit dem Ziel, die in den Kommunen vorhandenen Ressourcen und endogenen Potenziale zur Förderung der Kinder- und Jugendhilfe zu aktivieren, die Akteurslandschaft zu vernetzen und nachhaltig, im Sinne längerfristig wirksamer Angebots- und Hilfestrukturen, zu gestalten. Der Präventionsbegriff findet seine inhaltlichen Anknüpfungspunkte in der kommunalen Verwaltung vor allem im Bereich der Jugend-, Schul- und Sozialverwaltung.

Ein solcher Präventionsbegriff ist dem lokalen System jedoch nicht so fremd und neu, wie es bisweilen noch gemutmaßt wird (zur Diskussion siehe Wohlgemuth 2011). Spätestens mit der in den 1990er Jahren beginnenden kommunalen Kriminalprävention zur Ergänzung der staatlichen Sicherheit- und Ordnungspolitik hielt der Begriff Einzug in die lokale Politik und Verwaltung. Der Präventionsgedanke in der Kinder- und Jugendarbeit wurde bereits im Achten Jugendbericht des Bundes (BMJFFG 1990: 85) eingefordert, gilt aber erst seit den 2000er Jahren als etabliert. Es ist aber nicht die Prävention alleine, die neu hinzugekommen ist. Das Gesamtverständnis der Kinder- und Jugendhilfe hat sich – wie es bereits zuvor für die kommunale Sozialpolitik im Allgemeinen erwähnt wurde – gewandelt und damit das Tor für weitere Veränderungen geöffnet, zum Beispiel für mehr interdisziplinäre Zusammenarbeit und eine Fokussierung auf das Frühstadium von riskanten Entwicklungen. Seit der Einführung des SGB VIII ist die Jugendhilfe von einem unterstützenden Dienstleistungscharakter und von Sozialraumorientierung geprägt. Während nämlich die Erwartungshaltungen und Ansprüche an ein leistungsfähiges politisches System von vielen Seiten gestiegen sind (maßgeblich durch die öffentliche Aufmerksamkeit¹), erwiesen sich lange Zeit die vorhandenen traditionellen Steuerungsinstrumente als zunehmend ineffektiv. Vor diesem Hintergrund schien es lokalen wie staatlichen Akteuren notwendig zu sein, neue Steuerungsmechanismen einzuführen.

Prävention ist aus wissenschaftlicher, wie aus praktischer Sicht allerdings ein nur vage feststehender Begriff. Abgeleitet aus der Literatur ergibt sich, dass sie zumindest drei Funktionen erfüllt: Investition, Kinderschutz und Legitimation (Wohlgemuth 2011). Unter Investition wird erstens die (im-)materielle Einzahlung in Humankapital verstanden, die mit dem Gedanken verknüpft ist, dass sich diese Einzahlung später wieder

1 Besonders intensive mediale und gesellschaftliche Diskurse sind in den vergangenen Jahren zu den Themen Kinderschutz und U3-Ausbau geführt worden (BMFSFJ 2013), die auch in den Modellkommunen wesentlich zur aktuellen Ausrichtung der kommunalen Präventionsarbeit geführt haben.

auszahlt. Zweitens soll Prävention die gesellschaftliche Chance auf Gefährdung des Kinderwohls minimieren. Prävention ist drittens ein Legitimationsinstrument, welches politisch-administrativem Handeln gestützt auf nachprüfbar empirische Datengrundlagen seine Notwendigkeit bescheinigt.

Präventiv wirkt eine den Bürgern zur Verfügung gestellte Maßnahme, Struktur oder Institution, wenn sie den Zweck verfolgt, Fehlentwicklungen in der kindlichen, jugendlichen und schulischen Karriere von Menschen vorzubeugen. Dies sind jedoch nur punktuelle Eingriffe, die keinen nachhaltigen Erfolg garantieren können, weil sie beispielsweise nur zu einem kurzen Zeitraum Anwendung finden oder nur ein spezifisches Problem angehen, obwohl die betreffende Zielperson noch viele weitere hat. Aus diesem Grund ist Präventionspolitik (idealerweise) so angelegt, dass sie die Zielgruppen durch das Leben begleitet, wofür der Begriff Präventionskette gebildet wurde. Darunter ist die institutionalisierte, sequenzielle Folge von Präventionsangeboten zu verstehen. Je nach Ausgestaltung liegt der Präventionsbeginn frühestens im Beginn einer Schwangerschaft und endet spätestens mit dem altersbedingten Ausscheiden des Menschen aus der Kinder- und Jugendfürsorge. Die grundsätzlichen, von den einzelnen Maßnahmen und Maßnahmenbündeln unabhängigen Präventionsziele einer Kommune sind von dieser selbst zu definieren. Die Kommune kann in gewisser Weise für sich entscheiden, was sie unter Prävention versteht.

Dieser Gestaltungsspielraum bei der Präventionspolitik als einem „neuen“ Handlungsfeld ergibt sich daraus, dass die darin integrierten kommunalen Aufgaben nicht ausschließlich Pflicht- oder staatliche Weisungsaufgaben sind, sondern besonders in den Bereich der freiwilligen Aufgaben fallen (vgl. Tabelle 1). Sowohl die Politikformulierung als auch die Implementierung und Durchführung liegen zu einem erheblichen Teil in kommunaler Eigenverantwortung. Sobald jedoch Präventionspolitik anfängt in andere Themenbereiche der kommunalen Kernverwaltung einzudringen, weil diese sich als ein integrierender Ansatz versteht, kommt es schnell zu Überschneidungen mit den pflichtigen Aufgaben und/oder den Auftragsangelegenheiten der Kommune. Da das Präventionskonzept allerdings keine gesetzlichen Fachregelungen im Bereich der Schul- oder Gesundheitsverwaltung institutionell überformen kann, sind ämterübergreifende Abstimmungen darüber erforderlich, wie diese in den stärker mit Pflichtaufgaben betrauten Ämtern organisiert und integriert werden kann.

Tabelle 1: Aufgabentypen in der kommunalen Präventionspolitik²

Kommunaler Aufgabentyp		Entscheidungsebene	Steuerbarkeit bzgl. des Wirkungsziels	Gestaltungsspielraum/Regelungscharakter	Beispiele
Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung		Bund/Land	keine	Ob und Wie sind geregelt, durch Kommune nicht veränderbar	Melderecht, Ausländerwesen, Schulaufsicht
Selbstverwaltungsangelegenheiten	pflichtig	Kommune	eingeschränkte	Ob ist geregelt, Wie obliegt Kommune	Kitas, JH, Sozialhilfe, Wohngeld, Schule, VHS
	freiwillig	Kommune	große	Ob und Wie ist Kommune überlassen	Kultur, Sport, Freizeit, Vereine, Jugendeinrichtungen

Quelle: Eigene Darstellung nach Bogumil und Jann 2009.

© Bertelsmann Stiftung und ZEFIR 2015, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

Allerdings beschränken exogene Faktoren die Gestaltung und Durchführung freiwilliger Aufgaben durch politische, soziale, rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen. So wird das kommunale Handeln fiskalisch durch die in Nordrhein-Westfalen anhaltende Haushaltskrise und institutionell durch die Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten (HSK) bestimmt. In den vergangenen zwanzig Jahren haben nordrhein-westfälische Kommunen zwar insgesamt in erheblichem Ausmaß Personal eingespart und Leistungen abgebaut, unabhängig davon steigen jedoch die Ausgaben für soziale Leistungen weiterhin erheblich und verschärfen damit zunehmend die Haushaltslage in vielen Kommunen (Bertelsmann Stiftung 2013). Aufgrund dessen sind effizientere Formen der Aufgabenerledigung und ggf. verwaltungsinterne Zusammenarbeit gesucht worden, die mit dem vorhandenen Personal zu bewerkstelligen sind.³

2 In Nordrhein-Westfalen wird das monistische Aufgabenmodell in der kommunalen Verwaltung angewendet. Dadurch kommt es zu anderen Bezeichnungen in Bundesländern mit einem dualistischen Aufgabenmodell.

3 Die kostengünstige Produktion von Hilfen und die Präventionsrendite sind Teil der finanzwissenschaftlichen Evaluation des KeKiz-Modellprogramms und sollen an dieser Stelle auch nicht weiterverfolgt werden (Micosatt und Yilmaz 2015).

3.3 An Präventionsarbeit beteiligte Verwaltungseinheiten

Um die Chancen einer ressortübergreifenden Präventionspolitik auszuloten, muss zunächst deutlich gemacht werden, welchen speziellen Bedingungen das Politikfeld unterliegt. Welche Akteure aus der kommunalen Kernverwaltung sind in diesem Bereich überhaupt relevant? Welche Akteure besetzen die Schnittstellen und haben die Federführung inne? Ist überhaupt die komplette Kommunalverwaltung an solchen Prozessen beteiligt oder dominiert allein das Jugendamt? Dies soll an dieser Stelle mit Rückgriff auf die Interviewergebnisse wie auch die Inhalte in den kommunalen Präventionsstrategien in den Modellkommunen diskutiert werden.

Zur Wahrnehmung ihrer sozialen Aufgaben unterhalten Städte und Kreise eigene Ämter, Fachbereiche, Einrichtungen und Dienste. In der konkreten Form der Verwaltungsorganisation sind sie aufgrund ihrer durch die kommunale Selbstverwaltung garantierten Organisationsfreiheit und Personalhoheit weitgehend frei von gesetzlichen Vorgaben und können sich an den Bedarfslagen vor Ort orientieren. Dies liegt innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe und angrenzender Themen im Gegensatz zu anderen kommunalen Politikfeldern daran, dass die Kompetenzen nicht hoheitlich sind, da es schließlich keinen staatlichen Erziehungsauftrag gibt.⁴ Im Kern ist der Aufbau der Verwaltungen aber trotzdem über die Kommunen hinweg ähnlich, weil es erstens gewisse staatliche Regelungen und zweitens Empfehlungen (insbesondere durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, KGSt⁵) zur Organisation kommunaler Verwaltungen gibt. So sind beispielsweise auf Kreisebene zwingend Jugendämter zu unterhalten.

Aber welche Ämter sind für die Prävention bedeutsam? Folgt man den Erkenntnissen aus der Literatur sowie den Angaben aus den leitfadengestützten Gesprächen, sind neun Verwaltungseinheiten für die kommunale Präventionsarbeit entscheidend. Zu diesen Verwaltungseinheiten gehören das Jugend-, Schul-, Sozial-, Gesundheits-,

4 Kraft Verfassungsrecht hat die private Verantwortung der Eltern bei der Erziehung von Kindern Vorrang vor der Wahrnehmung dieser Aufgabe durch öffentliche Träger (Art. 6 Abs. 2; Art. 7 GG). Das Kinder- und Jugendhilfegesetz auf Grundlage des SGB VIII sieht deswegen primär auch Hilfeleistungen vor, die die elterliche Erziehung und Fürsorge stärken und unterstützen sollen.

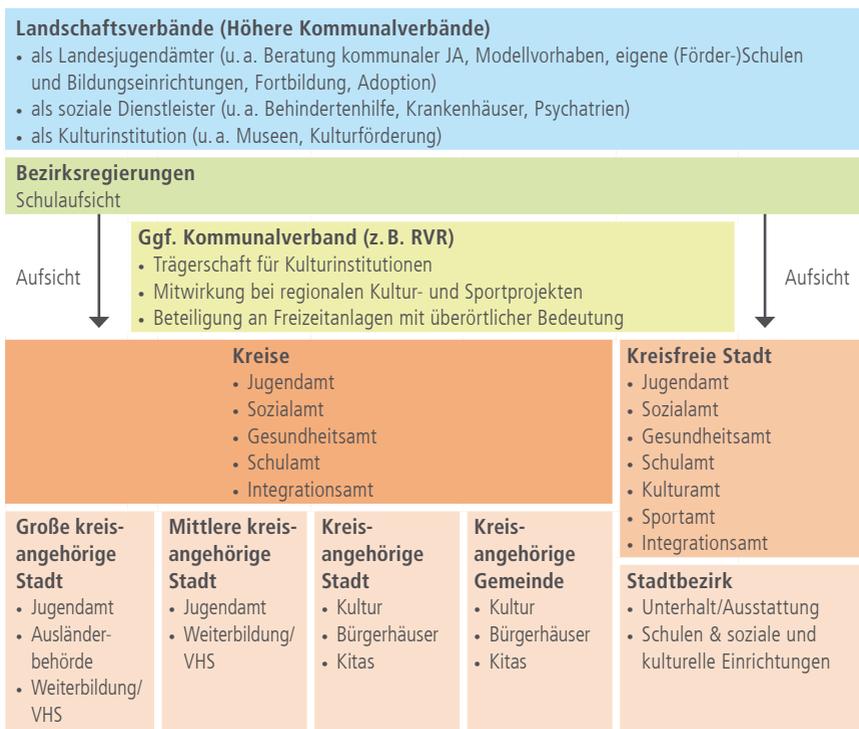
5 Beispielsweise hat die KGSt Mitte der 1990er Jahre vier Gutachten zum organisationalen Umbau kommunaler Jugendämter veröffentlicht, die sich an den Maßstäben des Neuen Steuerungsmodells orientierten (vgl. Greese 1999).

Kultur-, Integrations- und Sportamt, das Quartiersmanagement sowie das Jobcenter (sollte es sich nicht um eine Optionskommune handeln). Diese Verwaltungseinheiten decken die primären Zielgruppen (Kinder, Jugendliche, Familien (insbesondere die Eltern)) präventiver Arbeit und deren sozialräumliches Lebensumfeld aus Sicht der Kommunen hinreichend ab.

Die präventionsrelevanten Verwaltungseinheiten werden im Folgenden kurz vorgestellt, zuvor wird jedoch auf die Ämter hingewiesen, die für die präventiven Strategien der Modellkommunen nur eine deutlich untergeordnete Funktion besitzen. Wenig bis gar keinen Bezug hat nämlich die kommunale Präventionspolitik in den Modellkommunen zu Ämtern, bei denen man eine gewisse Interessenschnittmenge erwarten könnte, so zum Beispiel den Planungs-, Statistik- und Bürgerämtern. Dies ist aus verschiedenen Gründen der Fall. Vornehmlich liegt dies an institutionellen Hürden, da beispielsweise die Bürgerämter sehr stark hoheitliche Aufgaben erfüllen und wenig „Raum“ für weitergehende Handlungsprozesse haben. Auch die Verwaltungskultur und der Dienstleistungscharakter in den Bürgerämtern wie auch anderen Verwaltungseinheiten sind nicht entsprechend aufgestellt. Die Statistik- und Planungsämter als anderes Beispiel sind durch eine technische Backoffice-Arbeitskultur geprägt und sind selten Teil der tatsächlichen präventiven Planung und Umsetzung. Zwar verfügen die Bau- und Planungsämter durch verschiedene Stadtentwicklungsprogramme über erhebliche fiskalische Mittel, kommen aber nur punktuell als Mitspieler dazu, insbesondere in Fragen des Quartiersmanagements, weil sie die Instrumente zur baulichen, ökonomischen und infrastrukturellen Entwicklung von Stadtteilen haben und entsprechende Kompetenzen besitzen (Krummacher 2007).

Die spezifischen präventionsrelevanten Aufgaben und damit die beauftragten Verwaltungseinheiten verteilen sich in Nordrhein-Westfalen zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften, sodass die Zahl der beteiligten Akteure und Finanzträger hoch ist (vgl. Abbildung 2). Die kreisfreien Städte übernehmen üblicherweise neben den Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises auch die Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde. Die Aufgaben, die von einer kreisfreien Stadt alleine wahrgenommen werden, teilen sich die Kreise und kreisangehörigen Gemeinden in der Form untereinander auf, dass die Kreise die Aufgaben mit überörtlicher Bedeutung wahrnehmen.

Abbildung 2: Kompetenzgefüge in der kommunalen Präventionspolitik



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und jeweiliger Landesgesetze.

© Bertelsmann Stiftung und ZEFIR 2015, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

Als entscheidendes Amt für die kommunale Präventionspolitik gilt in jeder der Modellkommunen das Jugendamt. Dies ist auf das große Haushaltsbudget, sein breites Aufgabenspektrum, umfassende Kompetenzen und zahlreiche verwaltungsexterne Netzwerke und Kontakte zurückzuführen. Dies geht konform mit anderen Untersuchungen, in denen das Jugendamt immer der mit Abstand zentrale Akteur ist. Als Träger der öffentlichen Jugendhilfe bietet das Jugendamt Hilfen für junge Menschen und deren Familien nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG)⁶ an oder vermittelt

6 Die Kinder- und Jugendhilfe ist bis heute bundesgesetzlich geregelt, trotz zeitweiliger Versuche, den Ländern einzelne Kompetenzen zu überlassen.

diese. Das Spektrum der Aufgaben liegt immer irgendwo im Bereich zwischen rechtlich eindeutiger Definition bis global-allgemeiner Beschreibung und gilt insgesamt als sehr ausdifferenziert, lässt sich der Einfachheit halber aber hinsichtlich drei Kerntätigkeiten unterscheiden (nach Krone et al. 2009), welche von den Autoren aber durch die Jugendhilfeplanung ergänzt wurde:

1. Hilfen zur Erziehung⁷
2. Außerschulische Jugendarbeit⁸ als klassische Aufgabe, die mittlerweile durch schulinterne Jugendarbeit (z. B. über die Offene Ganztagschule) ergänzt wird
3. Kinderbetreuung und -erziehung⁹
4. Jugendhilfeplanung

Dem Jugendamt kommt je nach Maßnahmenart und gesetzlichem Verpflichtungsgrad ein unterschiedlich großer Handlungsspielraum zu: Dieser ist insbesondere bei den Hilfen zur Erziehung, der Jugendarbeit und der Jugendsozialarbeit hoch, bei den Kindertageseinrichtungen für Drei- bis Sechsjährige dagegen geringer. Bedeutsam sind auch die verfügbaren Budgets. Kindertagesstätten, Tagespflege und Erziehungsberatung/Hilfen zur Erziehung sind grundsätzlich die Bereiche mit den größten Haushaltsvolumina.

Nach den Bestimmungen sind grundsätzlich die Landkreise und die kreisfreien Städte (sowie ferner die freien Träger) örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe und erfüllen innerhalb ihres eigenen Wirkungskreises die damit verbundenen Aufgaben durch das Jugendamt. Jugendämter gibt es in allen Kreisen und kreisfreien Städten und ggf. auch in kreisangehörigen Kommunen mit mehr als 25.000 Einwohnern (NRW-Regelung). Das Jugendamt ist zweigliedrig organisiert: In einen Verwaltungsbereich, der öffentlich als das Jugendamt wahrgenommen wird, und in den politischen, aber mit Vertretern der freien Jugendhilfe besetzten Jugendhilfeausschuss.

7 Gemeint sind hiermit jene Hilfen für Personensorgeberechtigte bei der Erziehung eines Kindes oder Jugendlichen durch ambulante, teilstationäre und stationäre Hilfen, Beratungsleistungen sowie die Unterstützung der Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen freier Träger durch Zuwendungen.

8 Hierunter fällt die Bereitstellung von Angeboten der Kinder- und Jugenderholung, der internationalen und interkulturellen Jugendarbeit und der außerschulischen Kinder- und Jugendbildung. Zusätzlich sind Jugendämter Ansprechpartner, Berater und Anleiter für die weiteren Träger und Einrichtungen der Jugendarbeit (Vereine, Kirchen etc.) und befassen sich mit deren Anträgen zur Gewährung von Zuschüssen.

9 Organisation der Kindertagesbetreuung für Kinder im Alter von null bis Ende des Grundschulalters in kommunalen Kindertagesstätten und Regelung der Tagespflege durch Vermittlung von Tagespflegeverhältnissen sowie Akquise und Qualifizierung von Tagespflegepersonen.

Das Jugendamt als zentraler Verwalter des KJHG hat als erste Priorität diesem Gesetz und seinen Bestimmungen nachzukommen. Präventive Angebote sind vor diesem Hintergrund weniger bedeutsam und waren es auch nie. Der Schwerpunkt des Gesetzes liegt nicht in den wirklich frühen Phasen der Kindheit, sondern in Angeboten für die älteren Altersgruppen unter den Minderjährigen. Die Grundorganisationsform für die kommunale soziale Dienstleistungserbringung gerade im Bereich von Kindern, Jugendlichen und Familien ist der Allgemeine Soziale Dienst (ASD). Er gilt als der Basisdienst der sozialen Arbeit vor Ort. Zugeordnet ist er üblicherweise dem Jugendamt, eher seltener dem Sozialamt. In größeren Städten kann der ASD aber auch ein eigenständiges Amt sein.

Kommunen haben die Möglichkeit, über die bundes- und landesrechtlichen Vorgaben hinaus zusätzlich Leistungen anzubieten. Diese sind abhängig von den lokalen Besonderheiten und Finanzierungsoptionen. Das tatsächliche Angebot liegt aber für gewöhnlich deutlich niedriger als der eigentliche Bedarf. Viele Angebote der Jugendhilfe sind nicht verpflichtend, sondern werden freiwillig von den Adressaten in Anspruch genommen. Die Bereitstellung sozialer Dienste ist traditionell nicht mit ihrer tatsächlichen Nutzung identisch. Ob und durch welche Personen Angebote wahrgenommen werden, ob die Inanspruchnahme bedarfsgerecht ist oder eine Unter- und oder Überinanspruchnahme stattfindet, ist von der administrativen Praxis vor Ort und dem Verhalten der Leistungserbringer abhängig. Die Nutzung sozialer Dienste gilt generell als sehr voraussetzungsvoll.

Neben dem dominanten Jugendamt (Aufgabenbereich SGB VIII) gelten als weitere besonders präventionsrelevante Ämter das Sozialamt (Aufgabenbereich SGB XII), das Schulamt und das Gesundheitsamt inklusive der in ihnen organisierten Abteilungen und Fachbereiche. Dies liegt daran, dass diese zuletzt durch interdisziplinäre Ansätze der Präventionsarbeit besonders an Stellenwert gewonnen haben. So sieht beispielsweise das Aktionsprogramm „Frühe Hilfen für Eltern und Kinder und soziale Frühwarnsysteme“, welches 2006 gestartet wurde und eine hohe Reichweite besitzt, eine Einbindung des Gesundheitsamts vor.

Nach dem Jugendamt ist das Sozialamt in den Modellkommunen ein wichtiger und enger Partner. Anders als Jugendämter müssen kreisfreie Städte und Kreise keine

eigenen Sozialämter unterhalten, sie tun es aber in der Regel. Die Aufgaben des Sozialamts sind mit den Jugendamtsaufgaben eng verbunden. Die Aufgaben der Sozialämter bestehen in der Ausführung des SGB XII sowie weiterer sozialer Angelegenheiten. Meist werden sämtliche sozialrelevante Dienste in diesem Amt konzentriert. Zu den wichtigsten Aufgaben gehören die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Hilfe zum Lebensunterhalt, wenn Personen vorübergehend erwerbsgemindert sind und ihre Lebenshaltungskosten nicht selbst aufbringen können. Die Zusammenarbeit zwischen beiden Ämtern ist dann erforderlich, wenn Kinder und Familien aus wirtschaftlich benachteiligten Verhältnissen durch präventive Angebote erreicht werden sollen. Dazu gehört beispielsweise das über das Sozialamt organisierte Bildungs- und Teilhabepaket, welches in einigen Modellkommunen ein integraler Bestandteil der Präventionsstrategien darstellt. Eine andere Verbindung liegt bei Migranten, da das Sozialamt für die Hilfen für Zuwanderer zuständig sein kann. Aus diesem Grund bietet es sich an, Sozialämter mit den Jugendämtern zu einer organisationalen Einheit zu formen oder in einem Dezernat zu organisieren.

Dem Thema Bildung wird in jeder Modellkommune eine zentrale Rolle zugeschrieben. Unter Bildung wird nicht nur, aber zu einem großen Teil die schulische Bildung gesehen, wenn es auch mittlerweile in vielen Kommunen umfassender gedacht wird (vgl. Fischer, Buchholz und Merten 2011). Diesen Bedeutungsgewinn hat der Bildungsbereich jedoch mehrheitlich erst vor wenigen Jahren gewonnen. Als Vorteil einer präventiven Arbeit gerade im Schulwesen wird die Erreichbarkeit sämtlicher Kinder und Jugendlichen gesehen, die durch die Institution wandern müssen. Die Schule (in Problemgebieten) ist einerseits in besonderer Weise von den sozialen Problemen vor Ort betroffen, andererseits ist die Schule die zentrale Sozialisationsinstanz und ein kultureller Lebensraum von Kindern und Jugendlichen. Der kommunale Zugriff in die früher eher als „black box“ zu charakterisierende Schule ist durch die mittlerweile sehr intensive Schulsozialarbeit sowie durch die flächendeckendere Verteilung von Ganztagschulen leichter geworden. Dadurch war die Schule gezwungen, sich gegenüber externen Akteuren zu öffnen. Die Institution Schule ist damit eine wichtige Ressource zur Diagnose, zum Zugriff und auch zur Überwindung von Problemlagen bereits in früheren Kindheitsphasen. Die staatlichen Schulämter sind als untere Schulaufsichtsbehörden bei einer kreisfreien Stadt oder dem Kreis angesiedelt, die für ihr Gebiet die Fach- und Dienstaufsicht über die Grund-, Haupt- und Förderschule

len wahrnehmen. Sie gehören damit zu den weisungsgebundenen Pflichtaufgaben und sind durch die Kommunen in ihrer Arbeit nicht gestaltbar. Abseits davon nehmen die Kommunen schulische Themen zunehmend in eigenen Bildungsbüros- oder -ämtern wahr, die zwar sehr unterschiedliche Themen bearbeiten können, aber allgemein einen integrierenden Anspruch verfolgen. Sie stellen ein Resultat der Erkenntnis dar, dass die Aufteilung in innere (Land) und äußere (Kommunen) Schulangelegenheiten nicht mehr zeitgemäß ist. Aus Sicht der Kommunen ist die Arbeit durch ein Bildungsbüro mit dem Ziel verbunden, verstärkt außerhalb des landesrechtlichen Einflusses mit dem Schulsystem agieren zu können, auch wenn im Bildungsbüro Personalstellen durch das Land finanziert werden.

Die Gesundheitsämter werden als weiteres zentrales Amt für die Präventionspolitik identifiziert. Gesundheitsämter sind in allen kreisfreien Städten und Kreisen verpflichtend. Der Aufgabenbestand ist traditionell zweigeteilt. Zum einen geht es um typische Aufsichts- und Kontrollarbeit, die aus der staatlichen Gesundheitsaufsicht resultiert. Zum anderen sind die Gesundheitsämter für die kommunale Gesundheitspflege zuständig, konkret für die Kinder-, Jugend- und Müttergesundheitspflege. Die Tätigkeit der Gesundheitsämter zielt auf den Schutz und die Förderung der Gesundheit der Bevölkerung sowie auf die Vermeidung von Gesundheitsrisiken und gesundheitlichen Beeinträchtigungen ab. Dabei hilft das Gesundheitsamt bei der Identifikation von Problemgruppen. Im Kern umfasst das Tätigkeitsspektrum dieser Ämter bezogen auf die Kinder- und Jugendpolitik folgende Leistungen:

- amts- und vertrauensärztliche Untersuchungen,
- sozialpsychiatrischer und zahnärztlicher Dienst,
- Schutz und Förderung der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen (u. a. Untersuchung von Kindern im Rahmen von Früherkennungsuntersuchungen/Kita- und Schuluntersuchungen),
- Beratung für Personen und Familien in gesundheitlichen Problemlagen (u. a. Schwangerschaftsberatung, Opfer häuslicher Gewalt),
- Hilfe für Bürger mit geistigen, psychischen und körperlichen Behinderungen oder Erkrankungen,
- Gesundheitsberichterstattung und Öffentlichkeitsarbeit sowie
- Beratung und Information über gesunde und gesundheitsfördernde Lebensverhältnisse und Verhaltensweisen.

Von erheblich wachsender Bedeutung für die lokale Präventionsarbeit sind die (noch sehr jungen) kommunalen Integrationszentren. Ihre Aufgabe liegt in einer engen Abstimmung von Anliegen der Integration mit Kitas, Schulen, Verwaltungen oder Wirtschaft sowie in der Weiterentwicklung und Ausgestaltung von Bildungskonzepten für Kinder und Jugendliche. Integrationszentren nehmen also eine Querschnittsfunktion wahr. Durch die starke sozialräumliche Orientierung sowie die inhaltliche Akzentuierung (Sprachentwicklung, Familienbildung) der kommunalen Präventionsarbeit sind die Fragen der Integrationszentren besonders in den Städten (weniger in den Kreisen) sehr zentral. Vertreter dieser Ämter werden aktuell in die kommunalen Arbeitsprozesse miteinbezogen, doch können noch keine Einschätzungen über die Intensität des Austauschs gegeben werden, weil sich die Integrationsämter erst institutionalisiert haben.

Das Quartiersmanagement, welches in den Kommunen unter verschiedenen Bezeichnungen läuft, erhält seine Relevanz durch die hohe Bürgernähe und Ortskenntnis, die eine zentrale Verwaltungseinheit im Rathaus nicht leisten kann. Die Quartiersmanager dienen als Zuspäher für die Verwaltung, wo welche Maßnahme in einem bestimmten Stadtbezirk benötigt wird, halten den Kontakt zu den Bürgern und stellen damit einen Front-Office-Akteur dar. Das Quartiersmanagement ist variabel, wo es institutionell angedockt wird, meist ist es jedoch jugendamtsnah organisiert.

Relevant für die kommunale Arbeitsmarktförderung sind Jobcenter. Jobcenter sind eine gemeinsame Einrichtung der Bundesagentur für Arbeit und einer Kommune. Ihre Zuständigkeit liegt in der Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II. Die Organisation der Jobcenter diene u. a. dem Zweck, die Zergliederung der Hilfen für Arbeitslose zu überwinden. Aus Sicht der kind- und jugendbezogenen Präventionsarbeit ist das Jobcenter durch sein aktives Leistungsrecht relevant. Dazu zählen sämtliche Leistungen zur Eingliederung von Personen ins Berufsleben (Arbeit, Weiterbildung, Zuschüsse) sowie damit ggf. einhergehende Themen wie Sucht- und Schuldnerberatung. Damit leistet die kommunale Arbeitsmarktpolitik eher indirekt einen Beitrag zur kommunalen Präventionspolitik, weil sie weniger Kinder in den Fokus nimmt, sondern eher die (ökonomische) Stabilisierung der Eltern und des familiären Hintergrunds, was wiederum auf die Kinder zurückfällt. In den Optionskommunen ist die Kommune in alleiniger Trägerschaft zuständig für die Leistungen nach dem SGB II. So ist es möglich, dass die Organisation der Options-

kommunen durch eine Abteilung des Sozialamts erledigt wird. In den meisten KeKiz-Modellkommunen werden Jobcenter unterhalten. Optionskommunen sind die Städte Hamm, Münster und Wuppertal sowie die Kreise Düren und Warendorf.

Nicht von vergleichbarer Relevanz, wie die genannten Ämter und Fachbereiche, sind dagegen die Themen Kultur und Sport, deren Ämter werden aber überwiegend als Partner in den kommunalen Präventionsstrategien genannt. Die Vernetzungsaktivitäten des Kulturamts und des Sportamts sind steigend, vor allem im Bereich der kulturellen Bildung zur Aktivierung jüngerer Zielgruppen in bildungsfernen Schichten sowie in der Gesundheitsprävention durch niedrigschwellige Sportangebote. Als hinderlich für eine stärkere Einbindung im Bereich der kommunalen Kulturbüros wird das „Zuständigkeitsdickicht“ im Bereich der Kultur beurteilt, was die Integration dieser Ämter in gesamtstädtische präventive Strategien erschwert. Im Sportbereich läuft dies in den Modellkommunen geschmeidiger, weil als erster und meist einzig direkter Ansprechpartner der kommunale Sportbund fungiert.

Die Bedeutung der genannten Ämter für den Präventionserfolg ist nicht konstant, sondern beweglich und hängt von externen Faktoren ab. Deutlich wird, dass die Querschnittsaufgabe Präventionsarbeit nicht in gleicher Weise von allen relevanten Ämtern und Fachbereichen getragen wird. Vielmehr besteht ein deutlich asymmetrisches Verhältnis mit einem Schwerpunkt im Jugendamt, welches die übrigen Ämter nicht nur hinsichtlich Finanz- und Personalausstattung sowie Kompetenzspektrum dominiert, sondern das Präventionsverständnis diskursiv stärker verinnerlicht hat. Von den übrigen Ämtern sind allenfalls noch die Schul-, Gesundheits- und Sozialämter sowie die Jobcenter/Optionskommunen von hervorgehobener Relevanz, jedoch teilweise nur zu bestimmten Phasen der kindlichen Entwicklung (Schulalter, Berufsfindungs- und Qualifizierungsphase). Dieses Ungleichgewicht ist in der Analyse in Betracht zu ziehen.

Für die Verwaltungsarbeit stellt eine als Querschnittsthema definierte Präventionspolitik eine Herausforderung dar. Neben der institutionellen Dimension, quer über alle Ämter agieren zu müssen, gibt es auch eine temporäre Komponente. Prävention ist je nach Lebensalter unterschiedlich zu organisieren, Kinder und Jugendliche sollten also in der Verwaltungsorganisation in sämtlichen Lebensphasen und Stationen ihrer Entwicklung von der Kommune erfasst werden und nicht durch den Wech-

sel der Lebensphase aus der Beobachtung rausfallen. Denn man weiß, Kinder und Jugendliche, die im Hilfebedarf stehen, haben diesen Bedarf meist nicht nur Übergangsweise, sondern kontinuierlich.

Gemäß der Bindungstheorie, aber auch der Sozialisationsforschung sind die ersten Lebensmonate und -jahre für die Entwicklung des Kindes von zentraler Bedeutung. Um Fehlentwicklungen zu vermeiden, ist es wichtig, in dieser Altersgruppe lokal tragfähige Kooperationen insbesondere zwischen Akteuren und Institutionen aufzubauen, die in den ersten Lebensjahren in Kontakt mit den Familien sind. Dies sind in der Regel Kindertagesstätten, Familienbildungseinrichtungen, die Erziehungsberatung, das Jugendamt sowie Gynäkologen, Hebammen und Kinderärzte. Aus diesem Grund konzentrieren sich in allen Modellkommunen die Aktivitäten in den frühen Lebensphasen bzw. wird versucht, die Institutionalisierung präventiver Angebote im höheren Kindesalter auf bestehende Präventionsstrukturen im frühen Kindesalter aufzubauen.

In den Modellkommunen werden die genannten Aufgabenbereiche fast ausschließlich selbstständig wahrgenommen. Es gibt allerdings auch alternative Möglichkeiten der Aufgabenwahrnehmung, die – wenn auch noch nicht in den Modellkommunen – an Bedeutung gewinnen. Die Zahl der Aufgaben, die abseits der Norm stattfinden, steigt. Zum Beispiel gibt es Regionen in Deutschland, in welchen Gesundheitsämter die Erledigung von Teilen der ihnen obliegenden Aufgaben an örtliche Kinderärzte delegiert haben. Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) gewinnt ebenfalls im Sozialbereich mittlerweile an Relevanz, spielt bisher aber nur eine untergeordnete Rolle.¹⁰ Zweck solcher Kooperationen ist normalerweise eine kostensparendere Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen. Im Bereich des KJHG und des SGB XII ist IKZ bisher kaum eine Alternative. Dennoch gibt es einzelne Aufgaben, bei denen interkommunale Zusammenarbeit eine zunehmend ernsthafte Option ist. Dies sind vor allem jene Aufgabenbereiche, die stark durch den demographischen Wandel geprägt sind und die Auslastungseffizienz der kommunalen Stellen erhöhen sollen, zum Beispiel aufgrund prognostisch abnehmender Fallzahlen im Bereich Adoption und Pflegekindwesen im ländlichen Raum.

¹⁰ Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) meint im engeren Sinne eine vertraglich geschlossene Kooperation zwischen voneinander unabhängigen Gebietskörperschaften zur gemeinsamen Erfüllung ihnen obliegender Aufgaben. Nach dem nordrhein-westfälischen Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit stehen hierfür die Kooperationsformen Zweckverband, Zweckvereinbarung, Arbeitsgemeinschaft und Anstalt öffentlichen Rechts zur Verfügung.

4 Die Basis: Intrakommunale Zusammenarbeit

Die breite Basis an präventionsrelevanten Ämtern passt zum Charakter der vom Jugendamt verantworteten Kinder- und Jugendhilfe, die in allen Modellkommunen die Präventionskonzepte dominiert. Kinder- und Jugendhilfe selbst ist nämlich ebenfalls ein klassisches Querschnittsthema, weil ihre Arbeitsgrundlagen von interdisziplinärer Natur sind, denn zu ihren Themen gehören klassischerweise neben Erziehung, Soziales, Kultur, Schule auch Sport- und Freizeitbeschäftigung. Abstimmungen mit Akteuren aus anderen Politikbereichen und Ämtern (z. B. Schule, Soziales, Gesundheit etc.) sowie weitergehend aus gesellschaftlichen Bereichen (z. B. Ärzte, Hebammen, Kindertagesstätten, Krankenhäuser, Richter) bieten sich für die Kinder- und Jugendhilfe in besonderem Maße an. Aber auch im Bereich der kommunalen Arbeitsmarktpolitik ist spätestens mit dem Vorherrschen des Paradigmas der „Aktivierung“ Querschnittsdenken gefragt (Heinelt 1999). Verschiedene kommunale Arbeitsbereiche sind also zur Zusammenarbeit angehalten. Doch was heißt das eigentlich? Und wie lässt sich der institutionelle Kontext für intrakommunale Zusammenarbeit kommunenübergreifend vergleichen?

4.1 Definition

In einem engen Verständnis meint intrakommunale Zusammenarbeit die institutionalisierte, d. h. eine nachhaltig eingebaute Kooperation von verschiedenen Ämtern und Einrichtungen einer Verwaltung. Für die ämterübergreifende Zusammenarbeit gibt es keine wissenschaftlich feststehenden Begriffe. Je nach Untersuchungsobjekt und -fokus können alternative Begriffe verwendet werden, wie ämter-, abteilungs-, referats- oder ressortübergreifende Zusammenarbeit. Diese Begriffe finden sich so auch in der Literatur. Als Gemeinsamkeit implizieren sie sowohl Formen der Zusammenarbeit über Dezernatsgrenzen hinweg als auch zwischen Ämtern und Fachbereichen innerhalb eines Dezernats. Bezogen auf die kommunale Kernverwaltung spricht man von ressortübergreifender Abstimmung bei Interaktions- und Austauschprozessen über Dezernats- und ggf. Fachbereichsgrenzen. In einem weiteren Verständnis meint ressortübergreifende Zusammenarbeit, wenn die betreffenden Einrichtungen außerhalb der Kernverwaltung liegen, aber dennoch für die operative Arbeit zwingend sind. Hierzu zählt beispielsweise das Jobcenter.

Für die Kreise und kreisangehörigen Gemeinden sind zusätzlich die Verknüpfungen zwischen den Ebenen zu untersuchen, die gerade im Bereich der Jugendhilfe sehr eng sind. Die Bereiche Soziales und Gesundheit werden zwar von den Kreisen getragen, aber die kreisangehörigen Gemeinden haben verständlicherweise ein Interesse daran, dass diese Aufgaben für ihr Gebiet auch in ihrem Sinne erledigt werden.

4.2 Kontextfaktoren

Die intrakommunale Zusammenarbeit in der Präventionspolitik agiert innerhalb eines institutionellen Handlungsrahmens in unterschiedlichen Akteurskonstellationen und Situationen, welche das Handeln und Agieren der Akteure auf der kommunalen Ebene wesentlich bestimmen. Zusammenarbeit zwischen Ämtern funktioniert nicht einfach so. Die Akteure handeln nicht wie sie wollen und können dies auch nicht. Es gibt überall formale und faktische Organisationsstrukturen (Picot, Dietl und Franck 1997) oder, um eine politikwissenschaftliche Begrifflichkeit zu nehmen, sogenannte „rules in form“ und „rules in use“ (Ostrom 1999). „Rules in form“ sind formale Regeln, Strukturen und Verfahren, die aus Kommunalverfassungen, Gesetzen oder Satzungen resultieren und zum Beispiel die Ressourcenverteilung festlegen, Verhaltensnormen aufstellen oder solche Regeln beinhalten, welche soziale Relationen zwischen den Akteuren festlegen (besonders Macht- und Abhängigkeitsbeziehungen). Die „rules in use“ dagegen beschreiben Verhaltens- und Interaktionsbeziehungen auf informeller Basis, die sich etabliert haben. Beide Formen der Organisationsstrukturen können gleichermaßen die Steuerungschancen in der Präventionspolitik beeinflussen, Möglichkeitsräume aufbauen und vorhandene Handlungs- und Entscheidungsspielräume festlegen.

Die formalen Organisationsstrukturen, die die Präventionspolitik bedingen, lassen sich vergleichsweise einfach erfassen, zum Beispiel über Organigramme, aus denen sich näherungsweise die Arbeitsteilung und Spezialisierung sowie die (hierarchischen) Abstimmungswege ableiten lassen. Die Organisationsstrukturen sind endogene Faktoren, deren Änderung im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten in der Kraft einer Kommune liegt, zum Beispiel durch Anpassungen im Verwaltungsaufbau und im Zuständigkeitsgefüge. Die faktischen Organisationsstrukturen sind dagegen schwieriger zu erfassen. Diese sind jedoch für das Funktionieren von Politik in Verwaltungen

und für die ressortübergreifende Präventionsarbeit entscheidend und werden deswegen in Kapitel 5.3 näher betrachtet.

Betrachtet man die Interviewaussagen, die Literatur und die Ergebnisse vorangegangener Studien, gibt es neben den formalen und faktischen Organisationsstrukturen weitere Faktoren, die auf die intrakommunale Kooperationswahrscheinlichkeit wirken (z. B. Wunderlich 2014; Schmidt 2012). Hierzu gehören der jeweilige Kommumentyp (kreisfreie Stadt, kreisangehörige Gemeinde, Kreis; Status nach Landesraumplanung) sowie die Finanzkraft, insbesondere die Frage, ob die Kommune in ihren Handlungschancen durch ein Haushaltssicherungskonzept eingeengt wird. Im Unterschied zu den Organisationsstrukturen haben diese Faktoren einen exogenen Charakter und sind nur bedingt durch eine Kommune zu gestalten.

Der Einfluss dieser Faktoren, die im Folgenden kurz vorgestellt werden, ist graduell und beweglich. Veränderungen in diesen Bereichen können dazu beitragen, dass sich die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit verändern.

4.2.1 Grad der Verbindlichkeit und Unterstützung durch Verwaltungsspitze

Traditionell spielen in den Prozessen der Kommunalverwaltung hierarchische Ebenen eine bedeutsame Rolle, trotz der Absicht, durch Dezentralisierung von Verantwortungsstrukturen die Bedeutung hierarchischer Strukturen zu reduzieren (Bogumil et al. 2007). Nach dem KGSt-Modell ist eine Kommunalverwaltung als ein dreistufiges Hierarchiesystem zu verstehen, bestehend aus der Verwaltungsleitung, dem Dezernat und dem Amt. Die Formen administrativer Leistungsabwicklung folgen in weiten Teilen den bekannten Strukturprinzipien bürokratischer Organisation, wie Standardisierung, Typisierung, Formalisierung, Arbeitsteilung und Spezialisierung. Diese Formalisierung von Verwaltungsprozessen hat sowohl ihre Vor- und Nachteile, deren Erwähnung an dieser Stelle nicht erfolgen wird.

Wie aus sämtlichen Modellkommunen zu vernehmen ist, spielen hierarchische Strukturen nach wie vor und auch im Bereich der Präventionspolitik eine wesentliche Rolle und bestimmen die Handlungschancen insbesondere im amts- oder dezernatsübergreifenden Austausch. Wie viele und welche Dezer-

nenen an der Präventionspolitik beteiligt sind, kann entscheidende Auswirkung auf die ressortübergreifende Steuerung haben. Amtsübergreifende Zusammenarbeit unterliegt einer generellen Zustimmungspflicht, die auch nicht tangiert wird. Aus diesem Grund besteht in den Modellkommunen ein großes Interesse an Organisationsmodellen, die ergänzend und ohne die bestehenden Muster aufzubrechen intrakommunale Kooperation erleichtern. Aus verschiedenen Gründen ist es in Kommunalverwaltungen schwierig, neue Elemente zu etablieren, die bisherige Verfahrensweisen verändern. Die mangelnde Durchsetzungskraft der Reformen zum Neuen Steuerungsmodell haben dies bestätigt (Bogumil et al. 2007). Die öffentliche Jugendhilfe als wesentliche Komponente der Präventionsarbeit gilt in der Literatur zudem als ein besonders schwer beweglicher Aufgabenbereich, da er durch starke Verrechtlichung umfassende Reformen erschwert.

Was definitiv die Handlungschancen erweitert, ist eine hohe und eindeutig geregelte Verbindlichkeit in der Kommunalverwaltung, die über ein informelles Commitment hinausgeht. Besitzt der Hauptverwaltungsbeamte (HVB) präventionsrelevante Kompetenzen oder einen direkten Zugriff auf präventionsrelevante Verwaltungseinheiten und ist die Zahl der (meist recht starken) Dezernenten, die in ihrem Dezernat präventionsrelevante Ämter haben, gering, ist der Verbindlichkeitsgrad in einer Kommune größer. Dies kann durch eine verbindliche Basis gestützt werden, beispielsweise durch einen politischen Beschluss der Vertretungskörperschaft, wie er in allen Modellkommunen – jedoch nicht ganz reibungslos – erfolgt ist. Wenn die politische Unterstützung gegeben ist, wird durch die Bedeutung der hierarchischen Strukturen der Möglichkeitsraum der Akteure in der lokalen Präventionsarbeit gesteigert. Da die Koordination der Präventionspolitik in den KeKiz-Modellkommunen ein eigener Mitarbeiter übernimmt (siehe Kapitel 5), hängen dessen Handlungsoptionen entscheidend von verbindlichen Regelungen und seiner Position im kommunalen Verwaltungsgefüge ab. Eine Verankerung im Jugendamtsdezernat und auf Leitungsebene erhöht diese gegenüber alternativen Modellen wie Stabsstellen oder einer Institutionalisierung auf der operativen Ebene.

Die Unterstützung durch die Verwaltungsspitze und die Vertretungskörperschaft ist dann wahrscheinlicher, wenn die Kommune schon seit längerer Zeit präventiv arbeitet. Dies wird in jenen Kommunen beobachtet, die bereits eine längere Präventionstradition haben. Sobald es den Kommunen möglich war, Präventionsangebote zu

initiieren, deren Nutzungsintensität sowie die daraus resultierenden realen Kosten darzustellen, konnten sich diese Angebote aus sich selbst heraus legitimieren. Dafür brauchte es nicht in jedem Fall eigene Evaluationen, um den Zweck eines neuen Angebots zu begründen. Sobald die Ebene der Fachamtsleitungen von Angeboten überzeugt und die verwaltungsinterne Unterstützung gegeben war, orientierten sich neue Verwaltungsleiter daran.

4.2.2 Fragmentierung des administrativen Systems

Eng verbunden mit den Hierarchiestrukturen einer kommunalen Verwaltung ist deren Fragmentierung in verschiedene präventionsrelevante Ämter. Mit steigender Zahl an Ämtern und Stabsstellen erhöhen sich nicht nur Koordinationsaufwand und Transaktionskosten, es müssen auch mehr Personen der mittleren Leitungsebene einbezogen werden. Verstärkt wird dieser Effekt durch das Vorhalten von Mitarbeitern, die auf Projektbasis angestellt sind. Eine niedrig fragmentierte kommunale Verwaltung hat dagegen nur wenige Mitarbeiter mit Führungsfunktionen, wodurch es theoretisch einfacher sein sollte, zum Beispiel Ideen und Konzepte in der Verwaltung zirkulieren zu lassen, weil die Wege kürzer sind und schneller gegangen werden können. Daraus lässt sich die Annahme ableiten, dass **je integrierter** eine kommunale Verwaltung hinsichtlich der Präventionspolitik aufgestellt ist, **desto weniger Hürden** ist sie ausgesetzt: Sie kommt mit weniger Schnittstellenproblemen aus und ressort- bzw. amtsübergreifende Kontakte sollten zahlreicher sein. Begünstigt werden kann diese Entwicklung durch eine Verstetigung der Präventionspolitik, die nicht allein auf Projektstellen, sondern auf Dauerhaftigkeit setzt, indem entsprechende Mitarbeiter und Verwaltungseinheiten in die originäre Verwaltungsorganisation integriert werden.

Zur Veranschaulichung zeigen die beiden folgenden Abbildungen 3a und 3b zwei idealisierte Formen des kommunalen Verwaltungsaufbaus im Bereich der Präventionspolitik zu einem bestimmten Zeitpunkt. Grundlage bilden die rein formalen Zuständigkeiten und administrativen Organisationsstrukturen. In Abbildung 3a findet sich eine deutlich fragmentierte Verwaltungsstruktur, wenn man Prävention als eine Querschnittsaufgabe begreift. Die präventionsrelevanten Ämter und Fachbereiche verteilen sich über eine höchstmögliche Anzahl von Ämtern und Dezernaten. Dadurch entstehen gleichermaßen Grenzen wie Hierarchieebenen, die überwunden

werden müssen, um zu einer abgestimmten gemeinsamen Präventionsarbeit zu kommen. Anders sieht dies im integrierten Verwaltungsmodell (Abbildung 3b) aus, bei welchem die präventionsrelevanten Fachbereiche in einem Dezernat integriert wurden, welches zusätzlich vom Oberbürgermeister geleitet wird.

Abbildung 3a: Idealierte Darstellung einer eher fragmentierten Verwaltung einer kreisfreien Stadt

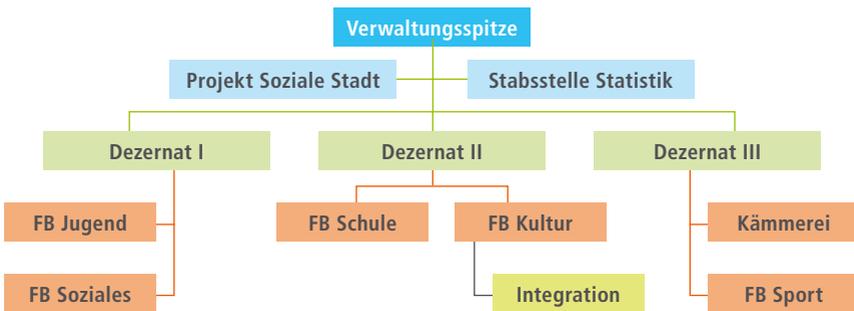
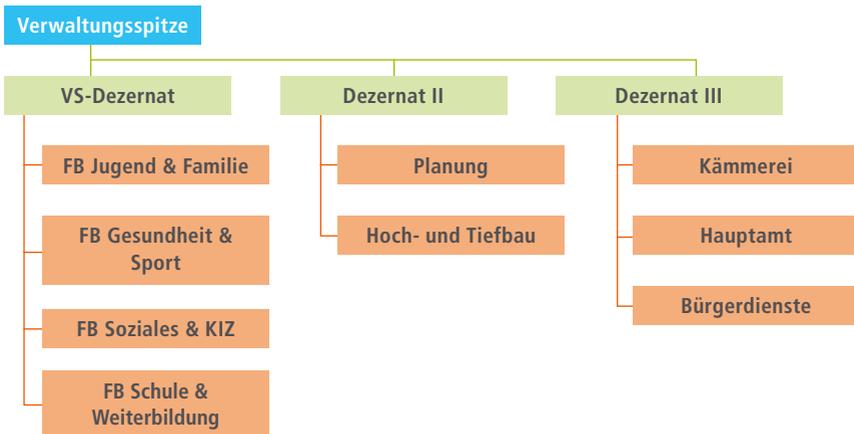


Abbildung 3b: Idealierte Darstellung einer eher integrierten Verwaltung einer kreisfreien Stadt



Quelle: Eigene Darstellungen; zur Erläuterung: VS-Dezernat (Dezernat der Verwaltungsspitze), KIZ = Kommunales Integrationszentrum.

4.2.3 Gemeindetypus

Nach dem Kommunalrecht (Gemeindetyp) wie auch der Landesraumordnung (zentrale Orte) gibt es verschiedene Arten von Gebietskörperschaften, die unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen und Funktionen erfüllen müssen. Kommunalrechtlich werden zunächst kreisfreie Städte von kreisangehörigen Gemeinden unterschieden. Letztere sind Teil eines Gemeindeverbandes (Kreis) und (zumindest in NRW) wiederum in verschiedene Gemeindetypen zu unterscheiden (große kreisangehörige Stadt usw.), womit sich unterschiedliche Aufgabenportfolios verbinden können. Kreisfreie Städte haben aufgrund größerer sozioökonomischer Problemlagen häufig einen größeren Bedarf an einem ausdifferenzierten Angebot an sozialen Hilfeleistungen. Gleichzeitig sind sie durch ihre schlichte Größe (gemessen an der Einwohnerzahl) organisatorisch ausdifferenzierter und professioneller aufgestellt als kleinere Kommunen. Beide Aspekte dürften die Zahl der mit Präventionspolitik involvierten Organisationseinheiten erhöhen. Auch die Kreise erfüllen überwiegend pflichtige Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge, haben aber praktisch keine Kompetenzen in bürgernahen Bereichen, wie den Kindertagesstätten und Grundschulen. Kreisangehörige Kommunen dagegen haben innerhalb der Präventionspolitik nur wenige Fachbereiche, für die sie originär zuständig sind. Insbesondere wenn die Gemeinden nicht Träger des Jugendamts sind, reduziert sich die Zuständigkeit auf nur zwei bis drei Fachbereiche, was nichts anderes bedeutet, dass in kleineren Kommunen auch nur zwei bis drei Personen damit befasst sind.

Zusätzlich ist noch die Unterscheidung nach dem Landesraumordnungsprogramm von Bedeutung. Als Oberzentren definierte Städte haben einen höheren Erfüllungsanspruch an Aufgaben als Mittelzentren oder Grundzentren. Dies trifft beispielsweise in Bezug auf die jugendorientierte Präventionsarbeit, auf den Unterhalt spezieller Fachkliniken und ein umfassendes Kulturangebot zu. In Mittelzentren sind neben Krankenhäusern ebenfalls Kulturangebote, Schwimmbäder sowie weiterführende Schulen inklusive der Berufsschulen zu unterhalten.

4.2.4 Finanzkraft

Insbesondere für nordrhein-westfälische Kommunen sind knappe Haushaltskassen eine alltägliche Begleiterscheinung bei allen politischen Themen. Die Beweglichkeit in der lokalen Jugendhilfe und Bildungspolitik wird jedoch erst dann erhöht, wenn diesen Bereichen zusätzliche Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden. Ansonsten sind diese Bereiche mit den vorhandenen Mitteln viel zu sehr damit beschäftigt, den laufenden Betrieb zu gewährleisten, wodurch intrakommunale Projekte auf der Prioritätenliste weiter unten zu finden sind. Auch in den KeKiz-Kommunen ist die schwierige finanzielle Gesamtlage zu spüren. Lediglich vier der 18 Kommunen befanden sich zum Erhebungszeitpunkt Anfang 2014 nicht in der Haushaltssicherung.

4.3 Bewertungsraster zur Einordnung intrakommunaler Zusammenarbeit

Die genannten Kontextfaktoren für intrakommunale Zusammenarbeit wurden in ein Bewertungsraster überführt und es wurden Indikatoren entwickelt, die helfen sollen, einen systematischen Vergleich zwischen den Modellkommunen zu erzielen (Tabelle 2).

Tabelle 2: Raster des Integrationsgrads der kommunalen Präventionsarbeit

	Indikator	Fragestellung	Wertebereich
Verbindlichkeit	Arbeitsbereich der Verwaltungsspitze	Verfügt der HVB über spezielle präventionsrelevante Befugnisse in Form von Büros oder Stabsstellen, sofern er nicht selber ein eigenes Dezernat führt?	0 (nicht vorhanden) 1 (vorhanden)
	Anzahl präventionsrelevanter Beigeordneter	Auf wie viele Dezernate verteilen sich die präventionsrelevanten Fachämter?	0 (4 und mehr Dezernate) 1 (3 Dezernate) 2 (2 Dezernate) 3 (1 Dezernat)
	Institutionelle Verankerung der Koordinationsstelle	Auf welcher Ebene und in welchem Bereich ist die Kekiz-Koordinationsstelle verankert?	0 (Außerhalb des Jugenddezernats) 1 (Unterhalb der Leitungsebene im Jugenddezernat) 2 (Leitungsebene im Jugenddezernat)
	Präventions-tradition	Wie lange schon Präventionskommune? (Beschluss der Kommunalvertretung)	0 (nach 2008) 1 (vor 2008)
Fragmentierung	Anzahl Fachbereichs-leitungen	Wie viele präventionsrelevante Fachbereiche oder Ämter gibt es direkt unterhalb der Dezernatsebene?	3 (bis zu drei Leiter) 4 (4) 5 (5) 6 (6) 7 (7 und mehr Leiter)
	Anzahl Stabsstellen mit präventionsrelevantem Thema	Wie viele Büros und Stabsstellen mit präventionsrelevantem Thema (z. B. Sozialplanung; Integration) gibt es neben (nicht innerhalb) den präventionsrelevanten Ämtern?	0 (keine) 1 (eine) 2 (mindestens zwei)
	Präventionsrelevante Ämter außerhalb des Jugendamtsdezernats	Wie viele präventionsrelevante Ämter liegen außerhalb des Jugendamtsdezernats?	0 (keine Ämter) 1 (1) 2 (2) 3 (3) 4 (4 und mehr Ämter)
	Zwischen Projekt und Dauerhaftigkeit	Dominieren in der Stadt präventionsrelevante Programme und Stellen auf Projektbasis oder sind diese bereits auf Dauer institutionalisiert?	0 (überwiegend auf Dauer) 1 (überwiegend auf Projektbasis)
Exogene Faktoren	Gemeindetypus	Untersuchungskommune ist • Kreis, kreisfrei oder kreisangehörig? • Mittel- oder Oberzentrum?	0 (kreisangehörige G.) 1 (Kreis) 2 (kreisfreie Stadt) 1 (Mittelzentrum) 2 (Oberzentrum)
	Finanzkraft	Hat die Kommune ein (genehmigtes/ nicht genehmigtes) HSK und droht die Überschuldung? (Ende 2013)	0 (nein) 1 (HSK) 2 (HSK und Überschuldung)

Quelle: Eigene Darstellung.

© Bertelsmann Stiftung und ZEFIR 2015, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

Die Basis für die Vergabe von Punkten bilden die rein formalen Zuständigkeiten und Organisationsstrukturen. Die Summe aus den Bereichen Verbindlichkeit, Fragmentierung und Kontext wird übersetzt in den Grad der Integration kommunaler Präventionspolitik (Tabelle 3). Ein niedriger Wert lässt in der Theorie darauf schließen, dass eine gemeinsame Präventionspolitik

- weniger Hürden ausgesetzt ist und damit Kommunikationswege und -dauer kürzer sind,
- mit weniger Schnittstellenproblemen auskommt und die Steuerbarkeit höher liegt und
- zahlreichere ressort- bzw. amtsübergreifende Kontakte aufweist und das Abstimmungsbedürfnis geringer ausfällt.

Tabelle 3: Kooperationschancen unter Kontextbedingungen

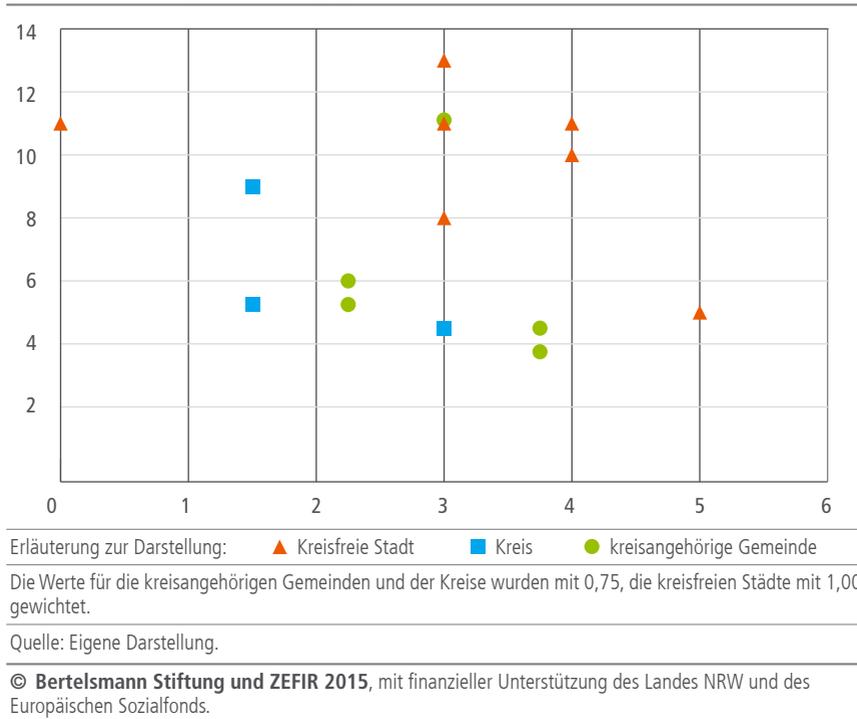
Gute Kooperationschancen (niedriger Punktwert)	Schwierige Kooperationschancen (hoher Punktwert)
Eher kleine Gemeinden/Verwaltungen, geringes Aufgabenportfolio	Großstädte und kreisfreie Kommunen mit großem Aufgabenbestand
Niedrige administrative Fragmentierung, wenige präventionsrelevante Verwaltungseinheiten	Hohe administrative Fragmentierung mit ausdifferenziertem Verwaltungsaufbau, Projekt- und Stabsstellen
Wenige Hierarchiestufen, HVB mit präventionsrelevanten Kompetenzen	Viele Hierarchiestufen, HVB ohne präventionsrelevante Kompetenzen
Tradition und Dauerhaftigkeit in der Präventionsarbeit	Präventionsarbeit ist Neuland und überwiegend Projektarbeit
Gute, ausgeglichene Finanzlage	Angespannte Finanzlage

Quelle: Eigene Darstellung.

© Bertelsmann Stiftung und ZEFIR 2015, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

Wenn dem so ist, dass die Form des Verwaltungsaufbaus einen relevanten Faktor für die Zusammenarbeit darstellt, müssten in Kommunen mit unterschiedlichem Verwaltungsaufbau auch unterschiedliche Politikergebnisse zu erwarten sein. Abbildung 4 stellt die Ergebnisse der 18 Modellkommunen dar, deren administrativer Fragmentierungsgrad anhand des vorgestellten Bewertungsrasters eingeschätzt wurde. Deutlich wird, dass es zwischen den Modellkommunen erhebliche Unterschiede in der Verwaltungsorganisation der präventionsrelevanten Ämter gibt. Welche Bedeutung dies für den Verwaltungsvollzug hat, wird in Kapitel 5.3 beleuchtet.

Abbildung 4: Gewichtete Verteilung der Modellkommunen anhand ihres Fragmentierungsgrads



4.4 Möglichkeiten und Grenzen intrakommunaler Zusammenarbeit

Bevor auf die tatsächlich praktizierten Formen ressortübergreifender Kooperation in den Modellkommunen eingegangen wird, sollen die Möglichkeiten und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit in kommunalen Verwaltungen anhand theoretisch denkbarer Organisationsmodelle dargestellt werden (Bogumil, Kohrmeyer und Gerber 2010). Danach lassen sich fünf Formen intrakommunaler Koordination unterscheiden (Tabelle 4), die idealtypisch gedacht sind und empirisch immer auch in abweichender Form existieren können. Zudem schließen sich nicht alle Organisationsformen gegenseitig aus, sondern können im Verbund oder als Mischform auftreten:

Tabelle 4: Optionen für intrakommunale Zusammenarbeit

	Anforderung für institutionelle Anpassung
Integrierte Verwaltungseinheit	sehr hoch
Querschnittsamt	sehr hoch
Stabsstelle	hoch
Federführendes Amt	mittel
Projektorganisation	gering

Quelle: Eigene Darstellung

© Bertelsmann Stiftung und ZEFIR 2015, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

4.4.1 Integrierte Verwaltungseinheit

Bei einer integrierten Verwaltungseinheit werden möglichst viele Verantwortungsbereiche, die das Thema Prävention betreffen, in einem eigenem Amt, Fachbereich oder Dezernat zusammengeführt. Hierfür kann entweder eine neue Verwaltungseinheit gegründet werden, die bestehende Aufgabenfelder integriert (Schule, Kultur, Jugend, Gesundheit, Soziales), oder es werden bestehende Ämter fusioniert oder im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten organisatorisch zusammengezogen. In jedem Fall ist eine grundlegende Veränderung von Kommunalverwaltungsstrukturen notwendig. Ein Beispiel für gelungene integrierte Verwaltungseinheiten sind Bürgerämter.

Vorteilhaft an einer integrierten Verwaltungseinheit ist, dass die Konzentration von präventionsrelevanten Kompetenzen in einem integrierten Amt zu klaren Verantwortlichkeiten innerhalb der Kommunalverwaltung führt. Die klare Abgrenzung von Kompetenzen führt ferner zur Verringerung der Konkurrenz zwischen den Ämtern bzw. Fachbereichen. Allerdings nur für den Fall, dass nicht noch weitere integrierte Verwaltungseinheiten zu Themen mit Querschnittscharakter aufgebaut werden. Hier seien in Anlehnung der Ausführungen in Kapitel 3 das Bildungs- und das Integrationsamt genannt. Zudem verfügt das integrierte Amt über einen eigenen Verwaltungsunterbau und kann somit auch intern arbeitsteilig agieren, ohne dass hohe Transaktionskosten entstehen. Hinzu kommt, dass ein eigenes Amt für Präventionspolitik auch durch eine Vielzahl integrierter Verwaltungseinheiten und deren Budgets eine hohe Verhandlungsmacht innehat; dies gilt sowohl im Verhältnis zu anderen Ämtern bzw. Fachbereichen als auch im Verhältnis zu Kommunalpolitikern.

Problematisch ist, dass die Einrichtung einer integrierten Verwaltungseinheit schwer durchsetzbar ist, da sie eine grundlegende Veränderung von Verwaltungsstrukturen und der Kompetenzverteilung voraussetzt. Ferner bestehen rechtliche Restriktionen. So sind die wesentlichen Kompetenzen im Aufgabenbereich Jugend in den Kreisen und kreisfreien Städten innerhalb eines eigenständigen Jugendamts anzusiedeln und können nicht frei zwischen anderen präventionsrelevanten Ämtern zirkuliert werden.

4.4.2 Querschnittsamt

Innerhalb von Kommunalverwaltungen gibt es Ämter, Fachbereiche oder Funktionen, die Querschnittsthemen bearbeiten, die für das allgemeine Funktionieren der Verwaltung und sämtliche Aufgabenfelder relevant sind. Hierzu zählen beispielsweise die Kämmererei, das Personalamt, die Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) oder die Gleichstellungsbeauftragte. Es ist aber auch denkbar, ein Querschnittsamt zu gründen, das sich mit einer bestimmten Aufgabe, wie zum Beispiel Präventionspolitik, befasst. In diesem Falle werden präventionsrelevante Kompetenzen aus anderen Ämtern bzw. Fachbereichen, die bislang diese Kompetenzen innehatten, herausgelöst und dem Querschnittsamt übertragen.

Vorteil eines Querschnittsamts ist, dass dieses von den jeweiligen Ressortinteressen unabhängig agieren kann, da in ihm bereits alle Kompetenzen gebündelt sind, die für die eigene Aufgabe relevant sind. Ebenso von Vorteil kann der gute Kontakt zur politischen Führung sein, der in aller Regel bei Querschnittsämtern gegeben ist.

Ein allgemeines Problem der Organisation von Aufgaben in Querschnittsämtern besteht darin, dass mit ihnen nur wenig Entscheidungsbefugnisse einhergehen, die Arbeit häufig nur empfehlenden Charakter besitzt und die Umsetzungsverantwortung präventionsrelevanter Aufgaben in der Regel bei der Führung der dezentralen Verwaltungseinheiten, den Ämtern und Fachbereichen, verbleibt. Auch entstehen bereits bei der Einrichtung des Querschnittsamts Kompetenzabgrenzungsprobleme. Die Menge der für kommunale Präventionspolitik relevanten Kompetenzen und somit auch Ämter bzw. Fachbereiche dürfte sehr groß sein, was klare Abgrenzungen erschwert. Bei einer derartigen Umstrukturierung der Aufbauorganisation ist mit starken Widerständen der jeweils Kompetenzen abgebenden Ämter bzw. Fachbereiche zu rechnen.

4.4.3 Stabsstelle

Stabsstellen sind spezialisierte Einheiten innerhalb der Kommunalverwaltung, die sich mit einem (meist eng umrissenen) Thema befassen und dieses in die übrigen Verwaltungseinheiten hineintragen. Beispiele sind Gleichstellungs- und Demographiethemata. Sie sind nicht Teil der Aufbauorganisation und verfügen daher nicht über Weisungskompetenzen oder einen eigenen Unterbau.

Eine Stabsstelle für Präventionspolitik hat den Vorteil der Unabhängigkeit von Ressortinteressen. Außerdem kann eine beim Hauptverwaltungsbeamten angesiedelte Stabsstelle den Vorteil eines guten Kontaktes zur politischen Führung haben; was bei der Durchsetzung von Vorhaben von eminenter Wichtigkeit sein kann. Da die Stabsstelle sich außerhalb der klassischen Verwaltungshierarchie bewegt, kann sie des Weiteren strategische und konzeptionelle Arbeiten übernehmen, ohne dabei Rücksicht auf die Aufgabenzuschnitte der einzelnen Ämter bzw. Fachbereiche nehmen zu müssen.

Die Nachteile einer Stabsstelle liegen darin, dass sie über keinen eigenen Verwaltungsunterbau verfügt und üblicherweise nur wenige personelle und finanzielle Ressourcen hat. Innerhalb einer Stabsstelle können Konzepte zur Umsetzung präventionsbasierter Maßnahmen ausgearbeitet und gegenüber Ämtern bzw. Fachbereichen vertreten werden. Schließlich ist sie bei der Ausführung angehalten, die Interessen und Ziele der einzelnen Ressorts zu beachten, um überhaupt Unterstützung für die eigenen Vorhaben zu erhalten. Dies bedarf einer entsprechenden Unterstützung der politischen Führung.

4.4.4 Federführende Verwaltungseinheit

Im Gegensatz zu den vorangegangenen Formen intrakommunaler Koordination wird bei der Bildung einer federführenden Verwaltungseinheit keine Strukturreform durchgeführt, sondern die Verantwortung für die präventiven Aufgaben einer bestehenden Einheit zugeordnet. Dies beinhaltet vor allem eine koordinierende Funktion präventionsbezogener Vorhaben, aber auch die Abstimmung mit und Einholung von Zustimmung von Ämtern mit präventionsrelevanten Kompetenzen. Die Übertragung einer solchen federführenden Funktion an das Jugendamt ist inhaltlich naheliegend.

Eine federführende Verwaltungseinheit bringt den Vorteil einer eindeutigen Verantwortlichkeit für das spezifische Thema mit sich. Aber das federführende Amt bzw. der Fachbereich ist aufgrund fehlender Weisungsbefugnisse darauf angewiesen, dass andere Ämter oder Fachbereiche ihren Vorhaben zustimmen und kooperieren. Dadurch kann es zu Konflikten, Blockaden oder Prozessverlängerungen kommen. Von besonderer Bedeutung ist die Frage, ob eigens eingestelltes Personal die neue Aufgabe wahrnimmt oder ob das bestehende Personal diese zusätzlich übernimmt, was zu Arbeitsverdichtung führen kann.

4.4.5 Projektorganisation

Projekte sind inhaltlich eindeutig umrissene Vorhaben mit klar definiertem Anfang und Ende. Im kommunalen Zusammenhang umfassen Projekte üblicherweise eine Laufzeit von weniger als fünf Jahren. Zur Projektorganisation werden daher keine größeren Strukturreformen veranlasst, sondern zusätzliche Verwaltungseinheiten von geringer Größe oder in bestehenden Ämtern zusätzliche Mitarbeiterstellen geschaffen.

Der Vorteil von Projekten liegt in der Möglichkeit, zeitnah und niedrigschwellig neue Themen innerhalb der Kommunalverwaltung zu etablieren und sie im Falle einer externen Finanzierung mit zusätzlichem Personal auszustatten. Sie eignen sich insbesondere dafür, inhaltlich klar umrissene und wenig aufwendige Themen zu bedienen. Ferner können aufgrund der Fokussierung der Arbeit auf eine klar abgegrenzte Aufgabe spezifische und komplexe Konzepte ausgearbeitet werden. Für das Gelingen ist ein Projektmanagement mit klarer Verantwortungsstruktur und eindeutiger Aufgabenverteilung notwendig. Aufgrund der Fristvorgabe kann die Wirkung von Projekten auf das alltägliche Verwaltungshandeln begrenzt sein, weil der administrative Integrationsprozess Zeit erfordert. Aufgrund dessen besteht die Gefahr, dass die Umsetzung der Projektmaßnahmen nicht nachhaltig erfolgt.

Tabelle 5: Organisationsformen mit Vor- und Nachteilen in der Übersicht

Vorteile	Nachteile	Herausforderungen
Integrierte Verwaltungseinheit		
Konzentration von Kompetenzen in einem Fachbereich Klare Verantwortlichkeit	Gefahr von verwaltungsinternen Widerständen Rechtliche Schranken Kosten für Umbau von Strukturen Möglicherweise nicht Aufhebung, sondern Zementierung der Versäulung	Umgang mit verwaltungsinternen Widerständen Zusammenführung unterschiedlicher Handlungslogiken/Arbeitskulturen
Querschnittsaufgabe		
Unabhängigkeit von Ressortinteressen Klarer Aufgabenzuschnitt (Ausdruck von Priorität)	Nur Beratungsfunktion Gefahr von verwaltungsinternen Widerständen	Schwierige Kompetenzabgrenzungen Geringe Akzeptanz bei den Fachämtern
Stabsstelle		
Spezialisierung auf das Thema Unabhängigkeit von Ressortinteressen	Fremdkörper in der Verwaltung Kaum Weisungsbefugnis Personell meist „dünne“ personelle Besetzung	Schwierige Kompetenzabgrenzungen Geringe Akzeptanz bei den Fachämtern
Federführendes Amt		
Klare Verantwortlichkeit	Ggf. Mehraufwand ohne Stellenausgleich Ressortinteresse kann die Beteiligung der anderen Ämter erschweren	Keine Weisungsbefugnis für andere Ämter
Projektorganisation		
Etablierung neuer Themen Behandlung von „kleinen“ Themen Einfache Implementierung	Kaum Einfluss Geringe Nachhaltigkeit Akzeptanzprobleme	Projektmüdigkeit vieler Akteure Projekthopping

Quelle: Eigene Zusammenstellung, angelehnt an Bogumil, Kohrsmeier und Gerber 2010: 59–65.

© Bertelsmann Stiftung und ZEFIR 2015, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

5 Die Umsetzung: Präventionspolitik in den Modellkommunen

5.1 Formen ressortübergreifender Organisation in den Modellkommunen

Die Koordination der Präventionspolitik in den Modellkommunen erfolgt zweigleisig, erstens durch Übertragung der Koordinationsfunktion auf einen (leitenden) Mitarbeiter der Kernverwaltung sowie zweitens durch die Einrichtung einer abteilungsübergreifenden Lenkungs- und Steuerungsgruppe für die Umsetzung des KeKiz-Vorhabens. In diese sind (üblicherweise) alle Leiter der präventionsrelevanten Verwaltungseinheiten einbezogen, die regelmäßig entscheidende Fragen zur Steuerung des Projekts besprechen. Für das Alltagsgeschäft wichtiger ist jedoch die Koordination, weil der koordinierende Mitarbeiter als „Mädchen für Alles“ zentraler Ansprechpartner für die verwaltungsinternen und -externen Akteure ist. Mehrere Kommunen haben sich für eine doppelköpfige Koordinierung entschieden. In diesem Falle begleiten und steuern eine Person der mittleren Leitungsebene und eine Person aus dem operativen Bereich gemeinsam die Umsetzung. Damit wollen diese Kommunen dem Umstand Rechnung tragen, dass die Durch- und Umsetzung themenübergreifender Projekte in der Kommunalverwaltung sowohl Entscheidungsmacht (Leitungsperson) als auch personelle Ressourcen (operativer Mitarbeiter) erfordert. Der leitende Mitarbeiter kümmert sich insbesondere um die strategische Ausrichtung auf der Leitungsebene, die operative Ebene sorgt für Transparenz und regelmäßige Versorgung aller Akteure mit aktuellen Informationen. In Kommunen, wo diese Tätigkeiten nur von einem Mitarbeiter übernommen werden, stellt die Ausführung dieser Aufgabe eine besondere Herausforderung dar. Die Befragten in allen Modellkommunen bestätigen einvernehmlich, dass die Koordination der lokalen Präventionspolitik durch eine Person sich schwierig gestaltet. Arbeitszeitbedingt können die koordinierenden Mitarbeiter nur begrenzt neue Themen initiieren und begleiten sowie in Netzwerken agieren. Sie nehmen ihre Aufgabe als Doppelrolle wahr: als Teil der strategischen Ebene (auch im Verbund mit dem eigenen Vorgesetzten) sowie als Teil der operativen Ebene.

Wie erwähnt wird die Präventionspolitik in den Modellkommunen auf der mittleren Führungsebene gesteuert. Der Verwaltungsvorstand ist nur teilweise institutionell eingebunden, wobei die Bedeutung der Dezernenten gegenüber dem Hauptverwaltungsbeamten (HVB) als gewichtiger gilt, weil diese Akteure die Außendarstellung und die Verbindlichkeit des Projekts eher erhöhen. Insgesamt aber halten sich die HVB und die Dezernenten aus dem operativen Geschäft weitgehend heraus und werden selektiv einbezogen und informiert. Bei ressortübergreifenden Themen werden sie nur einbezogen, wenn diese sehr wichtig sind und beispielsweise Finanzierungsfragen betreffen.

Die Modellkommunen haben sich bei der ressortübergreifenden Zusammenarbeit mehrheitlich für die Form des federführenden Amts entschieden, d. h. die Koordination des KeKiz-Vorhabens einem bestehenden Amt übertragen, ergänzt durch den bzw. die oben genannten Koordinatoren. Damit haben die Kommunen zunächst den für sie gangbarsten Weg gewählt, um das Thema Prävention in ihrer Kommunalverwaltung zu installieren, da keine strukturellen Eingriffe erforderlich waren. Auch aufgrund der nur kurzen Förderlaufzeit des Projekts hat man davon abgesehen. Dennoch gehen einige Modellkommunen den Weg zu einer integrierten Verwaltungseinheit, d. h. die präventionsrelevanten Ämter in einem Dezernat zu integrieren. Dies gelingt jedoch nur zu einem gewissen Grad. Denn aufgrund politischer Restriktionen und Wechsel von Amtsinhabern infolge von HVB- und Beigeordnetenwahlen werden für gewöhnlich „wichtige“ und ressourcenstarke Ämter wie das Jugend-, Schul- oder Gesundheitsamt paritätisch auf die Dezernate verteilt, auch dann, wenn zum Beispiel die Verwaltungsmitarbeiter zuvor ihre Präferenz für andere Organisationsmodelle verkündet haben.

Die federführende Verwaltungseinheit, in der Präventionsarbeit, Netzwerke und Koordinationsgremien zusammenfließen und die Koordinatoren angestellt sind, ist in den Modellkommunen üblicherweise das Jugendamt. Dort wird diese Aufgabe gemeinhin in den richtigen Händen gesehen. Da sich das Jugendamt – auch aus eigener Erfahrung – der knappen zeitlichen Ressourcen der meisten Ämter bewusst ist, werden ressortübergreifend nur die nötigsten Gremien und Abstimmungsverfahren eingerichtet. Reine Informationsrunden finden verwaltungsintern kaum statt. Wenn doch, dann werden meist in sogenannten Produktionsnetzwerken – üblicherweise

auf Basis einer gemeinsamen Geschäftsordnung – Entscheidungen und verbindliche Abstimmungen getroffen.

Die Form der ressortübergreifenden Zusammenarbeit ist aber auch von den lokalen Traditionen und Gewohnheiten abhängig. Für den Aufbau der KeKiz-Koordination sind zunächst die vorhandenen Strukturen maßgebend. Auch vor dem Hintergrund, dass die Kommunen nicht unerfahren mit der Einsetzung projektbasierter Einheiten sind. Haben sich frühere oder bestehende Konzepte und Programme in ihren administrativen Strukturen bewährt, versuchen die Kommunen, diese weiterzuentwickeln und verzichten üblicherweise auf Experimente, auch wenn andere Organisationsmodelle aus theoretischer Sicht möglicherweise vorteilhafter erscheinen. Definitiv ist festzustellen, dass die Modellkommunen auf die reine Projektorganisation für die Umsetzung des KeKiz-Modellvorhaben verzichten, weil negative Erfahrungen aus der Vergangenheit dagegen sprechen, z. B. wenig Einfluss auf die Verwaltung oder befristete Projektdauer usw. Aus diesem Grund hat fast jede Modellkommune versucht, die KeKiz-Koordination dauerhaft in ihre vorhandenen Strukturen zu integrieren.

5.2 Ursachen für die Zunahme von ressortübergreifender Kooperation

Die Zusammenarbeit zwischen präventionsrelevanten Ämtern in den Modellkommunen hat nach übereinstimmender Auskunft in der jüngeren Vergangenheit in allen Modellkommunen an Bedeutung gewonnen. Hierfür lassen sich mehrere Ursachen identifizieren:

Ein Grund dafür liegt zu einem gewissen Teil am **wachsenden Marktdenken** (Effizienz). Die Kommunen versprechen sich durch Kooperation und Delegation einen kostengünstigeren Mitteleinsatz in einem Politikfeld, für das sehr hohe Ausgaben bei nur geringen Einnahmen kennzeichnend sind. Zudem wird ressortübergreifender Kooperation generell eine Performance verbessernder Wirkung zugeschrieben, weil sie im Sinne einer Schnittstellenoptimierung Doppel- und Parallelstrukturen (z. B. Mehrfachbetreuungen, doppelte Erfassung von Klientendaten und -profilen) aufdeckt, vermeiden hilft und Synergieeffekte gerade in größeren Kommunen fördert. Sie erhöht

zudem die intrakommunale Kontakthäufigkeit zwischen den Akteuren und Netzwerken und verbessert damit die Steuerbarkeit durch mehr Informationen und Transparenz. Dies zusammengenommen trägt auch zu einer effizienteren Nutzung der Kommunikationswege (z. B. Anzahl, Dauer) bei.

Eine zweite, wichtigere Ursache jedoch ist die **fachlich** und nunmehr zunehmend auch **politisch geforderte Subjektorientierung**, die ein Denken „vom Kind aus“ propagiert. Diese geht mit der Erkenntnis in den Modellkommunen einher, dass eng gefasste Ämter und Fachbereiche den multiplen Problemlagen, von denen viele junge Menschen betroffen sind, allein nicht angemessen begegnen können. Die bestehende, an Sachgebieten organisierte Ämtertrennung orientiert sich zu wenig an der realen Lebenswelt der Betroffenen und an den tatsächlichen Fallkonstellationen. **Die Ämter stehen im Grundsatz quer zu den häufig sehr komplexen Problemen der Klienten.** Manche Ämter wissen nicht genau, was die anderen machen, wer wofür zuständig und/oder überhaupt in der Lage ist, die Erwartungen der Kinder und Jugendlichen zu erfüllen. Hinzu kommt eine kaum zu überblickende Vielzahl von sozialen Bedarfs- und Notlagen, deren Lösung oder Linderung durch die Bereitstellung von (mehr) Transferleistungen an Hilfebedürftige oder durch die bisherigen Zugriffsmechanismen der jeweiligen Ämter nicht möglich bzw. nicht ausreichend ist. Ressortübergreifende Zusammenarbeit ist ferner auch deswegen angemessen, weil insbesondere mehrfach belastete Familien häufiger einen längerfristigen Unterstützungsbedarf haben, auch in Bezug auf die Übergänge zwischen den einzelnen Lebensphasen.

Das Verharren in gewohnten Amtsschemata erschwert zudem eine ganzheitliche Problemsicht und -bearbeitung. **Zentral für das Gelingen der Zusammenarbeit ist aber die Entwicklung einer gemeinsamen Problemperspektive.** Die Modellkommunen nutzen Zusammenarbeit, um eine möglicherweise zu enge Perspektive auf Problemgegenstände aufzugeben und sich von der „Versäulungstendenz“ der Unterstützungssysteme zu lösen. Das heißt, sie mussten zuerst Einigkeit darüber erzielen, wann sie eine Entwicklung als riskant einschätzten und warum.

Mit der Entwicklung integrierter Handlungsstrategien und durch Zusammenarbeit zwischen den präventionsrelevanten Ämtern versuchen die Modellkommunen, der

Komplexität der sozialen Problemlagen, **besser zu begegnen** – auch unter dem Druck, Ressourcen effizienter einsetzen zu müssen. Dies kann ihnen dabei helfen, den Markt der sozialen Dienstleistungen, der seit Jahren geprägt ist durch eine Differenzierung von Leistungen, Adressaten und Akteuren sowie von meist zeitlich befristeten und inhaltlich eng umgrenzten Projekten, zu überblicken und adressatengerechte Hilfeleistungen zu akquirieren.

5.3 Erfahrungen mit ressortübergreifender Zusammenarbeit

Die Interviewpartner bestätigen einhellig, dass sie die faktischen Organisationsstrukturen (vgl. Kapitel 4.2) als hoch relevant für eine gelingende Präventionsarbeit betrachten. Diesen stehen jedoch die Eigenlogiken des Verwaltungshandelns gegenüber, das sich inhaltlichen Veränderungen gegenüber eher verschließt und viel Wert auf Arbeitsteilung, klare Zuständigkeitsabgrenzungen und Hierarchie legt. Aus diesem Grund haben sich die Kommunen auch schon vor dem KeKiz-Modellvorhaben darüber Gedanken gemacht, in welchen Bereichen und in welcher Organisationsform sich Präventionspolitik bzw. deren Koordination am gewinnbringendsten organisieren ließe.

Als wichtigstes Ergebnis ist festzuhalten, dass alle Modellkommunen eine als gelingend bewertete Präventionsarbeit aufweisen, unabhängig davon, ob die Verwaltungsmodelle eher integriert oder fragmentiert sind. Sie sind mit dem bisher Erreichten zufrieden bis sehr zufrieden, **erachten aber stärker integrierte Verwaltungsmodelle als vorteilhafter**, weil in eher fragmentierten Verwaltungen Dezer-natsgrenzen die Kommunikationschancen erschweren. In stärker integrierten Verwaltungen hingegen lässt sich der Aufbau von Präventionsketten bis hin zu einzelnen Maßnahmen leichter abstimmen und auch die Ressortegoismen treten in den Hintergrund. Aus weniger integrierten Verwaltungen wird berichtet, dass Zusammentreffen von zwei Dezernenten einen schwierigen Verlauf nehmen können. Bei wenig kooperativen Dezernatsleitungen kommt es darauf an, dass das dezernatsübergreifende Verhältnis auf der Arbeitsebene gut funktioniert. Dies kann die fehlende Kooperation auf der Leitungsebene ein Stück weit ausgleichen.

Speziell aus eher fragmentierten Verwaltungen wird berichtet, dass sich dort ressortübergreifende Präventionspolitik nur schrittweise etablieren lässt. Der erste Schritt sind **bilaterale Kooperationen mit Fachbereichen, die ein unmittelbares Interesse am Gegenstand haben und sich kooperationswillig zeigen**. Präventionsferne Fachbereiche, die zwar auch einen Beitrag leisten könnten (z. B. das Statistikamt, Ausländerbüros), sind eher schlecht zu aktivieren, sodass sich die Kooperationsbemühungen auf die naheliegenden Fälle konzentrieren. Die ganze Verwaltung umfassende Präventionskonzepte waren zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht erreicht, werden aber durch die jüngst gestarteten „Kommunalen Entwicklungskonferenzen“ angestrebt.

Dennoch bleibt, dass alle Kommunen einvernehmlich die Organisation der Präventionspolitik ausgesprochen positiv bewerten. Dieses positive Fazit schreiben sie den koordinierenden Mitarbeitern und den Steuerungskreisen zu, weil diese die Amtsleitungen beteiligen und damit die ressortübergreifende Zusammenarbeit auf eine verbindliche, institutionalisierte Basis stellen. Bei der ressortübergreifenden Zusammenarbeit sind die unterschiedlichen Dezernatsgrenzen zwar noch spürbar, werden aber in der Regel durch die zusätzlichen Steuerungsgremien überwunden. Für gewöhnlich gilt das Verhältnis auf den mittleren Leitungsebenen und auf der operativen Ebene unabhängig von Dezernatszugehörigkeiten als gut und die Kooperationsbereitschaft als groß. Als hilfreich für die ressortübergreifende Steuerung wurde angegeben, möglichst alle Akteure der mittleren Leitungsebene einzubeziehen, um so in der gesamten Verwaltung intensive Mitarbeit und Austausch zu etablieren.

Es ist nach Auffassung der Gesprächspartner nicht zwingend erforderlich, dass möglichst viele präventionsrelevante Fachbereiche in einem Dezernat konzentriert werden. Dies liegt an den faktischen Organisationsstrukturen, den „rules in use“, die unabhängig von den formalen Strukturen funktionieren. Wie bereits angedeutet sind die Kontakte zwischen den relevanten operativen Ämtern in der Regel so gut, dass sie ohne Unterstützung des Dezernenten laufen. Ab einer bestimmten Größe der kreisfreien Stadt jedoch sehen die Gesprächspartner kaum noch Vorteile in einer solchen Organisationsform, sondern eher Hindernisse, weil zum Beispiel die thematische Bandbreite sämtlicher präventionsrelevanter Ämter für ein Dezernat zu groß wird und schlecht zu steuern ist.

Stabsstellen wurden als mögliche Organisationsform für die ressortübergreifende Steuerung in allen Modellkommunen diskutiert, aber nur selten implementiert. Sie werden sehr unterschiedlich, aber – auch aufgrund vergangener Erfahrungen mit Stabsstellen zu anderen Themen – vorwiegend skeptisch beurteilt. In Kenntnis der Vor- und Nachteile, wie sie in Abschnitt 4.4.3 aufgeführt sind, sehen die Ansprechpartner nur realistische Chancen für eine gelingende ressortübergreifende Steuerung, wenn sowohl die formale als auch die faktische Organisationsstruktur helfen, die Nachteile auszugleichen. Als eine formale Grundvoraussetzung für das Gelingen von Stabsstellen wird gesehen, dass sie „oben“, also beim Hauptverwaltungsbeamten, verankert werden, relevante Aufgabenbereiche zugewiesen bekommen und deswegen für andere Fachbereiche interessant werden (müssen). Nicht zuletzt sollte die Stabsstelle durch eine Person mit Reputation und Verwaltungshintergrund geführt werden, die schon im Vorfeld Kontakte zu und Kenntnisse von den Ämtern und deren Funktionslogik besitzt und weiß, welche Mitarbeiter wie angesprochen werden müssen (faktische Organisationsstruktur).

Da die formalen Verwaltungsstrukturen aber nicht die klassischen Probleme, die bei einer Zusammenarbeit auftreten, lösen, sind nach den Interviewaussagen die Koordinationsstellen angewiesen, die Leute entsprechend mitzunehmen, ohne zu hierarchisch zu werden. Generell sind diese Personen sehr wichtig bei der ressortübergreifenden Koordination, weil sie Überzeugungsarbeit leisten und Motivation erzeugen. Sie sind besonders in der Initiierungsphase von neuen präventionsbezogenen Vorhaben von Bedeutung. Anschließend **müssen aber Strukturen geschaffen werden im Sinne verbindlicher Standards und Regeln**, die auch dann weiter fortgeschrieben werden, wenn die Anfangseuphorie verfliegt oder die beteiligten Personen einmal ausscheiden. Im Grunde gehen die Kommunen auch davon aus, dass mittlerweile eine Form der intrakommunalen Zusammenarbeit gefunden wurde, die sich auch über Personen hinweg erhält. Aber es hängt weiterhin viel an Personen, diese Strukturen dauerhaft mit Leben zu füllen.

Wie die Organisation des Prozesses optimal abläuft, ist immer mit Lernprozessen und eigenen Erfahrungen verbunden, die auch mal schmerzhaft sein können. Entscheidungen wurden beispielsweise von Amtsleitungen eigenständig und ohne Abstimmung mit anderen Ämtern getroffen oder es wurden Netzwerke und Arbeitsgruppen

gegründet, die fern von den relevanten Entscheidungsstrukturen liegen. Konkurrierende Netzwerke und parallele bzw. doppelte Strukturen gab es zwar auch, sie haben in der Summe aber nie eine besonders große Rolle gespielt. Mit abnehmender Gemeindegröße waren solche Konstellationen fast unbekannt.

Hilfreich ist es, dass die Akteure begreifen, dass jedes Dezernat oder Amt nach einer eigenen Logik und nach einem eigenen System „tickt“. Deswegen sind Kooperationen unter Akteuren mit ähnlichen Interessen- und Motivationsstrukturen wahrscheinlicher, weil diese sich eher „verstehen“ und es zu weniger „Übersetzungsproblemen“ kommt. Deswegen wäre es aus außenstehender Sicht auch zu einfach zu sagen, man bräuchte doch einfach nur zusammenzuarbeiten.

Besonders deutlich wird die Wichtigkeit einer gut umgesetzten ressortübergreifenden Präventionspolitik beim Übergangmanagement, wo die größten Herausforderungen liegen. Die Herausforderung liegt dort jedoch eher weniger im intrakommunalen Verhältnis, sondern in der Abstimmung mit verwaltungsexternen Akteuren. Hierbei geht es zum Beispiel um die kommunenweite Durchsetzung von Standardverträgen, die das Übergangssystem einheitlich regeln sollen und damit eine administrative Erleichterung für die Kommunen darstellen. Unterschiedliche Trägerschaften im Schulwesen (Schulamt) und im Kita-Bereich (Jugendamt) machen eine solche Standardisierung jedoch schwierig, deren Lösung wird aber durch eine amtsübergreifende Koordination und Abstimmung zumindest erleichtert.

Ohnehin gilt als das wahrscheinlich arbeitsintensivste Kooperationsfeld der Bereich zwischen der Jugendhilfe und dem Schulwesen. Hier stehen sich zwei Systeme mit einer sehr divergenten Logik gegenüber, die jedoch große Einflusspotenziale auf eine Verbesserung der Präventionspolitik versprechen und gleichzeitig ungenutzte Entwicklungspotenziale offenbaren. Für das Jugendamt ist der Schulbereich besonders interessant, weil in der Altersgruppe der Grundschüler bereits viele Kinder „verloren“ gehen. Knackpunkt in diesem Interaktionsverhältnis ist, dass derjenige, der das Geld zur Verfügung stellt, gerne auch die Entscheidungshoheit haben möchte. Meistens hat das Geld eher das Jugendamt als das Schulamt, sodass der Wunsch nach Gestaltungsmacht eher beim Jugendamt liegt – was zu Konflikten und Blockaden führen kann.

Mit anderen präventionsrelevanten Politikfeldern gilt die Entwicklung einer Kooperationskultur als einfacher, sie ist jedoch selten wirklich tief greifend, sondern eher punktuell (z. B. Kooperation mit dem Thema Sport). Es gibt aber auch klassische Felder, mit denen die Kooperation wohl auch in Zukunft immer etwas schwierig sein wird, weil hier Kooperation nicht unbedingt etwas Selbstverständliches ist. Man trifft eher im Kulturbereich auf Akteure, die man nochmal anhalten muss, einen deutlichen Fokus auf die Zielgruppe, die möglicherweise benachteiligten Kinder, zu richten.

6 Erfolgsfaktoren einer gelingenden Zusammenarbeit

Aus den Gesprächen konnten folgende Faktoren ausgemacht werden, die bei der Umsetzung in den Modellkommunen geholfen haben.

6.1 Bestehende Institutionen weiterentwickeln

Die Integration neuer politischer Zielsetzungen in den klassischen Verwaltungsapparat wird dann wahrscheinlicher, wenn Vorhaben bei bereits etablierten Institutionen und Netzwerken angesiedelt werden, zum Beispiel Abteilungen des Jugendamts. Neue Strukturen, Stabsstellen oder Ämter haben dagegen eher mit Start- und Akzeptanzproblemen zu kämpfen, weil diese erst bekannt werden müssen und sich die Akteure noch nicht an diese gewöhnt haben.

Die Kommunen profitieren in diesem Zusammenhang inhaltlich viel von Vorgängerprojekten und der sukzessiven Erweiterung bestehender Präventionsketten. Es gibt in den Kommunen sehr ähnliche Abläufe, wie sich der Aufbau von Präventionsketten entwickelt. Dabei zeigt sich, dass ganzheitliche, sorgfältig mit langem Vorlauf geplante Ansätze zur Umsetzung der Präventionsstrategien selten vorkommen. Häufiger und Erfolg versprechender sind schrittweise Optimierungen bestehender Strukturen. Ein bewährter Aufbau von Präventionsketten beginnt danach eher bei den Jüngsten und wird bei einer erfolgreichen Implementation sukzessiv auf die nächstältere Gruppe ausgeweitet.

6.2 Amtsübergreifende Kommunikation und Transparenz institutionalisieren

Alle Akteure, die das Handlungsfeld tangiert, sollten gleichermaßen an der Kommunikation beteiligt werden. So kann Konflikten aus dem Weg gegangen und die Anzahl von Vetospielern minimiert werden. Hierdurch kann ein Grundstein für ein Vertrauensverhältnis zwischen den Fachbereichen bzw. Ämtern gelegt werden. Dies

kann dazu beitragen, Ressortegoismen zurückzudrängen und intrakommunale Koordination zu erleichtern. Grundlegend für die Schaffung eines Vertrauensverhältnisses sind jedoch neben einer Zusammenarbeit über einen längeren Zeitraum auch eine klare Abgrenzung eigener Verantwortlichkeiten und die präzise Beschreibung der eigenen Dienstleistungen. So können etwaige Kompetenzstreitigkeiten vermieden und Befürchtungen bezüglich eines Konkurrenzverhältnisses ausgeräumt werden.

Neben dem Aspekt, dass man überhaupt und dann möglichst viel miteinander spricht, ist das „Wie“ entscheidend. Für die Koordination eines solchen Projekts ist es eine Herausforderung, Ämter nicht nur zur Kooperation zu bewegen, sondern auch die Kooperation aufrechtzuerhalten, mitzusteuern und weiterzuentwickeln. Dies gelingt beispielsweise gut über den für KeKiz eingerichteten Steuerungsausschuss. Wenn aber die Koordination den Versuch unternimmt, andere Ämter hinsichtlich ihrer Themen und Arbeitsweisen zu „optimieren“, können schnell Missverständnisse zwischen den Verwaltungseinheiten auftreten, weil die Mitarbeiter das Gefühl vermittelt bekommen, etwas falsch oder zumindest nicht gut gemacht zu haben. Generell sollte ihnen häufig bestätigt werden, dass sie eine gute Arbeit machen, es aber immer auch vorkommen kann, dass nachjustiert werden muss.

6.3 Integrierte Planungseinheiten schaffen

Von Bedeutung sind des Weiteren qualifizierte und integrierte Planungseinheiten für die zentralen Themen der Kinder- und Jugendhilfe. Dazu gehören Kindergarten- und Schulentwicklungsplanung, Inklusion- und Integrationsplanung sowie die Gesundheits- und Sozialberichterstattung, die sowohl getrennt als auch zusammengeführt für eine allgemeine Diskussions- und Handlungsgrundlage sorgen müssen. Erst mit diesen Informationen ist es möglich, eine gemeinsame Sicht auf die Probleme zu entwickeln, die für eine gelingende ressortübergreifende Präventionspolitik unabdingbar ist.

6.4 Politischen Rückhalt sichern

Die Unterstützung der Vorhaben durch die lokale Politik, üblicherweise verbrieft durch einen Ratsbeschluss, erleichtert die Arbeit. Kommunen, in denen diesbezüglich Probleme auftraten, sprechen von Schwierigkeiten in einer verwaltungsweiten Umsetzung des Projekts und von Akzeptanzschwierigkeiten. Die Chancen für einen Ratsbeschluss steigen, wenn konkrete Dienstleistungen bzw. „Produkte“ erarbeitet wurden, die die Verständlichkeit und den Zweck der Aktion erhöhen. Denn beim KeKiz-Vorhaben geht es weniger um einen inhaltlichen, sondern vielmehr um einen finanziellen Widerstand, der von den Akteuren geleistet wird, die für die lokale Finanzpolitik verantwortlich sind. Die kommunalen Präventionsstrategien stehen in allen Modellkommunen unter einem solchen Bewährungsdruck. Dadurch, dass zumindest in Teilen der Erfolg der Strategien anhand von Kennzahlen auch messbar ist, verfolgen die Kommunen Implementationsstrategien, die diese Erfolge auch zeitnah und sichtbar darstellen können.

6.5 Selbstbestimmte Arbeit gewähren

Unter einer selbstbestimmten Arbeit verstehen die Gesprächspartner die Chance, relevante Akteure aus anderen Ämtern und Dezernaten ohne Abstimmung mit ihren Vorgesetzten zu präventionsrelevanten Themen kontaktieren zu können. Wenn nur an der kurzen Leine gehalten wird, wenn Vorgesetzte die Detailfragen der Arbeit vorgeben, dann funktioniert eine ressortübergreifende Präventionsarbeit nicht, weil sie inflexibel wird.

6.6 Verstetigung und Verbindlichkeit den Weg bereiten

Der Schritt von einem zeitlich befristeten Projekt zur Dauerhaftigkeit ist schwierig, aber entscheidend. Aus vielen Kommunen hört man, dass wenn man sich um das KeKiz-Vorhaben nicht bemüht hätte, man keine realistische Perspektive sehen würde, das Vorhaben dauerhaft in die kommunalen Verwaltungsprozesse zu integrieren. Dass die Kooperation von Jugendhilfe, Sozialhilfe, Gesundheitswesen und Schule

gut funktionieren kann, zeigen in den Kommunen zahlreiche Beispiele. Allerdings ist es häufig nur dort der Fall, wo sich zwei oder drei Leute aus der Verwaltung (persönlich) gut verstehen. Das funktioniert dann zwar im kleinen Rahmen, aber wenn ganze Stadtteile oder gesamtkommunale Strategien in Angriff genommen werden sollen, benötigt es strukturelle Anpassungen. Deswegen ist es wichtig, solche Vorhaben an bestehenden Institutionen anzudocken (siehe Abschnitt 6.1), damit Ausfälle oder Problemlagen durch Kooperation leichter gelöst werden können. Denn für ein kleines Team, welches zudem nur zeitlich befristet auf Projektbasis arbeitet, können fast unlösbare Probleme auftauchen, wenn einzelne Akteure die Kooperationsbereitschaft aufkündigen.

Verbindlichkeit ist ein wesentliches Gebot, das beim Kekiz-Modellvorhaben von zwei Ebenen kommen muss. Erstens von der Ebene des Landes: Die öffentlichkeitswirksame Unterstützung des Modellvorhabens durch die Ministerpräsidentin und die gemeinsam festgelegte, vertraglich organisierte Form stärken der kommunalen Präventionsarbeit den Rücken, sodass sich die mit dem Vorhaben wenig involvierten Akteure diesem nicht entziehen können. Dazu gehört auch die Unterstützung durch den Hauptverwaltungsbeamten. Als zweiter Baustein gilt ein sinnvoller Aufbau der Lenkungsgruppe, in welcher der HVB zusammen mit den Leuten sitzt, die entscheiden und Geld haben. Die HVB legen schon deswegen Wert auf das Thema Prävention, weil im Falle von Kritik diese zuerst bei ihnen „landet“. Daher fühlen sich HVB für die Dinge verantwortlich und brauchen einen Partner, auf den sie sich verlassen können. Auch deswegen legen sie in den untersuchten Modellkommunen großen Wert darauf, dass die Verwaltungsstrukturen so aufgebaut und Gremien installiert werden, dass sie die Nachfragesituation der Kinder und Familien im Blick haben.

Die Autoren

Prof. Dr. Jörg Bogumil ist Professor am Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum. Er ist Modulverantwortlicher für die „Verwaltungsstudie“ im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung des Modellvorhabens „Kein Kind zurücklassen!“.

Marc Seuberlich ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum. Er arbeitet im Modul „Verwaltungsstudie“ im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung des Modellvorhabens „Kein Kind zurücklassen!“.

Literatur

- Benz, Arthur, (2004). „Institutionentheorie und Institutionenpolitik“. **Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung. Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag.** Hrsg. Arthur Benz, Heinrich Siedentopf und Karl-Peter Sommermann. Berlin: Duncker & Humblot. 19–31.
- Bertelsmann Stiftung (2013). **Kommunaler Finanzreport 2013. Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich.** Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Blatter, Joachim K., Frank Janning und Claudius Wagemann (2007). **Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden.** Wiesbaden: VS Springer.
- Bogumil, Jörg, Stephan Grohs, Sabine Kuhlmann und Anna K. Ohm (2007). **10 Jahre Neues Steuerungsmodell – eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung.** Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg, und Werner Jann (2009): **Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft.** Wiesbaden: VS Springer.
- Bogumil, Jörg, Maren Kohrmeyer und Sascha Gerber (2010). „Politikfeldübergreifende Koordination. Eine intrakommunale Herausforderung“. **Regionales Zukunftsmanagement. Band 4: Kommunale Kooperation.** Hrsg. Wolfgang George und Martin Bonow. Lengerich: Pabst Science Publishers. 156–167.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2013). **14. Kinder- und Jugendbericht.** Berlin.
- BMJFFG – Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (1990). **Achter Jugendbericht. Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe.** Bonn.
- Fischer, Jörg, Thomas Buchholz und Roland Merten (Hrsg.) (2011). **Kinderschutz in gemeinsamer Verantwortung von Jugendhilfe und Schule.** Wiesbaden: Springer VS.
- Flick, Uwe (2006). „Interviews in der qualitativen Evaluationsforschung“. **Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte, Methoden, Umsetzungen.** Hrsg. Ders. Hamburg: Rowohlt. 214–232.

- Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008 (Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung), RdErl. d. nordrhein-westfälischen Ministeriums für Bauen und Verkehr - V.5 – 40.01 - v. 22.10.2008.
- Greese, Dieter (1999). „Kommunale Kinder- und Jugendpolitik“. **Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeineden**. Hrsg. Helmut Wollmann und Roland Roth. Opladen: Leske + Budrich. 717–731.
- Hammerschmidt, Peter (2011). „Kommunale Selbstverwaltung und kommunale Sozialpolitik – ein historischer Überblick“. **Handbuch Kommunale Sozialpolitik**. Hrsg. Heinz-Jürgen Dahme und Norbert Wohlfahrt. Wiesbaden: Springer VS. 21–40.
- Heinelt, Hubert (1999). „Kommunale Arbeitsmarktpolitik“. **Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeineden**. Hrsg. Helmut Wollmann und Roland Roth. Opladen: Leske + Budrich. 633–644.
- Kaps, Petra (2006). **Arbeitsmarktintegration oder Haushaltskonsolidierung?** Wiesbaden: VS Springer.
- Krone, Sikrit, Andreas Langer, Ulrich Mill und Sybille Stöbe-Blossey (2009). **Jugendhilfe und Verwaltungsreform**. Wiesbaden: VS Springer.
- Krummacher, Michael (2007). „Stadtteil- bzw. Quartiermanagement in benachteiligten Stadtteilen: Herausforderungen für eine Zusammenarbeit von Stadtplanung und sozialen Berufen“. **Die Stadt in der Sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe**. Hrsg. Detlef Baum. Wiesbaden: Springer VS. 360–375.
- Kuckartz, Udo (2012). **Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung**. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.
- Micosatt, Gerhard, und Elmas Yilmaz (2015). **Kommunale Prävention – fiskalisch fokussiert. Eine Abgrenzung im Verbund staatlicher Aufgaben für ein gelingendes Aufwachsen**. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Ostrom, Elinor (1999). „Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework“. **Theories of the Policy Process**. Hrsg. Paul A. Sabatier. Boulder: Westview Press. 35–71.
- Picot, Arnold, Helmut Dietl und Egon Franck (1997). **Organisation. Eine ökonomische Perspektive**. Stuttgart: Schäffer-Pöschel.

- Polutta, Andreas (2014). **Wirkungsorientierte Transformation der Jugendhilfe. Ein neuer Modus der Professionalisierung Sozialer Arbeit.** Wiesbaden: VS Springer.
- Scharpf, Fritz (2000). **Interaktionsformen.** Wiesbaden: VS Springer.
- Schmid, Josef (2002). **Wohlfahrtsstaaten im Vergleich.** Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Cornelia (2012). **Kinder- und Jugendhilfeleistungen in deutschen kreisfreien Städten. Ausprägung und Erklärungsfaktoren.** Wiesbaden: VS Springer.
- Siepmann, Heinrich, und Ursula Siepmann (2004). **Verwaltungsorganisation.** Stuttgart: Kohlhammer.
- Wohlgemuth, Katja (2011). „Prävention – ein Begriff und seine Konjunktur zwischen Sozialer Arbeit und Sozialpolitik“. **Jugendhilfeforschung.** Hrsg. Gaby Flößer. Wiesbaden: VS Springer. 215–224.
- Wunderlich, Holger (2014). **Familienpolitik vor Ort. Strukturen, Akteure und Interaktionen auf kommunaler Ebene.** Wiesbaden: VS Springer.
- Zusätzlich noch
Dezernatsverteilungspläne/Verwaltungsgliederungspläne/Organisationsdiagramme der Modellkommunen mit Stand 31.12.2013.

Die fachliche Begleitforschung



Der vorliegende Werkstattbericht erläutert das Konzept der fachlichen Begleitforschung des Modellvorhabens „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“. In fünf Forschungsmodulen wird das Modellvorhaben auf unterschiedlichen Ebenen mit unterschiedlichen wissenschaftlichen Methoden beleuchtet. Erste Ergebnisse aus zwei Modulen, dem Monitoring und der Mikrodatenanalyse, werden präsentiert. Es wird gezeigt, dass gerade bei kleinen Kindern durch Vorbeugung viel erreicht werden kann und Kommunen mit gezielten präventiven Maßnahmen die Bildungschancen von benachteiligten Kindern deutlich verbessern können.

Der Einfluss von Armut auf die Entwicklung von Kindern



Bundesweit wächst jedes sechste Kind unter drei Jahren in Armut auf. Für über die Hälfte der armen Kinder ist Armut keine Episode in ihrem Leben, sondern ein anhaltender Normal- und Dauerzustand. Der vorliegende Bericht zeigt, dass das Aufwachsen in Armut ein nachweisbares Risiko für die Entwicklung von Kindern ist. Neben der individuellen Armutslage eines Kindes beeinträchtigt auch die Armutskonzentration im Quartier und vor allem in der Kita die Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern. Die Analysen zeigen jedoch nicht nur den eigenständigen negativen Einfluss individueller und gruppenspezifischer Armut auf die Entwicklung von Kindern. Sie identifizieren auch protektive Faktoren und damit Ansatzpunkte für präventives Handeln.

Verwaltungsstrukturen haben Einfluss auf die Erfolgchancen lokaler Präventionspolitik. Als Querschnittsthema ist Präventionspolitik auf die funktionierende Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts angewiesen. Der vorliegende Werkstattbericht arbeitet sechs Erfolgsfaktoren heraus, die unabhängig vom jeweiligen Verwaltungstyp helfen können, eine ressortübergreifende Zusammenarbeit in Präventionsfragen zu installieren.

Administrative structures influence the chances of successful local politics of prevention. As a crosscutting issue the politics of prevention depend on collaboration between different departments of the local administration. This paper elaborates six factors that can help to install a joined-up government in issues of prevention independent of the type of administrative organization.

www.bertelsmann-stiftung.de
www.kein-kind-zuruecklassen.de
www.zefir.ruhr-uni-bochum.de

ISSN-Print 2199-6393
ISSN-Internet 2199-6407