

Jörg Bogumil, Marc Seuberlich

Kommunale Präventionspolitik

Auf dem Weg zu einer etablierten Verwaltungspraxis?

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100

„Kein Kind zurücklassen!“

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100

10

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

Kommunale Präventionspolitik

Auf dem Weg zu einer etablierten Verwaltungspraxis?

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

Kommunale Präventionspolitik Auf dem Weg zu einer etablierten Verwaltungspraxis?

Schriftenreihe Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“
Erscheinungsort Gütersloh
Band 10 (September 2017)

Die Materialiensammlung wird herausgegeben von:

© **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, externer Berater, 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, Projektleitung „Kein Kind zurücklassen!“, Bertelsmann Stiftung

Dr. David H. Gehne, Forschungskordinator „Kein Kind zurücklassen!“, ZEFIR Bochum

Hanna Münstermann, Bertelsmann Stiftung

Autoren Jörg Bogumil, Marc Seuberlich

Koordination Heike Kusch, Bertelsmann Stiftung

Titelbild © Cecillie_Arcurs | 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 | Einleitung | 8 |
| 2 | Methodisches Vorgehen | 10 |
| 3 | Theoretische Vorüberlegungen zur Entwicklung kommunaler Präventionspolitik | 14 |
| 3.1 | Präventionspolitik in der kommunalen Verwaltungspraxis | 14 |
| 3.2 | Hypothesen und Umsetzungschancen | 19 |
| 4 | Entwicklungsgrade kommunaler Präventionspolitik in den Modellkommunen | 26 |
| 4.1 | Problembewusstsein und Verankerung des Präventionsthemas in den Modellkommunen | 26 |
| 4.2 | Präventionspolitik mit Leben füllen | 33 |
| 4.3 | Institutioneller Kontext kommunaler Präventionspolitik | 41 |
| 4.4 | Verbesserungsbedarf am präventiven Instrumentarium | 46 |
| 5 | Fazit und Handlungskonsequenzen | 49 |
| 5.1 | Zeit nehmen und lassen, um Präventionserfahrung zu sammeln! | 52 |
| 5.2 | Ressortübergreifende Kommunikation institutionalisieren, um Fragmentierung zu überwinden! | 52 |
| 5.3 | Zusammenarbeit und Verbindlichkeit verstetigen! | 52 |
| 5.4 | Politischen Rückhalt sichern! | 53 |
| | Die Autoren | 54 |
| | Literatur | 55 |

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungen

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: Darstellung der methodischen Vorgehensweise | 10 |
| Abbildung 2: Einflussvariablen auf die kommunale Präventionspolitik | 19 |
| Abbildung 3: Verankerung des Präventionsthemas (in Prozent) | 30 |
| Abbildung 4: Maßnahmen zur Stärkung der Prävention (in Prozent) | 31 |
| Abbildung 5: Diskussionskultur in der Präventionspolitik (in Prozent) | 33 |
| Abbildung 6: Präventionsbezogene Kontakte verwaltungsintern (Durchschnittswerte) | 38 |
| Abbildung 7: Präventionsbezogene Kontakte verwaltungsextern (Durchschnittswerte) | 39 |
| Abbildung 8: Beteiligung an der Präventionspolitik (in Prozent) | 40 |
| Abbildung 9: Verwaltungsaufbau und strukturelle Einflussvariablen (in Prozent) | 42 |
| Abbildung 10: Denk- und Handlungstraditionen und Einflussvariablen (in Prozent) | 43 |
| Abbildung 11: Hilfreiche Bedingungen zur Etablierung von Präventionspolitik (absolute Nennungen) | 45 |
| Abbildung 12: Verbesserungsbedarf in der Präventionspolitik (in Prozent) | 47 |
| Abbildung 13: Weiterer Optimierungsbedarf in der Präventionspolitik (in Prozent) | 48 |

Tabellen

| | |
|---|----|
| Tabelle 1: Eckdaten zur standardisierten Befragung | 13 |
| Tabelle 2: Strukturelle Einflussvariablen auf die Präventionspolitik | 23 |
| Tabelle 3: Übersicht der möglichen Einflussvariablen | 25 |
| Tabelle 4: Präventionserfahrung in Abhängigkeit der Einflussvariablen (in Prozent) | 28 |
| Tabelle 5: Korrelation des Präventionsgedankens mit Maßnahmen | 32 |
| Tabelle 6: Offenheit der Verwaltung für Optimierungsvorschläge (in Prozent) | 34 |
| Tabelle 7: Wichtigste Akteure in der Präventionspolitik I (in Prozent) | 35 |
| Tabelle 8: Wichtigste Akteure in der Präventionspolitik II (in Prozent) | 36 |
| Tabelle 9: Flexibilität in der Verwaltung auf neue Umstände (in Prozent) | 44 |

1 Einleitung

In der Politikwissenschaft gilt eine Forschungsarbeit dann als interessant, wenn sie eine im Raum stehende Behauptung zu bestätigen oder zu widerlegen versucht, eine laufende Kontroverse bedient und/oder eine bisher nicht bearbeitete Annahme diskutiert (vgl. King, Keohane und Verba 1994). Zur kommunalen Präventionspolitik und speziell zum Modellvorhaben „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ (KeKiz) wurden bisher einige kritische Thesen formuliert, die sich vor allem auf den eingesetzten Input („Genügt das, was reingesteckt wird?“) und auf die prognostizierte Wirkung („Werden tatsächlich Verbesserungen erzielt?“) beziehen. Der kritische Kern dieser Äußerungen sieht in der kommunalen Präventionspolitik keine wirkliche Substanz. Eher würde die in der Präventionspolitik getätigte „soziale Rhetorik“ (Burger 2014) der Selbstdarstellung lokaler und überlokaler Entscheidungsträger dienen, ohne dass tatsächlich relevante oder gar zusätzliche Ressourcen in dieses Thema gesteckt werden.

Der vorliegende Bericht überprüft diese kritischen Sichtweisen. Wir spitzen das zu untersuchende Forschungsziel provokant zu, indem wir fragen, **ob die aktuelle kommunale Präventionspolitik ein „Luftschloss“ oder tatsächlich gelebte Verwaltungspraxis sei**. Die Antworten liefern uns die Teilnehmer¹ einer standardisierten Befragung von kommunalen Entscheidungsträgern und Praktikern, die in den 18 Kommunen des KeKiz-Modellvorhabens innerhalb der kommunalen Präventionspolitik aktiv sind. Die methodische Umsetzung erläutert Kapitel 2. Der in Kapitel 3 entwickelte theoretische Rahmen beschreibt, auf welche Weise ein politisch-administratives Thema wie die Präventionspolitik in ihrer „Substanz“ bewertet werden kann. Im vierten Kapitel werten wir die Befragungsergebnisse aus und leiten in Kapitel 5 Handlungskonsequenzen ab.

Die im Bericht herausgearbeiteten Erfolgsfaktoren der Präventionspolitik können als ein Maßstab für den Entwicklungsgrad dieses Handlungsfeldes in den Kommunen herangezogen werden. Sie helfen dabei zu bewerten, wo welche weiteren Handlungsbedarfe bestehen, um die in den Netzwerken erarbeiteten Lösungen und

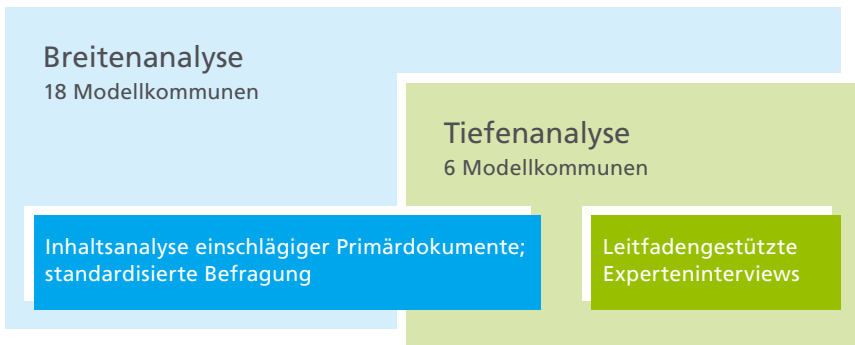
¹ Aus Gründen der Einfachheit und besseren Lesbarkeit verwendet diese Publikation vorwiegend die männliche Sprachform. Es sind jedoch jeweils beide Geschlechter gemeint.

Instrumente so anzulegen, dass sie über punktuelle Eingriffe hinausgehen. Und sie bieten Hinweise, auf welchem Weg die Etablierung von Präventionspolitik als eine dauerhafte, verbindliche Aufgabe gelingt.

2 Methodisches Vorgehen

Die Beantwortung der Fragestellung folgt einer bei ähnlichen verwaltungswissenschaftlichen Studien bewährten Methodik (Schmidt 2012; Ebinger 2013; Krone et al. 2009). Neben einer quantitativen Datenerhebung durch eine standardisierte Befragung verwaltungsinterner und -externer Akteure der kommunalen Präventionsarbeit wurden in sämtlichen KeKiz-Modellkommunen Literatur und Dokumente gesichtet und computergestützt inhaltsanalytisch ausgewertet (Kuckartz 2012). Zusätzlich wurden von 2013 und 2014 20 leitfadengestützte Interviews mit Experten und Entscheidungsträgern in sechs ausgewählten Vertiefungskommunen geführt, die helfen, die für diese Fragestellung wichtigen Aspekte in der Befragung anzusprechen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Darstellung der methodischen Vorgehensweise



Quelle: Eigene Darstellung

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

Dieser Bericht basiert auf den Ergebnissen aus den genannten Erhebungsformen. Die standardisierte Befragung, deren Ergebnisse in Kapitel 4 vorgestellt werden, steht im Zentrum der Untersuchung, weil sie hinsichtlich der Forschungsfrage die ertragreichsten Ergebnisse verspricht. Sie liefert ein umfassendes Bild über Umsetzungsstand, Probleme, Erfolgsfaktoren sowie über Netzwerkstrukturen und Interaktionsbeziehungen in der kommunalen Präventionspolitik. Zweitens geht es uns darum, in

einem politisch brisanten Themenfeld ein möglichst objektives Bild der Präventionsarbeit zu erhalten. In den Kommunen wurde deswegen nicht nur jeweils eine Person befragt, sondern ein ganzes Set an Akteuren, um einen möglichst breiten Blick auf das Präventionsthema in einer Kommune zu erhalten.² In den ausgewerteten Primärdokumenten und Expertengesprächen zeichnen sich die lokalen Entscheidungsträger und Verwaltungsmitarbeiter nicht durch eine sonderlich kritische Bewertung und Reflexion der eigenen Präventionspolitik aus, sondern formulieren eher Erwartungen, Wünsche und Zielvorstellungen. Die Befragungsergebnisse sollen diese Sichtweisen ergänzen. Außerdem wird durch die Befragung sichergestellt, dass der Fokus über das Modellvorhaben „Kein Kind zurücklassen“ hinausgeht und sich auf die allgemeine Präventionspolitik in den Kommunen bezieht. Dies erscheint angebracht, da das Modellvorhaben nur ein Element in der kommunalen Präventionspolitik darstellt. Außerdem sollte durch einen breiteren thematischen Ansatz vermieden werden, die Bewertung der Präventionspolitik auf das Wirken einzelner, z. B. auf die mit der Koordination des KeKiz-Projekts beauftragten Personen, zu reduzieren. Durch den Einbezug aller Modellkommunen erweitert sich zudem das Spektrum der untersuchten Verwaltungsstrukturen, wodurch eindeutigere Aussagen über die Rolle bestimmter Verwaltungsmuster (Hierarchie, Koordination, ressortübergreifende Zusammenarbeit, Netzwerkbildung und -steuerung) getroffen werden können, als es durch eine alleinige Analyse ausgewählter Kommunen der Fall wäre.³

Nach der Entwicklung des Fragebogens wurde das zu befragende kommunale Personal, welches mit Präventionsthemen befasst ist, für jede Kommune zusammenge-

-
- 2 In den sechs Vertiefungskommunen stellt die Befragung ein komplementäres Element zu den Expertengesprächen dar. So werden zum einen auch die Meinungen und Einschätzungen von Akteuren erfasst, die zwar eine wesentliche Rolle in der kommunalen Präventionspolitik spielen, aber wegen personeller Ressourcen nicht eigens als Experte befragt werden können. Zum anderen kann ein differenziertes Bild aus der kommunalen Kernverwaltung gewonnen werden, wenn nicht nur die fachlich entsprechenden Leitungsebenen, sondern auch die operative Ebene sowie die Leitungsebene fachlich angrenzender Dezernate und Ämter hinzugenommen werden. Verständlicherweise muss man bei dieser Vorgehensweise davon ausgehen, sozial erwünschte oder hierarchisch angeordnete Antworten zu erhalten. Unter sozial erwünschten Antworten wird das Phänomen verstanden, dass die befragten Umfrageteilnehmer eine Antwortentscheidung danach treffen, ob diese den – ihrer subjektiven Einschätzung nach – Vorstellungen der Allgemeinheit entspricht. Bei hierarchisch angeordnetem Antwortverhalten antworten die Befragten auf Anweisung ihrer Vorgesetzten bzw. geben in ihrem Antwortverhalten eine Organisationsmeinung wieder, die zuvor für die Außenkommunikation formuliert wurde. Es ist möglich, durch ein entsprechendes Fragedesign solche Effekte zu minimieren.
 - 3 Eine detaillierte interviewbasierte Erhebung in allen 18 Modellkommunen war wegen des entstehenden zeitlichen Aufwands für Kontaktabbau, Interviewdurchführung und Auswertung der Gespräche nicht leistbar.

tragen. Die Liste der aufgrund ihrer Funktion präventionsrelevanten Akteure⁴ wurde mithilfe der Experteninterviews erstellt. In diesen Interviews wurde explizit nach beteiligten und einflussreichen Akteuren und Verwaltungseinheiten sowohl auf formeller als auch informeller Ebene gefragt. Als ergänzende Quellen kamen die Angaben der Kommunen zur Netzwerkpartizipation sowie die Inhaltsanalyse kommunaler Primärdokumente hinzu. Die für jede Kommune erstellte Liste wurde mit den entscheidungsberechtigten Personen in den Modellkommunen (üblicherweise die KeKiz-Koordinatoren) abgestimmt. Dabei kam es neben obligatorischen Korrekturen bei einzelnen Kommunen zu Interventionen mit unterschiedlichen Absichten. In einigen Kommunen wurde ein möglichst breiter Akteurskreis zur Einladung empfohlen. In anderen Kommunen wurde dieser auf eine sehr kleine Grundgesamtheit zusammengestrichen. Dies waren i. d. R. ausgewählte Amtsleiter. In allen Kommunen setzte sich der befragte Akteurskreis aus verschiedenen Ämtern zusammen. Im Gegensatz zu den anderen Ämtern wurden im Jugendamt verschiedene Subgruppen angesprochen (Kindertagesstätten, Jugendgerichtshilfe usw.), da dort mehrere Zuständigkeiten zusammenlaufen. Im Durchschnitt waren am Ende des Abstimmungsprozesses etwa 28 Personen pro Kommune gelistet, die daraufhin postalisch angeschrieben und um Teilnahme gebeten wurden (vgl. Tabelle 1).

Der Befragung ging ein Pretest in einer KeKiz-Kommune voraus, welcher im März 2014 startete. Der Pretest führte zu kleineren formalen Änderungen an der Befragung, hatte aber keine inhaltlichen Auswirkungen. Die eigentliche Befragung fand über ein Onlineerhebungsinstrument statt. Sie begann im Mai 2014 und endete im September 2014.⁵

4 Über alle 18 Modellkommunen hinweg folgte der einzuladende Akteurskreis einem zuvor festgelegten Schema. Erstes sollten sowohl verwaltungsinterne als auch -externe Akteure und zweitens Amts- oder Fachbereichsleitungen und die operativen Akteure in der Präventionspolitik befragt werden. Auf eine Erhebung der Verwaltungsvorstände wurde verzichtet, weil diese, wie aus den Fallstudien bekannt war (Bogumil und Seuberlich 2015), nicht in die tatsächliche Präventionsarbeit einbezogen waren (Hauptverwaltungsbeamte) bzw. durch eine andere Befragung einbezogen (Gebit 2015) wurden (Dezernenten). Drittens sollten – sofern vorhanden – alle präventionsrelevanten Ämter und Stabsstellen (vgl. Bogumil und Seuberlich 2015) mindestens auf der Leitungsebene befragt werden. Versuchsweise wurden in einzelnen Kommunen auch die Statistik-, Bürger- und Stadtentwicklungsämter befragt. Da die Rückmeldung aus diesen Ämtern hinsichtlich einer erwähnenswerten Beteiligung an präventionsbezogenen Aktivitäten negativ war, wurde aber auf eine nachträgliche Erhebung dieser Ämter in allen Kommunen verzichtet.

5 Lediglich in einer Kommune konnte erst im September 2014 die Befragung gestartet und im Oktober 2014 beendet werden. Auf Wunsch wurde den Befragten ein schriftlicher Fragebogen postalisch zugesandt.

Die Rücklaufquote erreicht mit 57 Prozent einen zufriedenstellenden Wert. Aufgrund von Stellenvakanz und Krankheit kam es zu Ausfällen in niedriger zweistelliger Höhe (absolut). Die Beteiligung fiel zwischen den Kommunen sehr unterschiedlich aus (Rücklaufquote zwischen 20 und 80 %), was verschiedene Ursachen haben kann. Förderlich war, dass in einigen Kommunen die KeKiz-Koordinatoren für die Befragung warben. Auch ist eine höhere Beteiligung in den Modellkommunen mit einer längeren Präventionstradition und mit einer öffentlichen Popularität des KeKiz-Themas feststellbar.

Tabelle 1: Eckdaten zur standardisierten Befragung

| | |
|---------------------------|---|
| Erhebungsform | Vorzugsweise Onlineerhebung mit einzelnen schriftlichen Nacherhebungen |
| Befragungszeitraum | <ul style="list-style-type: none"> • März 2014 (Pretest, eine Modellkommune) • Mai bis September 2014 (17 Modellkommunen) |
| Erinnerungsrunden | <ul style="list-style-type: none"> • Erste Erinnerung (Ende Juni 2014) • Zweite Erinnerung (Mitte Juli 2014) • Dritte Erinnerung (August 2014) |
| Rücklauf | <ul style="list-style-type: none"> • Verschickt: 533 Fragebögen, durchschnittlich 28 je Kommune • Zurückerhalten/Ausgewertet: 304, durchschnittlich 16,9 je Kommune • Rücklaufquote: 57,0 Prozent über alle Kommunen |

Quelle: Eigene Darstellung

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

Die Auswertungsstrategie sah nicht vor, die erhobenen Umfragedaten auf einer aggregierten Ebene zu analysieren und damit die Ergebnisse für einzelne Kommunen zu präsentieren. Da kommunenspezifische Auswertungen immer den Umstand mit sich bringen, dass sich Kommunen miteinander messen bzw. ranken, wurde auf eine solche Darstellung verzichtet. Außerdem wurde den Befragten im Vorfeld Anonymität hinsichtlich ihrer Kommune zugesichert.

3 Theoretische Vorüberlegungen zur Entwicklung kommunaler Präventionspolitik

Die Frage nach dem Schein und Sein in der Präventionspolitik benötigt einen Maßstab dafür, was sich hinter dem „Sein“ verbergen muss. Hierfür werden einige theoretische Überlegungen geführt, wann und unter welchen Bedingungen von einem Vorhandensein einer tatsächlichen Politik in einem Themenfeld gesprochen werden kann. Es bietet sich an, diese Überlegungen unmittelbar mit einigen empirischen Ergebnissen aus den Inhaltsanalysen sowie den Interviewergebnissen zu koppeln (vgl. Bogumil und Seuberlich 2015), um daraus mögliche Einflussvariablen zu identifizieren und Annahmen zu formulieren, die genau diesen Prozess, die Entstehung und Reifung eines neuen Politikfeldes Präventionspolitik erklären.

3.1 Präventionspolitik in der kommunalen Verwaltungspraxis

Um einen Maßstab für die Bewertung herzustellen, muss die gegenwärtige Präventionspolitik in eine hierfür geeignete wissenschaftliche Systematik eingeordnet werden. In der Sprache der Politik- und Verwaltungswissenschaft bezeichnet man das gegenwärtige Konstrukt der kommunalen Präventionspolitik als ein Politiknetzwerk. Politiknetzwerke sind spezifische Konstellationen einer begrenzten Anzahl an Akteuren mit hoher Interdependenz, die zielgerichtet ein gemeinsames Problem bearbeiten (Döhler 2015: 55).⁶ Dies sind i. d. R. aktuelle, nicht etablierte Themen („issue“), für die die vorhandenen Politik- und Verwaltungsstrukturen „noch nicht den richtigen Riecher besitzen“. Die kommunale Präventionspolitik ist ein solches Politiknetzwerk, weil die darin beteiligten Akteure auf einer gesetzlich nur vage definierten Basis arbeiten. Die ressortübergreifende Bearbeitung des Themas Prävention erfolgt auf Basis vereinbarter Ziele und Strategien, die freiwillig geschlossen wurden und zu deren Beteiligung die Akteure i. d. R. nicht gezwungen werden können.

⁶ Das im Begriff „Politiknetzwerk“ steckende Wort „Politik“ ist nicht der deutschsprachigen Etymologie entsprechend zu verstehen, sondern basiert auf dem englischen Wort „policy“, wofür im Deutschen kein entsprechendes Wort existiert. Mit einer Policy ist ein durch die Politik und Verwaltung entwickeltes Programm gemeint, welches als bearbeitenswert empfundene Problemlagen adressieren soll. Das kann ein einfaches Gesetz sein, aber auch viel umfassender als ein sogenanntes „Politikfeld“ angelegt sein.

Politiknetzwerke entstehen, verfestigen sich oder verschwinden. Sie sind nichts Statisches und einer fortwährenden Veränderung ausgesetzt (Schneider und Janning 2006). Die Präventionspolitik soll sich nach Intention der lokalen Entscheider soweit etablieren, dass keine Gefahr besteht, dass das Thema in der Versenkung verschwindet. Der entscheidende Schritt zur dauerhaften Etablierung der Präventionspolitik liegt darin, sie zu einer mit Leben gefüllten Verwaltungspraxis zu machen. Dies ist besonders wichtig, weil ihre rechtliche Basis im Vergleich zu klassischen Politikfeldern, wie der Gesundheitspolitik, der Sozialpolitik oder der Arbeitsmarktpolitik, eher dünn gesät ist. Das besondere Spezifikum der Präventionspolitik liegt außerdem in ihrer Querschnittsorientierung, die Kompetenzen unterschiedlicher Ressorts koordiniert und integriert. Nach unserer Feststellung (Bogumil und Seuberlich 2015) hat die kommunale Präventionspolitik in den KeKiz-Kommunen bisher nicht die Qualität erreicht, um wirklich dauerhaft als Querschnittsthema gelebt zu werden. In Anlehnung an Loer, Reiter und Töller (2015), die Kriterien zur Etablierung neuer Politikfelder beschreiben, **sollten Politiknetzwerke in der kommunalen Präventionspolitik „eine spezifische und auf Dauer angelegte Konstellation sich aufeinander beziehender Probleme, Akteure, Institutionen und Instrumente“ besitzen** (a. a. O.: 9), die ein bestehendes Problem auf eine andere Weise angehen als die bisher tradierten Verhaltens- und Handlungsmuster in der kommunalen Verwaltung (Döhler 2015).

Möchte man sich ein Urteil über Schein oder Sein der kommunalen Präventionspolitik erlauben, ist es notwendig, sich die Praxis und die der **Präventionspolitik inhärenten Zielsetzungen** genauer anzuschauen. Diese **werden in verschiedenen Publikationen in Form von Ansprüchen und Erwartungen an die lokale Präventionspolitik formuliert**. Zudem gibt es aus der Arbeit im Lernnetzwerk und aus den Befunden der Begleitforschung heraus fachliche Präventionsstandards (vgl. Landeskoordinierungsstelle „Kein Kind zurücklassen“ 2015). Zu den theoretisch wie fachlich begründeten Erfolgsfaktoren, die eine ressortübergreifende Zusammenarbeit begünstigen, gehören die folgenden (Bogumil und Seuberlich 2015):

1. Bestehende Institutionen weiterentwickeln, statt neue einzurichten.
2. Ressortübergreifende Kommunikation institutionalisieren.
3. Handlungsgrundlage in Planungsgruppen erarbeiten.
4. Politischen Rückhalt sichern.

5. Flexible ressortübergreifende Kontaktaufnahmen gewähren.
6. Zusammenarbeit und Verbindlichkeit verstetigen.

Kommunale Präventionspolitik soll danach eine ressortübergreifende und verbindlich auf Dauer angelegte Aufgabe sein, die auf einem Gesamtkonzept basiert und durch eine Koordinationsstelle und Netzwerkbildung unterstützt wird. Solche politikfeldübergreifenden Kooperationen, die aufgrund der Komplexität des Bearbeitungsgegenstands (hier: Prävention) nur durch das Zusammenwirken von Akteuren aus verschiedenen Bereichen realisierbar sind, werden als „positive Koordination“ bezeichnet (Scharpf 1973). So gewinnbringend solche Kooperationen zur Implementation von Programmen auch sind, sie stellen sehr große Anforderungen an die Informationsverarbeitung und Konsensfindung. Es gilt also zu prüfen, inwieweit sich eine geteilte Problemdefinition, beteiligte Akteurskonstellationen, Institutionen und Instrumente in der Präventionspolitik bereits etabliert haben und inwiefern sie diesen Erfolgsfaktoren entsprechen bzw. darauf einzahlen.

Die Auswertung der veröffentlichten präventionsrelevanten Primärdokumente der Modellkommunen (Strategiepapiere, Ratsprotokolle, Jugendhilfe- und Sozialpläne) und der Experteninterviews haben noch einmal aufgezeigt, wie wichtig erstens eine gemeinschaftliche **Identifikation, Definition und Deutung von Problemen** zwischen den Akteuren des Präventionsnetzwerks ist. Die Präventionspolitik in den Kommunen orientiert sich daran, was die lokalen Akteure als Ursachen und Lösungsmöglichkeiten gesellschaftlicher Problemlagen wahrnehmen. Die Problemdefinition, die sich beispielsweise im präventiven Gesamtkonzept einer Kommune wiederfindet, ist nicht nur in allen Modellkommunen ein Thema, sondern basiert auf ganz ähnlichen Argumentationsmustern. Dabei ist das konkrete Aushandlungsergebnis der gemeinsamen Problemdefinition vielleicht noch nicht einmal das wichtigste Resultat, sondern eher, dass möglichst viele Partner partizipiert und das Problembewusstsein verinnerlicht haben, um es ggf. weiterzutragen. Von einem gemeinsam geteilten Begriffsverständnis darf aber nicht erwartet werden, dass dieser sich überall operativ umsetzen lässt. Wie Wohlgemuth (2009) festgestellt, bietet der Präventionsbegriff mit „seinen kausalen, kontrollierenden und kolonialisierenden Implikationen wenig Raum für eine sozialpädagogische Füllung bzw. Nutzung“ (a. a. O.: 258).

Ein solcher partizipativer Prozess sowie die Bestimmung und Reflexion von Schwerpunkten müssen zweitens von den Akteuren in der Verwaltung getragen sein, die Verantwortung für die Kinder in einer Kommune tragen. Andere Akteure, die sich dem Thema zugehörig fühlen und bereit sind, sich im Rahmen des Präventionsnetzwerks an der Umsetzung der Präventionsarbeit zu beteiligen, sind einzubinden. „Akteure“ im hier genannten Sinne bezeichnen im Übrigen keine Individuen, sondern Vertreter bestimmter Organisationen bzw. Organisationseinheiten (sogenannte „korporative Akteure“), die über hinreichende Befugnisse oder Ressourcen für die Steuerung in diesem Politikfeld verfügen. Diese Akteure sind zu einem gewissen Grad relativ klar bestimmbar, da die Präventionspolitik viele Ressourcen und Kapazitäten aus der Kinder- und Jugendhilfe bezieht. Gemäß der heute weitgehend akzeptierten Netzwerkperspektive in der Erbringung öffentlicher Leistungen (Jann 2011) wurde für diese Analyse die Handlungsarena für die kommunale Präventionspolitik jedoch breit angelegt. Kennzeichnend für diese Perspektive ist, dass politische Prozesse nicht allein den originär zuständigen Verwaltungseinheiten zugeordnet werden. Aufgrund von Beobachtungen in den meisten Politikfeldern wissen wir, dass neben rechtlich kodierten Zuständigkeiten auch quer liegende Netzwerke von formeller oder informeller Natur existieren, die über die Grenzen der eigenen Verwaltungseinheit und der Verwaltung hinausgehen. Hinsichtlich des Aufbaus solcher (verwaltungsinterner) Netzwerkstrukturen befinden sich nicht wenige Modellkommunen noch relativ am Anfang.

Es braucht zur Bildung eines Politikfeldes Präventionspolitik drittens formeller Regeln und informeller Normen („commitment“). Diese helfen, das Handlungsfeld zu strukturieren, indem sie Akteuren Handlungsoptionen eröffnen oder einschränken. Hierzu gehören möglichst verbindliche Regelungsakte, wie z. B. eine durch eine kommunale Vertretungskörperschaft⁷ beschlossene Satzung, wodurch das Thema Verbindlichkeit erlangt und auf Dauer angelegt wird. Dies ist in allen Modellkommunen der Fall. Andere Beispiele für die Institutionalisierung der Präventionspolitik sind die Einrichtung von Netzwerkkoordinatoren, Stabsstellen oder generell die Form der Verwaltungsorganisation präventionsbezogener Themen. Dies ist in den Modellkommunen sehr unterschiedlich der Fall.

7 In diesem Bericht wird der Begriff „kommunale Vertretungskörperschaft“ als Synonym für die Gemeinde- und Stadträte (Gemeinden) und Kreistage (Kreise) verwendet.

Viertens bedarf es eines entsprechenden Katalogs an Maßnahmen, die durch Recht, Ressourcen oder Informationen helfen sollen, die (selbst gesteckten) Ziele in der Präventionspolitik zu erreichen. Die Instrumente sind in vielen Kommunen noch von punktuelltem Charakter und sind bisher in der Mehrzahl der Modellkommunen nur einzelne Glieder in einer künftig als Präventionskette angelegten umfassenden Präventionsstrategie.

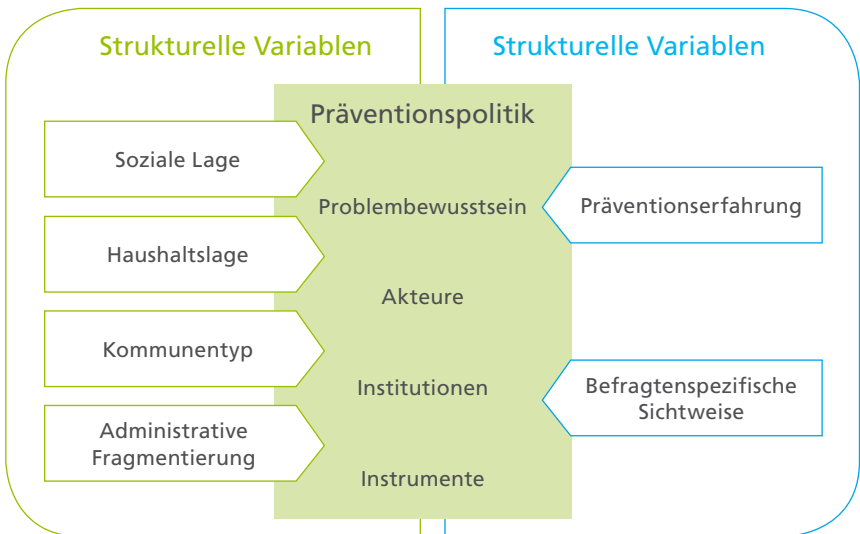
Fazit der Dokumentenanalyse und der Experteninterviews ist, dass es ein durchaus elaboriertes Problembewusstsein sowie einen Kern an Akteuren gibt, der in die Präventionspolitik involviert ist. Dagegen fehlt es in den Modellkommunen vielerorts noch an einer auf Dauer angelegten klar verorteten Zuständigkeit mit festen Personalressourcen für die Koordinierung der Präventionskette und an einem verbindlichen Kanon an Maßnahmen, mit denen die Netzwerkziele erreicht werden sollen. Die Verbindlichkeit der Umsetzung und die Ernsthaftigkeit, mit der die gesetzten Ziele verfolgt werden, variieren stark, **Präventionsketten haben sich bisher nicht in ihrer Gänze, sondern allenfalls als einzelne Kettenglieder etabliert.** Die Vision einer verbindlichen und durchgängigen Präventionskette von der Geburt bis zum Eintritt in das Berufsleben bedarf noch weiterer Investitionen. Dennoch finden sich Belege dafür, dass sich Prävention als ein Politikfeld etabliert.

Zur Ausgangsfrage/Diskussion um Schein und Sein der kommunalen Präventionspolitik lässt sich bis hierhin festhalten, dass sich in einigen Kommunen durchaus positiv zu wertende Entwicklungen in den Netzwerken abzeichnen (Netzwerkidentität, beteiligter Akteurskreis, Diskurskultur etc.). Zugleich wird deutlich, dass es sich um prozesshafte Entwicklungen handelt, für die es keine immer gleiche Schrittfolge gibt. Entscheidend für das Sein wird aber sein, ob es mittel- bis langfristig gelingt, die o.g. Personalressourcen für die Koordinierung der Netzwerkarbeit und für die Umsetzung der lokal entwickelten Lösungen zu mobilisieren und die Verbindlichkeit in der Zusammenarbeit weiterzuentwickeln.

3.2 Hypothesen und Umsetzungschancen

Ziel ist es nun zu klären, ob sich in der realen Präventionspolitik vor Ort tatsächlich die Elemente wiederfinden, die für ein Politikfeld notwendig sind. Auf der Basis der bereits zum Thema erfolgten Forschung (siehe Bogumil und Seuberlich 2015; Wunderlich 2014; Gebit 2015) sind sechs Variablen identifizierbar, die auf die Entstehungs- und Umsetzungschancen von Präventionspolitik Einfluss haben können (vgl. Abbildung 2). Von diesen Variablen sind vier von struktureller Natur, d. h. sie wirken auf die Präventionspolitik als exogene Faktoren, die durch die Kommune nur bedingt beeinflussbar sind (vgl. Tabelle 2). Die zwei akteursbezogenen Variablen sind endogen durch eine Kommune steuerbar (vgl. Tabelle 3). Von diesen Variablen ist ein spezifischer Einfluss auf die Präventionspolitik in unterschiedlicher Weise zu erwarten, d. h. nicht jede Variable wird gleichermaßen einen Einfluss auf das Problembewusstsein oder die Zahl und die Koordination zwischen den Akteuren haben.

Abbildung 2: Einflussvariablen auf die kommunale Präventionspolitik



Quelle: Eigene Darstellung

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

3.2.1 Strukturelle Einflussvariablen

(1) Administrative Fragmentierung

In den KeKiz-Modellkommunen wurde wie in früheren Beobachtungen (vgl. Wohlfahrt 1998) hinsichtlich der Verwaltungsorganisation von Präventionspolitik festgestellt, dass sie erstens wichtig für die Präventionspolitik ist und dass zweitens dann ein großer Nutzen von Präventionspolitik ausgeht, wenn sie als ein ganzheitliches Konzept begriffen und so auch in der kommunalen Verwaltung organisiert wird. Das heißt, dass verschiedene voneinander autarke Verwaltungseinheiten (Fachämter) an der Implementation von Präventionspolitik zu beteiligen sind, um eine ressortübergreifende Zusammenarbeit zu ermöglichen (Bogumil und Seuberlich 2015). Was einfach klingt, erweist sich in der Praxis aufgrund fachbereichsspezifischer Pfadabhängigkeiten (Ausbildung der Mitarbeiter, Rechtskreise, Fachkultur usw.) häufig als schwierig, denn wenn Akteure in ihren eigenen, klar abgegrenzten Rechtskreisen unterwegs sind, bestehen eigene Steuerungslogiken und ggf. Ressortegoismen (Grunow 2003). Wenn unterschiedliche Politikfelder dauerhaft in einem übergreifenden Themengebiet zusammenarbeiten müssen (Inderdependenz), wirkt sich das Handeln der Akteure in einem Politikfeld auf die anderen Politikfelder aus (Bönker 2008). Da Querschnittsthemen, wie die Präventionspolitik, auf Lösungsbeiträge aus verschiedenen Politikfeldern angewiesen sind, können Schnittstellenprobleme entstehen, weswegen angenommen wird, dass in administrativ stärker fragmentierten Kommunen die Entstehung und Reifung der Präventionspolitik schwieriger ist.

Annahme 1: Insgesamt etablieren stärker integrierte Verwaltungsmodelle die Ziele der kommunalen Präventionspolitik eher als fragmentierte Kommunalverwaltungen.

(2) Haushaltslage

Der Einfluss der Haushaltslage kann unterschiedlich prognostiziert werden. Einerseits kann davon ausgegangen werden, dass eine finanziell wenig performante Kommune auf Prävention setzt, weil diese sich unter Annahme einer Finanzrendite (Micosatt und Yilmaz 2015) mittel- bis langfristig hohe Folge- und Reparaturkosten ersparen möchte. Andererseits kann davon ausgegangen werden,

dass diese Kommunen eher bei der Prävention sparen (müssen), weil es sich um keine kommunale Pflichtaufgabe handelt. Die Operationalisierung erfolgt über den Haushaltsstatus der Modellkommunen (Stichtag 31.12.2013). Kommunen mit einem (fiktiv) ausgeglichenen Haushalt werden als finanziell besser gestellte Kommunen, diejenigen mit mindestens einem (genehmigten) Haushaltssicherungskonzept als finanziell schwächer performante Kommune codiert.

Annahme 2: Kommunen in der Haushaltssicherung haben das Präventionsthema aufgrund mittelfristig erwarteter fiskalischer Renditen eher etabliert.

(3) Soziale Lage/Kinderarmut

Die soziale Lage in den Kommunen hat Einfluss auf das lokale Problembewusstsein. Eine schwierige soziale Lage dürfte erwarten lassen, dass die kommunalen Entscheidungsträger und Praktiker frühzeitiger und umfassender versucht haben, darauf durch Gegenmaßnahmen zu reagieren. Die soziale Lage wird auf Basis der Kinderarmutsquote operationalisiert.

Annahme 3: Eine schwierige soziale Lage bzw. eine höhere Kinderarmutsquote führt zu einer stärker etablierten Präventionspolitik.

(4) Kommumentyp

Aufgrund unterschiedlicher gesetzlicher Aufgabenbereiche ist davon auszugehen, dass die Präventionspolitik in den unterschiedlichen kommunalen Typen anders wahrgenommen wird. Zu den kommunalen Typen gehören die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Gemeinden und die Kreise. Die meisten präventionsrelevanten Aufgaben (vgl. Bogumil und Seuberlich 2015) übernehmen die kreisfreien Städte, da dort sämtliche wichtigen Ämter und Funktionen vom Jugendamt über das Sozialamt bis hin zu den Sozialarbeitern vor Ort „unter einem Dach“ organisiert sind. Ein kleineres Spektrum präventionsrelevanter Aufgaben nehmen die Kreise und die kreisangehörigen Gemeinden wahr. Während die Kreise eher strategische Aufgaben und ressourcenstarke Verwaltungseinheiten, wie das Sozial- und Gesundheitsamt, vorhalten, bemühen sich die kreisangehörigen Gemeinden eher um die Umsetzung vor Ort. Aufgrund der unterschiedlichen Ressourcen- und Aufgabenausstattung sind gegenläufige Thesen denkbar.

In kreisangehörigen Kommunen und Kreisen kann der Präventionsgedanke stärker sein, weil dieses Konzept leichter zwischen den eher wenigen Ämtern zirkulieren kann, da es z. B. weniger Amtsleitungen gibt und die betreffenden Organisationseinheiten räumlich enger beieinanderliegen. In kreisfreien Städten dürften diese Argumente eher gegen einen zu starken Präventionsgedanken sprechen. Allerdings haben kreisfreie Städte, wie ausgeführt, mehr Kompetenzen in den präventionsrelevanten Fachbereichen. Und speziell in den kreisangehörigen Gemeinden sind der Aufgabenbereich und die Ressourcenausstattung eher klein, weswegen gemutmaßt werden kann, dass die Präventionspolitik dort nicht so stark ist.

Annahme 4: In kreisangehörigen Gemeinden ist aufgrund geringerer Kompetenzen die Präventionspolitik von allen Kommumentypen am schwächsten, in kreisfreien Städten dagegen wegen ihrer umfassenden Kompetenzen am stärksten etabliert.

Tabelle 2: Strukturelle Einflussvariablen auf die Präventionspolitik

| Modellkommune | Kommumentyp | Fragmentierungsgrad ⁸ | Kinderarmut ⁹ | Haushaltslage ¹⁰ |
|-----------------|----------------|----------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| Arnsberg | kreisangehörig | niedriger | niedriger | genehm. HSK, ggf. Überschuldung |
| Bielefeld | kreisfrei | höher | höher | genehmigtes HSK |
| Dormagen | kreisangehörig | niedriger | niedriger | genehmigtes HSK |
| Dortmund | kreisfrei | höher | höher | Verringerung Rücklage, k. HSK-Pflicht |
| Duisburg | kreisfrei | höher | höher | genehm. HSK, ggf. Überschuldung |
| Düren | Kreis | höher | niedriger | fiktiv ausgeglichen |
| Düsseldorf | kreisfrei | niedriger | niedriger | fiktiv ausgeglichen |
| Gelsenkirchen | kreisfrei | höher | höher | genehmigtes HSK |
| Gladbeck | kreisangehörig | niedriger | höher | genehm. HSK, ggf. Überschuldung |
| Hamm | kreisfrei | niedriger | höher | genehmigtes HSK |
| Moers | kreisangehörig | niedriger | niedriger | genehmigtes HSK |
| Mönchengladbach | kreisfrei | höher | höher | genehmigtes HSK |
| Münster | kreisfrei | höher | niedriger | Verringerung Rücklage, k. HSK-Pflicht |
| Oberhausen | kreisfrei | höher | höher | genehm. HSK, ggf. Überschuldung |
| Unna | Kreis | höher | niedriger | ausgeglichener Haushalt |
| Warendorf | Kreis | niedriger | niedriger | Fiktiv ausgeglichen |
| Witten | kreisangehörig | niedriger | niedriger | genehm. HSK, ggf. Überschuldung |
| Wuppertal | kreisfrei | höher | höher | genehm. HSK, ggf. Überschuldung |

Quelle: Eigene Darstellung

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

- 8 Die Berechnung des Fragmentierungsgrades wird in Bogumil und Seuberlich (2015) beschrieben. Für diese Analyse wurde das arithmetische Mittel aller kommunalen Fragmentierungsgrade berechnet und die Kommunen wurden anschließend in zwei Gruppen aufgeteilt (unterdurchschnittliche und überdurchschnittliche Fragmentierung). Bei der Berechnung der Fragmentierung wurde auf die unterschiedlichen Kommunaltypen Rücksicht genommen.
- 9 Kommunen, deren Kinderarmutsquote unterhalb des Mittelwerts aller 18 Modellkommunen liegt (23,7%), erhielten die Codierung „niedriger“, jene Kommunen, deren Kinderarmut höher lag, den Wert „höher“. Datenquelle für die Kinderarmutsquoten ist Wegweiser Kommune.
- 10 Stand 31.12.2013, Angaben entnommen vom MIK NRW 2014.

3.2.2 Akteursbezogene Einflussvariablen

(5) Präventionserfahrung

In Organisationen jeglicher Art gibt es inhärente Beharrungskräfte, die die Einführung innovativer und zunächst fremder Elemente in ihre Arbeitskreise vorsätzlich oder nicht vorsätzlich bremsen können oder diese soweit in ihre bestehenden Arbeitsabläufe integrieren, dass sie nicht mehr als eigenständige Prozesse sichtbar werden (vgl. Bogumil et al. 2016). Solche Pfadabhängigkeiten sind üblicherweise sehr beständig, können aber mit der Zeit aufweichen, wenn sich neue Wege der Problembearbeitung als gewinnbringend erweisen. Es macht demnach einen Unterschied, inwieweit die befragten Verwaltungseinheiten eine gewisse Präventionstradition besitzen. Erfahrungen mit Prävention dürften nicht nur in einer tieferen Verwurzelung des Präventionsgedankens münden, sondern auch in einem weiterentwickelten Instrumentarium. Die Operationalisierung der Präventionserfahrung erfolgt über die Eigenangaben der Befragten, ob ihre Organisationseinheit bereits vor dem Start des Kekiz-Modellvorhabens im Jahr 2012 an einem präventionsbezogenen Projekt mitgewirkt hat.¹¹

Annahme 5: Es wird erwartet, dass in Kommunen mit höherer Präventionserfahrung die Präventionspolitik im Allgemeinen stärker etabliert ist.

(6) Befragten-spezifische Sichtweisen

Im Gegensatz zu den vorigen übt diese Variable keinen direkten Einfluss auf die Präventionspolitik aus, sondern betrachtet nur die unterschiedlichen Sichtweisen, die Akteure auf die Präventionspolitik haben können. Kommunen als Untersuchungsgegenstand sind keine einheitlich handelnden Akteure, sondern ein Konglomerat von interagierenden Akteuren, die aus verschiedenen Rechtskreisen mit unterschiedlichen Fachkulturen stammen. Damit ist zu erwarten, dass die befragten Akteure je nach ihrer zugehörigen Verwaltungseinheit wie auch ihrer Funktion innerhalb der Verwaltung (Leitungskraft oder einfacher Mitarbeiter) eine

11 Die Festlegung auf eine akteursunabhängige Bestimmung der Präventionserfahrung erscheint nicht realistisch, weil es keine objektiv eindeutigen Belege für einen „Start“ der Präventionspolitik in einer Kommune gibt. Dafür wäre es notwendig, einen Zeitpunkt zu bestimmen, an welchem alle in einer Kommune präventionsrelevanten Akteure mit der Präventionspolitik konfrontiert wurden. Da viele Präventionsprojekte nur wenige Ämter/Verwaltungseinheiten beteiligen, ist eine allumfassende Präventionserfahrung, die bei allen Akteuren zum selben Zeitpunkt beginnt, unrealistisch.

andere Sichtweise auf die Prävention in ihrer Kommune haben. Da das Jugendamt bei der kommunalen Präventionspolitik in der überwiegenden Zahl der Modellkommunen die Federführung besitzt, stehen die Jugendamtsmitarbeiter den Inhalten dieser Politik näher als die Akteure, die außerhalb des Amtes arbeiten. Die Operationalisierung erfolgt über die Angaben der Befragten, ob sie (nicht) Mitarbeiter im Jugendamt sind.

Annahme 6: Jugendamtsmitarbeiter sehen die Präventionspolitik als stärker etabliert an.

Die Tabelle 3 stellt die Annahmen noch einmal im Überblick dar.

Tabelle 3: Übersicht der möglichen Einflussvariablen

| Nummer | Annahmen |
|--------|---|
| 1 | Insgesamt etablieren stärker integrierte Verwaltungsmodelle die Ziele der kommunalen Präventionspolitik eher als fragmentierte Kommunalverwaltungen. |
| 2 | Kommunen in der Haushaltssicherung haben das Präventionsthema aufgrund mittelfristig erwarteter fiskalischer Renditen eher etabliert. |
| 3 | Eine schwierige soziale Lage bzw. eine höhere Kinderarmutsquote führt zu einer stärker etablierten Präventionspolitik. |
| 4 | In kreisangehörigen Gemeinden ist aufgrund geringerer Kompetenzen die Präventionspolitik von allen Kommumentypen am schwächsten, in kreisfreien Städten dagegen wegen ihrer umfassenden Kompetenzen am stärksten etabliert. |
| 5 | Es wird erwartet, dass in Kommunen mit höherer Präventionserfahrung die Präventionspolitik im Allgemeinen stärker etabliert ist. |
| 6 | Jugendamtsmitarbeiter sehen die Präventionspolitik als stärker etabliert an. |

Quelle: Eigene Darstellung

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

4 Entwicklungsgrade kommunaler Präventionspolitik in den Modellkommunen

Im Folgenden wird geschaut, wie sehr Präventionspolitik sich in den Kommunen etablieren konnte und inwieweit sich die in Kapitel 3 entwickelten Hypothesen bestätigen. Hierfür werden die Befragungsergebnisse herangezogen. Der Aufbau dieses Kapitels folgt dabei den vier Kriterien zur Bildung von Politikfeldern: Problembewusstsein, Akteure, Institutionen und Instrumente.

4.1 Problembewusstsein und Verankerung des Präventionsthemas in den Modellkommunen

Die 18 Modellkommunen sind mit unterschiedlichen Voraussetzungen in das KeKiz-Vorhaben gestartet. In einigen Kommunen haben die Jugendämter in Vorgängerprojekten bereits explizit einen Präventionsfokus aufgenommen, wie er sich konzeptionell im „Kein Kind zurücklassen!“-Vorhaben wiederfindet. In anderen Kommunen war dies bis 2012 in dieser Form nicht der Fall. Zunächst wurden die Befragten daher gefragt, ob ihre Verwaltungseinheit schon Erfahrungen mit Präventionsprojekten gesammelt hat. Dies ist überwiegend der Fall (vgl. Tabelle 4). **Mehr als zwei Drittel der Befragten (69 %) geben an, bereits (mindestens) einmal an einem Projekt mit Präventionsbezug mitgewirkt zu haben, bevor das KeKiz-Vorhaben 2012 startete.**¹²

Die Spannweite zwischen den KeKiz-Modellkommunen ist groß. Neben zwei Kommunen, in denen alle teilnehmenden Befragten Erfahrung mit Präventionsprojekten angeben, gibt es am anderen Ende des Spektrums drei Kommunen, bei denen die Situation zwischen präventionserfahrenen und -unerfahrenen Befragten gleich ist.¹³

12 Hierunter verbergen sich ganz unterschiedliche Projekte, wie eine Abfrage im Fragebogen ergab. Es handelt sich häufig um (laufende oder ausgelaufene) Modellprojekte, die von Bundes- oder Landesministerien gefördert werden. Meist haben diese einen konkreten Bezugsgegenstand und keinen umfassenden Ansatz. Als eine weitere Antwortgruppe gibt es eigens organisierte lokale Präventionsangebote, wie z. B. Müttercafés. Ein paar wenige der selbstständig entwickelten Projekte haben sogar Vorzeigecharakter und wurden in der (überregionalen) Medienlandschaft vorgestellt. Andere „Projekte“ wiederum sind weniger als solche zu bezeichnen, sondern sind eher dem klassischen Standardangebot einer jeden Kommune bzw. der örtlichen Wohlfahrtsverbände zuzurechnen (z. B. das Prager-Eltern-Kind-Programm, Pekip). An dieser Stelle offenbaren sich die methodischen Grenzen einer solchen Frage.

13 Zur Wahrung von Anonymität werden hier keine Kommunen namentlich genannt.

Demnach gibt es also keine Kommune, die gar keine Erfahrung mit der Präventionspolitik hatte. Der Anteil der präventionserfahrenen Befragten liegt in den Kreisen am höchsten, gefolgt von den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden. Die Fragmentierung des Verwaltungsaufbaus, die lokale Kinderarmutsquote und die Haushaltslage machen kaum einen Unterschied, ob mehr oder weniger Präventionserfahrung vorhanden ist (Tabelle 4). Etwas überraschend ist die Präventionserfahrung in den stärker von Kinderarmut betroffenen Kommunen eher niedrig. Diese Ergebnisse sind vor dem Hintergrund zu betrachten, dass die existierenden präventionsbezogenen Verwaltungsstrukturen und ihre Wahrnehmung durch ihre Nutzer und Hilfesuchenden für die Inanspruchnahme präventiver Angebote ausschlaggebend sind (vgl. Franzke und Schultz 2015). Danach müssten gerade die sozial schlechter gestellten Kommunen Präventionserfahrung sammeln, um Angebote in ihren Merkmalen, Strukturen und Settings so zu gestalten, dass Familien sich diese erfolgreich nutzbar machen (vgl. a. a. O.: 38–39). Die Präventionserfahrung liegt zumindest in den Jugendämtern höher als in den übrigen Verwaltungseinheiten. Da aber auch außerhalb der Jugendämter Präventionserfahrung mit deutlicher Mehrheit vorhanden ist, bestätigt sich das Ergebnis, dass die Präventionspolitik eine Managementaufgabe der gesamten Verwaltung ist und nicht allein durch das Jugendamt verantwortet wird (vgl. Bogumil und Seuberlich 2015).

Tabelle 4: Präventionserfahrung in Abhängigkeit der Einflussvariablen
(in Prozent)

| | Präventionserfahrung vorhanden |
|-------------------------|--------------------------------|
| Insgesamt | 69,3 |
| Kreisangehörige Stadt | 64,1 |
| Kreisfreie Stadt | 69,3 |
| Kreis | 76,3 |
| Niedrige Fragmentierung | 69,5 |
| Höhere Fragmentierung | 69,0 |
| Eher gute Haushaltslage | 69,1 |
| Eher schlecht | 68,2 |
| Niedrigere Kinderarmut | 70,2 |
| Höhere Kinderarmut | 66,9 |
| Jugendamt | 73,3 |
| Nicht Jugendamt | 68,5 |

Quelle: Eigene Darstellung; n = 290; Fragewortlaut: „Hat Ihre Organisation bereits vor dem Start des Projekts ‚Kein Kind zurücklassen (KeKiz)‘ (2012) an Programmen oder Konzepten aktiv teilgenommen, die sich explizit auf die Stärkung von Prävention fokussiert haben?“

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

Erfahrung mit Präventionsprojekten haben ist nicht gleichbedeutend, dass die Akteure und Verwaltungseinheiten in den Kommunen das Thema Prävention in ihrem Denken und Handeln verinnerlicht haben. Sie wurden daher gefragt, wie stark oder schwach Prävention bei ihnen verankert ist. Eine klare Mehrheit von 72 Prozent schätzt die Verankerung des Präventionsdenkens als (eher/sehr) stark ein. Allerdings sehen dies drei von zehn Befragten nicht so und nur jeder vierte Befragte spricht von einer sehr starken Verankerung des Präventionsgedankens (vgl. Abbildung 3). Betrachtet man das Antwortverhalten in den jeweiligen Modellkommunen, sieht in einer Kommune fast immer die Mehrheit der Befragten ein starkes Präventionsdenken. Lediglich in zwei Kommunen sprechen die Befragten mehrheitlich von einer schwachen Verankerung. Besonders häufig sehen die Befragten aus Kreisen (88,6 %),¹⁴ aus Kommunen mit integriertem Verwaltungsaufbau (78,2 %) sowie aus

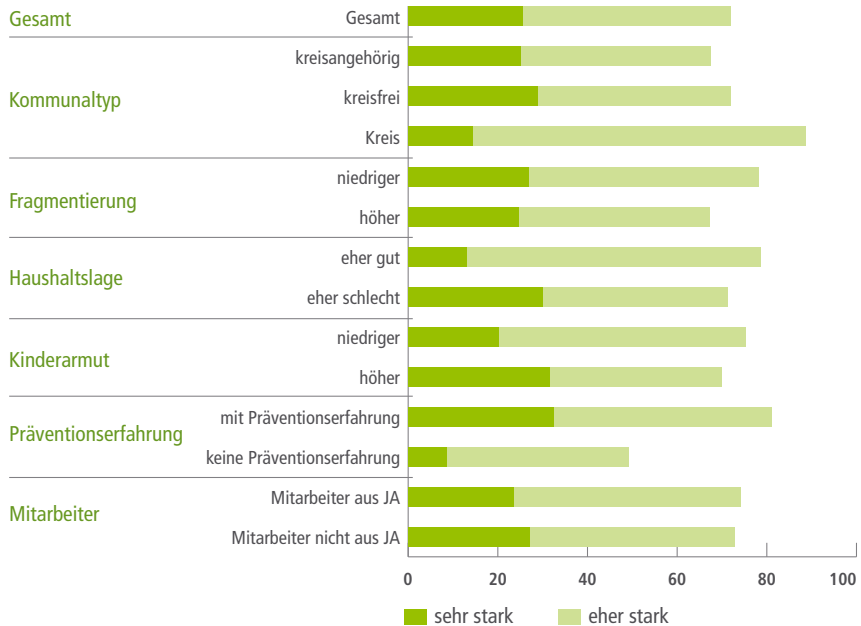
¹⁴ Die Interpretation der Zahlen aus den Kreisen muss aufgrund der vergleichsweise niedrigen absoluten Zahl an Antworten mit Vorsicht erfolgen.

solchen mit besserer Haushaltslage (78,7 %) den Präventionsgedanken stark verankert. Damit bestätigen sich die Annahmen zur Bedeutung der administrativen Fragmentierung und zur Haushaltslage. Allerdings bestätigt sich nicht die erwartete Bedeutung der sozialen Lage. In Kommunen mit eher niedriger Armutsquote sehen 75 Prozent der Befragten den Präventionsgedanken stark verankert, in solchen mit höherer Kinderarmut sehen dies nur 70 Prozent.

Bei den akteursbezogenen Variablen zeigt sich, dass präventionserfahrene und -unerfahrene Befragten die Verankerung des Präventionsthemas sehr unterschiedlich beurteilen (vgl. Abbildung 3). Von den präventionserfahrenen Befragten geben vier von fünf (81 %) an, dass der Präventionsgedanke in ihrer Organisationseinheit (eher/sehr) stark verankert sei. Die Befragten ohne Präventionserfahrung tun dies dagegen nur knapp zur Hälfte (49,3 %). Der Zusammenhang ist statistisch signifikant, allerdings nicht besonders stark ($-0,348^{**}$).¹⁵ Daraus lässt sich folgern, dass es Zeit und Erfahrung im Umgang mit präventiven Angeboten braucht, damit sich der Präventionsgedanke in der Verwaltung breit verankert. Andererseits scheint sich auch in noch präventionsunerfahrenen Verwaltungseinheiten relativ schnell ein Problembewusstsein zu etablieren. Unterschiede zwischen Mitarbeitern des Jugendamtes und Mitarbeitern anderer Ämter sind dagegen kaum vorhanden. Dies lässt sich durch den vorangegangenen Befund erklären, dass die Erfahrung mit Präventionsprojekten auch in den Verwaltungseinheiten außerhalb des Jugendamtes mit deutlicher Mehrheit vorhanden ist.

15 Die hier verwendete statistische Korrelationsanalyse nach Spearman-Rho berechnet i. d. R. die Stärke des Zusammenhangs von Variablen, die Einstellungen und Perzeptionen messen. Die Antworten der Befragten werden in Zahlenwerte umcodiert, um das Rechnen zu ermöglichen. Beispiel: Alle Akteure, die ein „sehr starkes“ Präventionsdenken ausmachen, werden im Datensatz mit einer „1“ vermerkt, sollten sie ein „eher starkes“ Präventionsdenken ausmachen, eine „2“ usw. In diesem Beispiel ergibt der Zusammenhang für die beiden Variablen einen Wert von $-0,329$, welcher auf dem Niveau 0,01 signifikant ist, was durch die beiden Sternchen symbolisiert wird. Dies bedeutet, dass mit einer sehr hohen Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden kann, dass dieses Ergebnis auf die gesamte Grundgesamtheit zutrifft. Die Stärke des Zusammenhangs in einer Korrelationsanalyse wird auf einer Skala von -1 bis $+1$ ausgegeben, wobei der Wert 0 für keinen Zusammenhang bzw. die völlige Unabhängigkeit zwischen zwei Variablen steht. Ein positiver Zusammenhang zwischen zwei Variablen liegt vor, wenn bei einer Erhöhung der Werte in einer Variablen sich die Werte in der anderen Variablen auch erhöhen. Bei einem negativen Zusammenhang würde bei einer Erhöhung der Werte der einen Variable, die der anderen dagegen sinken. Um die Stärke des Zusammenhangs zwischen zwei Variablen einschätzen zu können, haben sich „Daumenregeln“ etabliert. Zusammenhänge von $<0,3$ gelten als schwach, Zusammenhänge zwischen $>0,3$ und $<0,5$ als leicht, Zusammenhänge $>0,5$ als mittel und Zusammenhänge $>0,7$ als stark. In der sozialwissenschaftlichen Umfrageforschung mit Perzeptionsdaten sind Zusammenhänge in einer Größenordnung von mehr als 0,7 eher außergewöhnlich, sodass die genannten Grenzwerte nicht in dieser Schärfe interpretiert werden sollten.

Abbildung 3: Verankerung des Präventionsthemas (in Prozent)



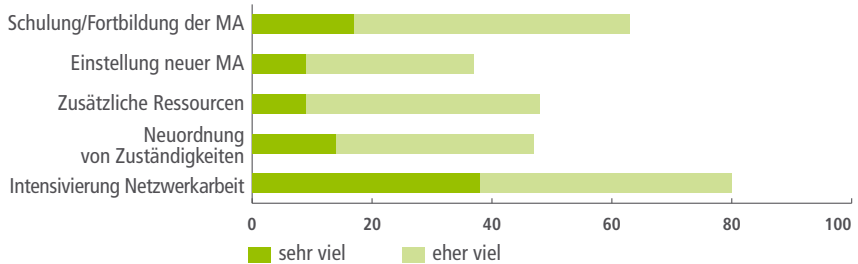
Quelle: Eigene Darstellung; n=303; Fragewortlaut: „Bitte schätzen Sie Ihre Organisation ein: Wie stark oder schwach ist das Thema Prävention im Denken und Handeln Ihrer Organisation verankert?“; angegeben sind die gültigen Prozente

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

Die Kommunen können den Präventionsgedanken durch verschiedene aktive Maßnahmen in ihre Kommunalverwaltung hineinbringen bzw. stärken (Abbildung 4). **Mit Abstand am häufigsten geben die Befragten an, dass zum Zweck der Stärkung der Prävention die Netzwerkarbeit intensiviert bzw. koordiniert wurde.** Knapp vier von fünf Befragten (79,5 %) geben an, dass dies „eher viel“ oder „sehr viel“ der Fall gewesen sei. Als zweithäufigste umgesetzte Maßnahme folgen „Schulungen und Fortbildungen der Mitarbeiter“, die von sechs von zehn Befragten genannt werden. Weniger bedeutsam sind Neuordnungen in der Verwaltungsorganisation, die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen und die Einstellung neuer Mitarbeiter, welche in weniger als der Hälfte der Fälle „viel“ vorgenommen wurden. **Die Modellkommunen haben also**

tendenziell Maßnahmen ergriffen (oder ergreifen müssen), die einfacher umzusetzen und weniger kostenintensiv sind. Das heißt das Ziel der Prävention wird ohne bzw. mit nur geringem zusätzlichem Ressourceneninput intensiver verfolgt, indem bestehende Kompetenzen aktiviert und Synergien geschaffen werden.

Abbildung 4: Maßnahmen zur Stärkung der Prävention (in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung; Erläuterung: n = 278–281; Fragewortlaut: „Inwieweit werden oder wurden folgende Maßnahmen aktuell von Ihnen und Ihrer Organisation ergriffen, um die Etablierung bzw. Stärkung der Präventionspolitik in Ihrer Organisation zu erhöhen?"; der originale Wortlaut der Antwortitems: „Schulung/Fortbildung unserer Mitarbeiter/innen“, „Einstellung neuer Mitarbeiter“, „Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen (auch durch Umverteilung)“, „Neuordnung von Zuständigkeiten/Verwaltungsreorganisation“, „Intensivierung/Koordinierung der Netzwerkarbeit“

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

Bei genauerem Hinschauen fällt auf, dass die Verwaltungseinheiten häufig mehrere der genannten präventionsstärkenden Maßnahmen gleichzeitig intensiviert haben. In Kommunen, die neue Mitarbeiter eingestellt haben, wurden auch zusätzliche Ressourcen bereitgestellt und die administrativen Zuständigkeiten neu geordnet. Dort, wo die Mitarbeiter geschult bzw. fortgebildet wurden, hat sich besonders die Netzwerkarbeit intensiviert.

Unter den Kommumentypen haben die **Kreise (fast) alle Maßnahmen am intensivsten vorgenommen**. Dies trifft besonders auf die Schulung der Mitarbeiter und die Netzwerkarbeit zu. Die kreisfreien Städte haben von allen Kommumentypen am stärksten die Verwaltungsstrukturen reformiert. Die kreisangehörigen Gemeinden dagegen waren im Vergleich am wenigsten tätig, was mit ihrer geringeren Verwaltungsgröße begründet werden kann. Deutliche Unterschiede gibt es weiterhin zwischen

den schwächer und stärker fragmentierten Kommunen. **Die schwächer fragmentierten Kommunen haben durchweg mehr gemacht.** Überraschenderweise bietet die **kommunale Finanzlage keine Erklärungskraft, inwieweit Maßnahmen ergriffen bzw. intensiviert wurden.** Auch nicht dafür, inwieweit neue Mitarbeiter eingestellt oder zusätzliche Ressourcen mobilisiert wurden. Die soziale Lage spielt ebenso keine Rolle. Erwartungsgemäß sind sämtliche Maßnahmen in präventionserfahrenen Kommunen eher umgesetzt worden als in den präventionsunerfahrenen.

Die Anwendungshäufigkeit und -intensität dieser Maßnahmen steht in einem engen statistischen Zusammenhang zur Einschätzung darüber, wie stark oder schwach der Präventionsgedanke in der Verwaltungseinheit verankert ist. Dieser (hoch signifikante) Zusammenhang ist am stärksten zu den Variablen „Schulung/Fortbildung der Mitarbeiter“ und „Intensivierung der Netzwerkarbeit“. **Verwaltungen mit einem stärker verankerten Präventionsgedanken haben sowohl stärker in die Schulung ihrer Mitarbeiter als auch die Intensivierung der Netzwerkarbeit investiert.** Zu den übrigen Variablen ist die Stärke des Zusammenhangs aus statistischer Sicht zwar eher mäßig, aber zumindest hoch signifikant (vgl. Tabelle 5).¹⁶

Tabelle 5: Korrelation des Präventionsgedankens mit Maßnahmen

| | Schulung MA | Einstellung MA | Zusätzliche Ressourcen | Verwaltungsreorganisation | Intensivierung Netzwerke |
|---|-------------|----------------|------------------------|---------------------------|--------------------------|
| Verankerung des Präventionsgedankens | ,435** | ,347** | ,366** | ,374** | ,399** |

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; n = 255–260; Berechnung erfolgte mit Spearman-Rho, **.; Korrelation ist bei Niveau 0,01 signifikant (zweiseitig)

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

¹⁶ Wichtig ist, dass mit diesen Korrelationsanalysen keine Kausalitäten aufgedeckt werden. Es ist lediglich die Aussage möglich, dass zwei Variablen systematisch zusammenhängen, aber nicht, dass – in diesem Fall – durch die Schulung und Fortbildung von Mitarbeitern der Präventionsgedanke automatisch gestärkt wird.

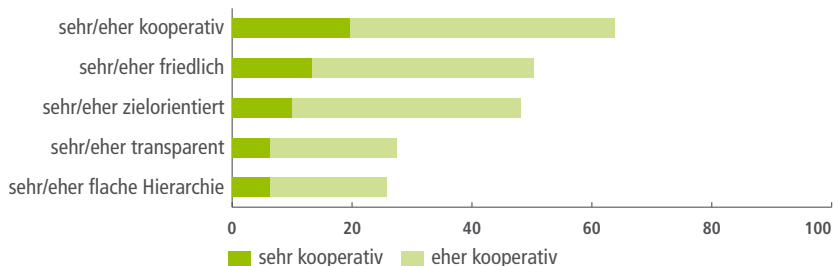
4.2 Präventionspolitik mit Leben füllen

Im folgenden Abschnitt stehen die Verwaltungsabläufe und Verfahren in der Präventionspolitik im Fokus (vgl. Kapitel 3). Es geht darum, wie die Diskussions- und Beteiligungskultur in den Verwaltungsprozessen vonstattengeht (Kapitel 4.2.1), was für eine ressortübergreifende und ganzheitliche Präventionspolitik von Bedeutung ist und welche Verwaltungseinheiten überhaupt an präventionsrelevanten Themen beteiligt werden (Kapitel 4.2.2).

4.2.1 Diskussions- und Beteiligungskultur

Die Adressaten sollten unterschiedliche Aspekte bewerten, die die Diskussionskultur zwischen den an der Präventionspolitik beteiligten Akteuren ausmachen (vgl. Abbildung 5). **Im Ergebnis steht, dass eher ein kooperatives Arbeitsklima herrscht, der Austausch konfliktarm vonstattengeht und eine gewisse Zielorientierung gegeben ist.** Allerdings ist die Zustimmung nicht herausragend. Dagegen wird die Transparenz im Austausch zur Präventionspolitik infrage gestellt. Auch Hierarchien spielen eine große Bedeutung in der Präventionspolitik. Dabei sprechen hohe Transparenzwerte bei gleichzeitig flachen Hierarchien theoretisch für eine bessere Chance zu ressortübergreifender oder auch selbstbestimmter Arbeit.

Abbildung 5: Diskussionskultur in der Präventionspolitik (in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung; n=262–266; Fragewortlaut: „Wie bewerten Sie die generelle Diskussionskultur zwischen den Akteuren in der Präventionspolitik anhand folgender Merkmale?“

In Kommunen mit einem stärker integrierten Verwaltungsaufbau wird die Kooperationskultur positiver, d.h. transparenter und kooperativer eingeschätzt als in den stärker fragmentierten Kommunen. Befragte aus kreisfreien Städten und Kreisen sehen die Diskussionskultur ebenfalls kooperativer als kreisangehörige Gemeinden. Bei den übrigen Strukturvariablen sind die Unterschiede nur marginal und stehen in keinem Zusammenhang mit der Diskussionskultur. Bei den akteursbezogenen Faktoren gibt es einen erheblichen Unterschied zwischen den Befragten mit Präventionserfahrung und denen ohne. Sofern Präventionserfahrung vorhanden ist, werden die Diskussionsprozesse als kooperativer und transparenter wahrgenommen.

Mit klarer Mehrheit geben die Befragten an, dass eine Offenheit gegenüber Vorschlägen zur Optimierung der Präventionspolitik besteht (vgl. Tabelle 6). **Knapp vier von fünf Befragten geben an (78,3 %), dass ihre Vorschläge und Empfehlungen (eher/sehr) offen entgegengenommen würden.** Es fällt auf, dass dies besonders von jenen Akteuren und Verwaltungseinheiten gesagt wird, die zusätzliche Ressourcen in der Präventionspolitik aufwenden und die Netzwerkarbeit intensiviert haben.

Tabelle 6: Offenheit der Verwaltung für Optimierungsvorschläge (in Prozent)

| | sehr offen | eher offen | eher wenig offen | sehr wenig offen |
|---|---------------|---------------|------------------------|------------------------|
| Offenheit für Vorschläge | 9,8 | 68,5 | 18,1 | 3,5 |
| Signifikante Korrelation mit | | | | |
| • „Einstellung neuer Mitarbeiter“ (,241**) | | | | |
| • „Aufwendung zusätzlicher Ressourcen“ (,187**) | | | | |
| • „Intensivierung der Netzwerkarbeit“ (,220**) | | | | |

Quelle: Eigene Darstellung; n = 258; Fragewortlaut: „Wenn Sie Vorschläge oder Empfehlungen zur Optimierung der Präventionspolitik in Ihrer Kommune vorbringen: Wie offen werden diese von den anderen Akteuren aufgenommen?“; Berechnung erfolgte mit Spearman-Rho, **, Korrelation ist bei Niveau 0,01 signifikant (zweiseitig)

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

4.2.2 Beteiligung von Akteuren in der Präventionspolitik

An dieser Stelle wird geschaut, welche Akteure in der Präventionspolitik beteiligt sind und welche Relevanz ihnen zukommt. Die Befragten wurden zunächst anhand einer vorgegebenen Liste gebeten, die für die Steuerung der Präventionsketten und die operative Umsetzung der Präventionspolitik zentralen Akteure zu nennen (Tabelle 7). Mit Abstand am häufigsten werden die Hauptverwaltungsbeamten bei der strategischen Steuerung der Präventionsketten genannt, gefolgt von den Dezernenten und Jugendämtern. Die KeKiz-Koordinatoren und Sozialämter werden nur von einer Minderheit der Befragten als wichtige Akteure der strategischen Steuerung gesehen. Andere Akteure und Verwaltungseinheiten (Gesundheitsämter, freie Träger, Bildungsbüros) werden selten genannt. Für die operative Umsetzung der Präventionspolitik sind im Wesentlichen die Jugendämter und Hauptverwaltungsbeamten zuständig. Es folgen mit einigem Abstand die KeKiz-Koordinatoren, Sozialämter und freien Träger. Andere kommunale Ämter, Stabsstellen, Sozialdienste oder verwaltungsexterne Akteure werden nur punktuell genannt und gehören nicht zu den wichtigen Akteuren. Damit wird deutlich, dass die Präventionspolitik in den Kommunen sehr stark von nur wenigen Akteuren geprägt wird. Neben Hauptverwaltungsbeamten und Dezernenten sind dies die Jugendämter.

Tabelle 7: Wichtigste Akteure in der Präventionspolitik I (in Prozent)

| Für die strategische Steuerung | Angaben | Für die operative Umsetzung | Angaben |
|---------------------------------------|----------------|------------------------------------|----------------|
| Hauptverwaltungsbeamte | 32,7 | Jugendämter | 24,7 |
| Dezernenten | 19,0 | Hauptverwaltungsbeamte | 24,3 |
| Jugendämter | 16,1 | KeKiz-Koordinatoren | 8,0 |
| KeKiz-Koordinatoren | 6,7 | Sozialämter | 6,7 |
| Sozialämter | 6,4 | Freie Träger | 6,7 |
| n | 637 | n | 564 |

Quelle: Eigene Darstellung; n = 244; Fragewortlaut: „Bitte geben Sie max. drei Akteure an, die in der Präventionspolitik Ihrer Kommune besonders wichtig sind für ...“

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

Die Hauptverwaltungsbeamten wären außerdem für die meisten Befragten die ersten Adressaten, wenn es bei präventionsbezogenen Abläufen zu Problemen käme (Ta-

belle 8). Häufiger genannt werden ferner die Jugendämter, aber auch die KeKiz-Koordinatoren und Dezernenten. Auch würde eine Mehrheit der Befragten erwarten, dass durch mehr Kontakt zum Hauptverwaltungsbeamten ihre Arbeit produktiver wäre. Wahrscheinlich weil sie sich durch die „Entscheidungsfähigkeit“ der Verwaltungsspitze größere Chancen z. B. in der Umsetzung und Unterstützung der eigenen Arbeit erwarten. Einige Akteure sehen die Möglichkeit, dass sich durch den Kontakt zu den Akteuren des Gesundheitswesens und zu den sozialräumlichen Akteuren die eigene Arbeit produktiver gestalten lässt.

Tabelle 8: Wichtigste Akteure in der Präventionspolitik II (in Prozent)

| Ansprechpartner bei präventionsbezogenen Problemen | Angaben | Kontakt würde präventive Arbeit produktiver machen | Angaben |
|---|----------------|--|----------------|
| Hauptverwaltungsbeamte | 46,4 | Hauptverwaltungsbeamte | 56,9 |
| Jugendämter | 18,6 | Jugendämter | 16,4 |
| KeKiz-Koordinatoren | 9,6 | Akteure des Gesundheitswesens (Ärzte, Hebammen) | 11,8 |
| Dezernenten | 8,1 | Mitarbeiter mit Planungsfunktion (z. B. Schule, Jugendhilfe) | 10,9 |
| Sozialämter | 5,0 | Sozialräumliche Akteure | 10,0 |
| n | 246 | n | 609 |

Quelle: Eigene Darstellung, n = 241–245; Fragewortlaut: „Bitte geben Sie max. drei Akteure an,“ (Spalte 1) „... die Sie bei Problemen (bei präventionsbezogenen Verwaltungsabläufen und -strukturen) wahrscheinlich zuerst kontaktieren würden?“ und (Spalte 3) „... die Ihre Arbeit produktiver machen würde, wenn Sie mehr Kontakt zu diesen hätten?“

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

Welche Ämter und Organisationen wie intensiv in die Präventionspolitik eingebunden werden, wurde zusätzlich anhand deren Kontakthäufigkeit zu präventionsbezogenen Fragestellungen überprüft. Den Befragten wurde im Fragebogen eine über alle Kommunen gleiche Liste von verwaltungsinternen und -externen Akteuren präsentiert. Es wurden nur Akteure auf die Liste gesetzt, die als präventionsrelevant gesehen werden. Dies sind zum einen jene, die in den vorausgegangenen Studien (Bogumil und Seuberlich 2015; Groos und Jehles 2015: 51–52) als relevant gesehen wurden, als auch jene, mit denen zumindest punktuell Kontakte bestehen. Die Akteure wurden unterschieden nach verwaltungsintern (z. B. Jugend- und Gesundheitsamt) und verwal-

tungsextern (z. B. Schulen und Kindertagesstätten).¹⁷ Zu diesen Akteuren sollten die Befragten angeben, wie oft sie mit diesen über präventionsrelevante Themen kommunizieren. Hierfür wurde eine sechsstufige Skala vorgegeben (täglich, wöchentlich, monatlich, mehrmals im Jahr, jährlich, nie).¹⁸

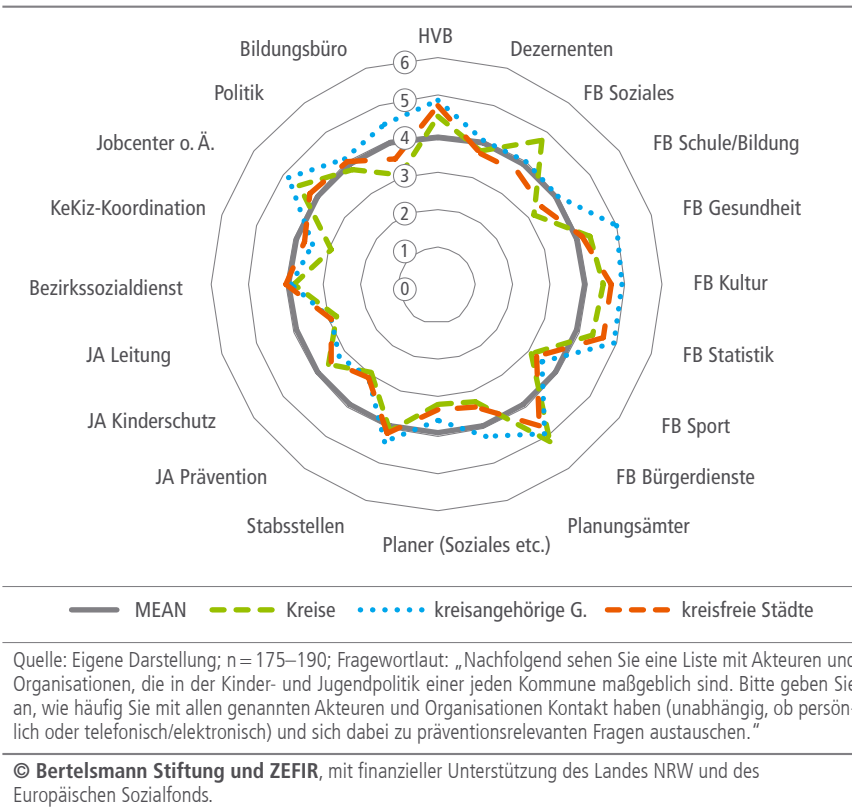
Abbildung 6 zeigt die Durchschnittswerte der Kontakthäufigkeit der verwaltungsinternen Akteure untereinander zu präventionsrelevanten Themen. Zwischen den Akteuren existiert eine gewisse Spannweite. Zu manchen Akteuren besteht durchschnittlich einmal im Monat Kontakt zu präventionsrelevanten Themen, zu anderen nur einmal im Jahr. **Die höchste Kontakthäufigkeit haben erwartungsgemäß die Jugendämter** und hier speziell die Jugendamtsleitungen mitsamt der weiteren jugendamtsinternen Verwaltung (3,02) sowie die Mitarbeiter und Arbeitsbereiche mit präventionsrelevantem Schwerpunkt (3,09). Darunter fallen u. a. die Themen Frühe Hilfen, Soziale Arbeit an Schulen, Jugendsozialarbeit, Familienzentren sowie Jugendförderung. Mit kleinerem Abstand folgt wiederum das Jugendamt, diesmal die Mitarbeiter mit dem Arbeitsschwerpunkt Kinderschutz, zu welchem exemplarisch die „Hilfen zur Erziehung“, der Allgemeine Sozialdienst, die Jugendgerichtshilfe und die Inobhutnahme gezählt werden (3,43). Von ähnlicher Bedeutung sind – aufgrund der engen fachlichen Kompetenzen überraschend – der Fachbereich Sport (3,44) und – wegen ihrer integrierenden Querschnittsfunktion erwartbar – Verwaltungsmitarbeiter mit Planungsfunktion, wie Schulentwicklungs- oder Sozialplaner (3,49). Die nach dem Jugend- und Sportamt wichtigsten kommunalen Ämtern, gemessen an der Kontakthäufigkeit, sind die Schul- und Sozialämter. Erst mit einigem Abstand folgt das Gesundheitsamt, welches im Rahmen der Überprüfung ressortübergreifender Kooperation innerhalb der Fallstudien (Bogumil und Seuberlich 2015) einen höheren Stellenwert zugesprochen bekam. Die Hauptverwaltungsbeamten sind nur wenig involviert, dennoch gehören sie – wie die vorige Frage gezeigt hat – zu den wichtigsten Akteuren. Die KeKiz-Koordinatoren treffen ziemlich genau den Durchschnitt und

17 Die Akteursliste hatte den Anspruch, möglichst die gesamte Breite möglicher Kontakte zu integrieren. Gleichzeitig musste die Akteursliste aggregiert werden, da die Bezeichnungen der Ämter und Fachbereiche wie auch die Zuständigkeiten, speziell im Fall freiwilliger Aufgaben, zwischen den Kommunen variieren. Um den Befragten die Zuordnung zu erleichtern, wurden manche Akteure um eine nähere Arbeitsbeschreibung ergänzt. Eine exakte und für jede Kommune eigens generierte Akteursliste hätte durch die zu hohe Ausdifferenzierung die Vergleichbarkeit zu sehr eingeschränkt.

18 In diese Analyse gehen nur die Antworten aus den 14 Modellkommunen ein, die den Standardfragebogen ausgefüllt haben (vgl. Tabelle 1), da in diesem Amts- und Fachbereichsbezeichnungen über alle Kommunen hinweg standardisiert waren. In der langen Fragebogenversion, die vier Modellkommunen erhielten, wurde die Akteursliste mit den tatsächlichen Amts- und Fachbereichsbezeichnungen erstellt.

können nicht als ein zentraler Akteur ausgemacht werden, zu welchem die übrigen Ämter überdurchschnittlich viel Kontakt haben. Unterschieden nach Kommuntypen wird von den Befragten aus den Kreisen und kreisfreien Städten die höchste Kontakthäufigkeit angegeben (jeweils 3,8), mit leichtem Abstand zu den kreisangehörigen Gemeinden (4,1).

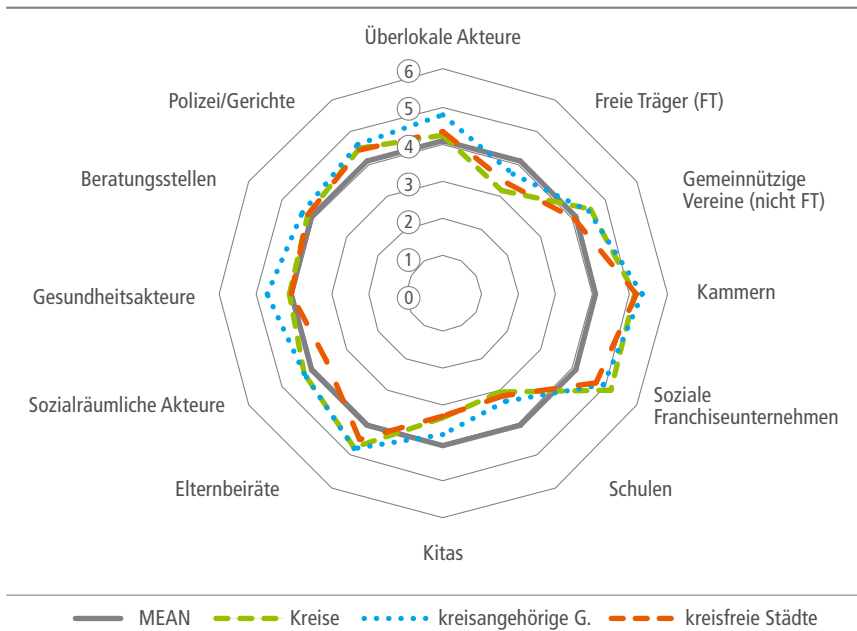
Abbildung 6: Präventionsbezogene Kontakte verwaltungsintern (Durchschnittswerte)



Erwartungsgemäß ist die Kontakthäufigkeit zu verwaltungsexternen Akteuren (4,1) geringer ausgeprägt als zu verwaltungsinternen Akteuren (3,9). Innerhalb dieser Akteursgruppe haben besonders die Schulen (3,11) und Kinderta-

gesstätten (3,32) die höchste Kontakthäufigkeit (vgl. Abbildung 7). Dies steht im Einklang mit den Strategien der Modellkommunen, die ihre Arbeitsschwerpunkte häufig in die jungen Lebensjahre gelegt haben und Schulen wie Kindertageseinrichtungen als wichtige Kooperationspartner begreifen. Der wichtigste Kontaktpartner sind die freien Träger, die in nicht unerheblicher Weise für die sozialpolitische Aufgabenerledigung zuständig sind. Die niedrigste Kontakthäufigkeit liegt mit einigem Abstand bei den Kammern (5,3). Das zeigt, dass die Präventionspolitik eher die jungen Menschen im Blick hat und die Arbeitsmarktintegration bisher nicht so sehr im Fokus steht. Aber auch Elternbeiräte werden offensichtlich noch nicht als strategische Partner erkannt bzw. verstanden und in die administrative Arbeit einbezogen.

Abbildung 7: Präventionsbezogene Kontakte verwaltungsextern (Durchschnittswerte)



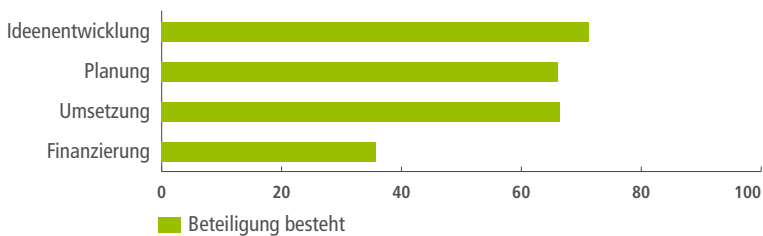
Quelle: Eigene Darstellung; n = 172–177; Fragewortlaut: s. o. Abbildung 6

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

Differenziert nach Kommumentypen wird ein klarer Unterschied in der Kontakthäufigkeit zwischen den kreisangehörigen und den kreisfreien Gemeinden deutlich. Die kreisfreien Städte halten – möglicherweise aufgrund der stärker ausdifferenzierten Verwaltung und des höheren Personalbestands – häufiger Kontakt zu verwaltungs-externen Akteuren. Dies trifft auf jede der vorgegebenen Akteursgruppen zu. Das ist bei einigen Akteuren, wie den überlokalen Akteuren (Bezirksregierung, Landschaftsverbände), unmittelbar verständlich, weil hier der originäre Ansprechpartner eher die Kreisebene ist. Deswegen haben die Kreise gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden häufiger Kontakt zu den genannten Akteuren.

Schließlich sollten die Befragten angeben, ob und bei welchen Möglichkeiten sie in der Präventionspolitik beteiligt werden. **Mit klarer Mehrheit geben die Akteure an, bei der Ideenentwicklung, Planung und Umsetzung der Präventionspolitik zu partizipieren** (vgl. Abbildung 8). Nur bei der Finanzierung ist die Beteiligung deutlich geringer ausgeprägt. In Zusammenhang mit den Einflussvariablen ergibt sich für die Strukturvariablen lediglich ein Zusammenhang mit dem Kommumentyp. Besonders in Kreisen wird die Beteiligung im Vergleich zu den anderen Kommunaltypen hoch eingeschätzt. Darauf folgen die kreisfreien Städte und mit einem gewissen Abstand die kreisangehörigen Gemeinden. **In präventionserfahrenen Kommunen ist die Beteiligung an der Ideenentwicklung deutlich und die Beteiligung an der Planung und Umsetzung leicht höher. In allen vier Punkten ist die Beteiligung des Jugendamtes etwas höher als die der Verwaltungseinheiten außerhalb des Jugendamtes.**

Abbildung 8: Beteiligung an der Präventionspolitik (in Prozent)



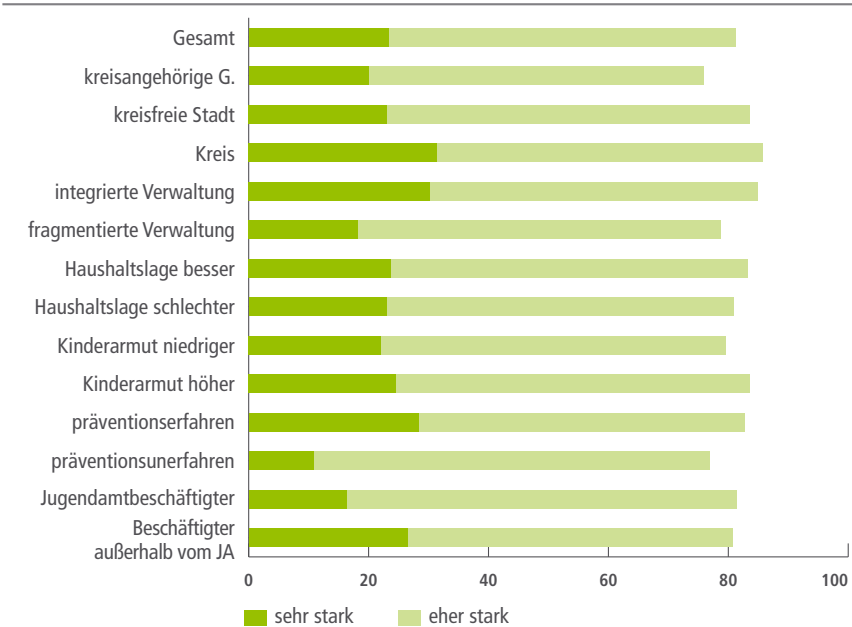
Quelle: Eigene Darstellung; n = 259; Fragewortlaut: „In welcher Rolle werden Sie in der Umsetzung der Präventionspolitik eingebunden? Ich selbst bzw. meine Organisations(-einheit) ist beteiligt bei der ...“

4.3 Institutioneller Kontext kommunaler Präventionspolitik

Den institutionellen Kontext kommunaler Präventionspolitik bilden die lokalen Verwaltungsstrukturen. Diese besitzen einen bedeutsamen Einfluss auf die Art und Möglichkeiten der Produktion präventionsbezogener Leistungen (Wohlfahrt 1998). Speziell innerhalb der ressortübergreifenden Zusammenarbeit werden fachspezifische Denk- und Handlungstraditionen sichtbar, die sich auf die interamtliche Koordinations- und Kooperationschance auszuwirken (Bogumil und Seuberlich 2015). Zwar mögen die Akteure aus unterschiedlichen Politikfeldern bzw. Verwaltungseinheiten die Überzeugung teilen, dass bestehende Ziele am effektivsten in Zusammenarbeit erreicht werden können. Sie sind aber immer auch auf die Stabilität der eigenen Organisation bedacht und besitzen daher ein großes Eigeninteresse (Wegrich und Stimac 2014). Für die konzeptionell integrierende und ressortübergreifende Präventionspolitik ist dies hoch relevant. Von daher wurden die Befragten nach der Bedeutung der Verwaltungsstrukturen gefragt.

Eine sehr große Mehrheit der Befragten sieht einen (eher/sehr) starken Einfluss des Verwaltungsaufbaus auf die Qualität der Präventionsarbeit (vgl. Abbildung 9). Dies wird von Vertretern sämtlicher Kommunaltypen bestätigt, besonders aber von den Kreisen und kreisfreien Städten. Auch in den integrierten und stärker von Kinderarmut betroffenen Kommunen sieht man die Bedeutung von Verwaltungsstrukturen tendenziell höher. Außerdem messen präventionserfahrene Akteure den Verwaltungsstrukturen eine höhere Bedeutung zu, möglicherweise auf Basis bisheriger Erkenntnisse aus ihrer praktischen Tätigkeit.

Abbildung 9: Verwaltungsaufbau und strukturelle Einflussvariablen (in Prozent)



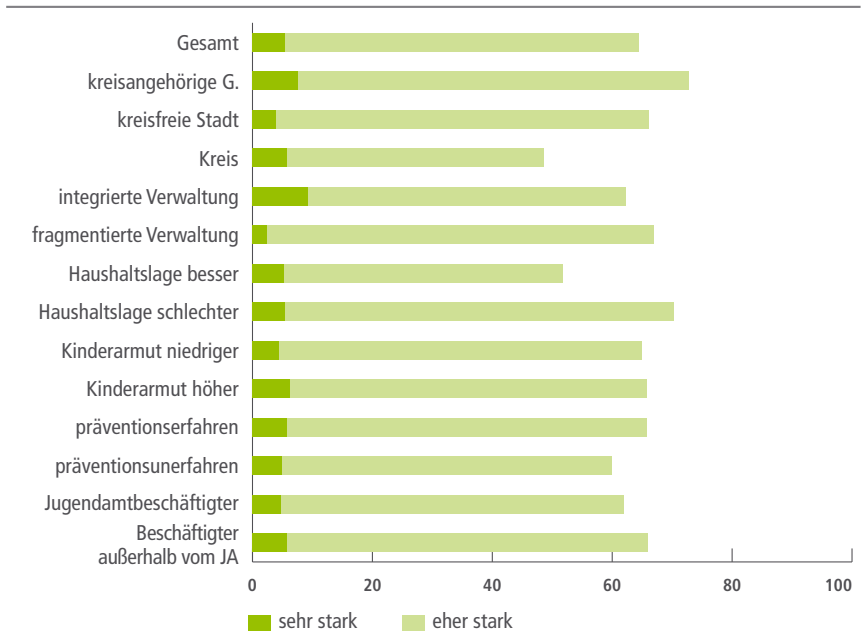
Quelle: Eigene Darstellung; n = 277; Fragewortlaut: „Wie stark oder schwach sehen Sie in der Form des kommunalen Verwaltungsaufbaus einen Faktor, der die Qualität der Präventionsarbeit beeinflussen kann?“

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

Ebenfalls eine deutliche Mehrheit der Befragten Akteure sieht starke unterschiedliche fachbereichsspezifische Traditionen und Denk- und Handlungsmuster innerhalb der Präventionspolitik (vgl. Abbildung 10). Zwar würden diese nur wenige Befragte (6 %) als sehr stark bezeichnen, aber in der Konsequenz zeigt dies, dass eine **ressortübergreifende Zusammenarbeit auf Übersetzungsarbeit angewiesen** ist. Speziell in kreisangehörigen Gemeinden sind althergebrachte Denk- und Handlungstraditionen anzutreffen (73 %), während dies in den Kreisen viel seltener ist (49 %). Überdurchschnittlich stark werden fachbereichsspezifische Denk- und Handlungstraditionen außerdem in finanziell schwächeren und in stärker fragmentierten Kommunen beobachtet (70 bzw. 67 %). Besonders auffällig ist, dass die Befragten aus finanziell performanteren Kommunen mehrheitlich von schwachen Denk-

und Handlungstraditionen sprechen. Auch die präventionserfahrenen Befragten bewerten vorherrschende Denk- und Handlungstraditionen stärker als die unerfahrenen Akteure (Abbildung 10). Das mag zunächst überraschen, kann aber der Ausdruck für eine bewusstere Wahrnehmung der unterschiedlichen Handlungslogiken sein.

Abbildung 10: Denk- und Handlungstraditionen und Einflussvariablen (in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung; n=266; Fragewortlaut: „Präventionspolitik ist ein Querschnittsthema und reicht in verschiedene Fachbereiche hinein, die ganz unterschiedliche Traditionen und Denk- und Handlungslogiken haben (z. B. Schule, Gesundheitswesen, Jugendpolitik). Wie stark oder wie schwach machen sich diese potenziellen Unterschiede in der Präventionspolitik in <Kommune> bemerkbar?“

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

Auch die **Flexibilität der Verwaltung in Reaktion auf neue Umstände** wird von **knapp zwei Dritteln der Befragten (65%) eher positiv eingeschätzt** (Tabelle 9). Ein Drittel der Befragten sieht jedoch eher eine unflexible Verwaltung. Die Flexibilität der Verwaltung hängt mit ihrer Offenheit für Optimierungsvorschläge zusammen. Je höher die Flexibilität eingeschätzt wird, desto offener werden die Verwaltungseinhei-

ten für Optimierungsvorschläge gesehen. Die Flexibilität liegt dann signifikant höher, wenn die Verwaltungseinheiten bei der Einstellung neuer Mitarbeiter in die Aufwendung zusätzlicher Ressourcen und in die Intensivierung der Netzwerkarbeit investiert haben. Dieser Zusammenhang zeigte sich bereits bei der Offenheit für Optimierungsvorschläge. Zusätzlich geht eine stärkere Reorganisation der Verwaltung mit einer höheren Flexibilität einher.

Tabelle 9: Flexibilität in der Verwaltung auf neue Umstände (in Prozent)

| | sehr flexibel | eher flexibel | eher unflexibel | sehr unflexibel |
|---|---------------|---------------|-----------------|-----------------|
| Flexibilität der Verwaltung | 7,3 | 57,7 | 32,9 | 2,1 |
| Signifikante Korrelation mit | | | | |
| • „Einstellung neuer Mitarbeiter“ (,242**) | | | | |
| • „Aufwendung zusätzlicher Ressourcen“ (,278**) | | | | |
| • „Reorganisation der Verwaltung“ (,258**) | | | | |
| • „Intensivierung der Netzwerkarbeit“ (,280**) | | | | |
| • „Offenheit für Optimierungsvorschläge“ (,321**) | | | | |

Quelle: Eigene Darstellung; n = 278; Fragewortlaut „Wie flexibel schätzen Sie die örtlichen Organisationen und Netzwerkstrukturen ein, zeitnah auf akute Entwicklungen reagieren zu können?“; Berechnung erfolgte mit Spearman-Rho, **, Korrelation ist bei Niveau 0,01 signifikant (zweiseitig)

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

Bisher konnten wir auf Basis der Befragungsergebnisse feststellen, dass weiterhin fachbereichsspezifische Denk- und Handlungsmuster vorherrschen, dass Verwaltungsstrukturen eine wichtige Rolle für die Umsetzung von Präventionspolitik spielen und dass die Verwaltungen sich insgesamt offen und flexibel verhalten. Welche Faktoren spielen noch eine Rolle, um eine Präventionspolitik in den Kommunen zu etablieren? In der Untersuchung zur Umsetzung ressortübergreifender Präventionspolitik in den Modellkommunen wurden mithilfe von Expertengesprächen mehrere Faktoren ausgemacht (vgl. Bogumil und Seuberlich 2015). Die befragten Akteure sollten nun aus einer vorgegebenen Liste mögliche Faktoren benennen, die aus ihrer Sicht für eine Etablierung der Präventionspolitik hilfreich sind. Kongruent mit den Interviewergebnissen bestätigt sich die **besondere Bedeutung der Unterstützung durch die Verwaltungsspitze, eine dauerhafte Anlage, eine hohe Verbindlichkeit und eine funktionierende Netzwerkarbeit**. Auch die Überwindung fachres-

sortspezifischen Denkens rankt hoch. Dies geht konform mit den Ergebnissen von Stöbe-Blossey (2016), die aufgrund der besonderen Bedeutung hierarchischer Strukturen in Kommunalverwaltungen nur geringe Chancen für Etablierung neuer, politikfeldübergreifender Themen in einem Bottom-up-Prozess sieht. Nur eine Minderheit schreibt einer großen Informations- und Datenbasis sowie einer guten kommunalen Finanzlage größere Bedeutung zu(vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11: Hilfreiche Bedingungen zur Etablierung von Präventionspolitik (absolute Nennungen)



Quelle: Eigene Darstellung; n=280; in Klammern Anzahl der Nennungen der Kategorie „trifft voll und ganz zu“; Fragewortlaut: „Welche Gegebenheiten sind für eine gelingende Präventionspolitik zentral?“

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

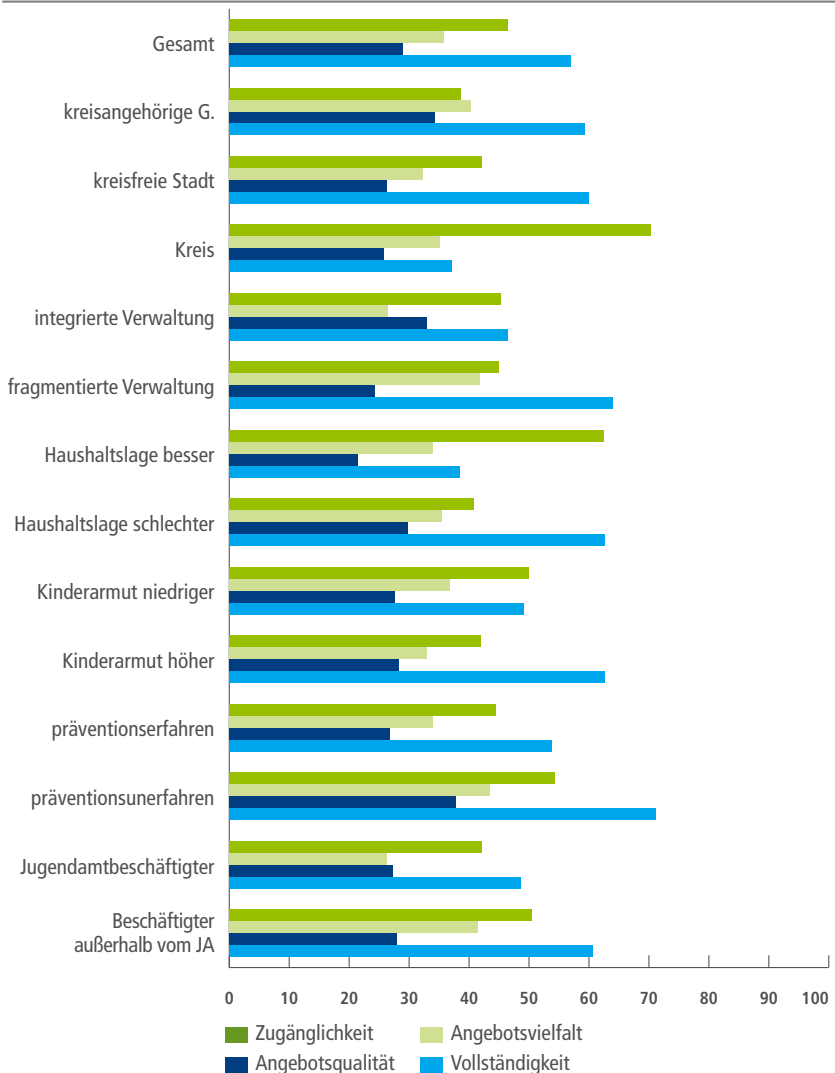
Zwischen der Bedeutung der Verwaltungsstrukturen und den Erfolgsfaktoren der Etablierung von Präventionspolitik ergeben sich erwähnenswerte Zusammenhänge: **Akteure, die von einer hohen Bedeutung der Verwaltungsstrukturen berichten, geben häufiger an, dass zur Etablierung der Präventionspolitik die Unterstützung der Verwaltungsspitze und eine hohe Verbindlichkeit wichtig sind. Dort, wo die Verwaltungsstrukturen als bedeutsam angesehen werden, wurde über-**

durchschnittlich oft als präventionssteigernde Maßnahme die Intensivierung der Netzwerkarbeit vorgenommen.

4.4 Verbesserungsbedarf am präventiven Instrumentarium

In Bezug auf das vorhandene Instrumentarium in der Präventionspolitik wurde nicht nach den einzelnen (bestehenden) Instrumenten gefragt, sondern danach, in welchen Bereichen noch weitere Handlungsbedarfe bestehen. Hierfür wurde ein Set an Möglichkeiten vorgegeben, die evtl. noch einen Optimierungsbedarf besitzen könnten (Zugänglichkeit, Vollständigkeit, Angebotsvielfalt und -qualität, Migranten- und Sozialraumorientierung). **Die Befragten geben mehrheitlich an, dass es hinsichtlich der Vollständigkeit präventionsbezogener Angebote einen hohen Optimierungsbedarf gebe. Der Verbesserungsbedarf bei der Zugänglichkeit, der Angebotsvielfalt und der Angebotsqualität wird mehrheitlich gering eingeschätzt und fällt besonders bei Letzterem gering aus** (vgl. Abbildung 12). Die Befragten sehen sich also in diesen Punkten gut aufgestellt. Betrachtet man die Ergebnisse differenziert nach Kommunaltyp, fällt auf, dass die Kreise besonderen Verbesserungsbedarf bei der Zugänglichkeit sehen, die Städte und Gemeinden dagegen eher bei der Vollständigkeit des Angebots. **Befragte aus Kommunen mit eher integriertem Verwaltungsaufbau, niedriger Kinderarmut und besserer Haushaltslage sehen insgesamt weniger Optimierungsbedarf in der Angebotsvielfalt und -vollständigkeit.**

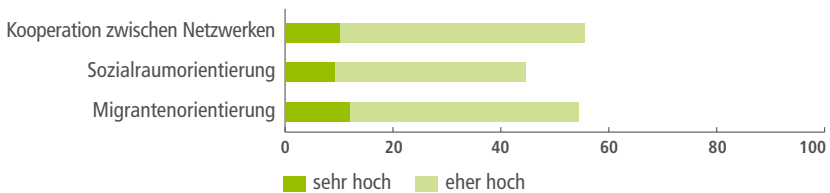
Abbildung 12: Verbesserungsbedarf in der Präventionspolitik (in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung; n=257–263; Fragewortlaut: „Wie schätzen Sie aktuell den Verbesserungsbedarf beim generellen Angebot an präventiven Maßnahmen in <Kommune> hinsichtlich folgender Aspekte ein? Der Verbesserungsbedarf ist bei der ...“

Als weitere Handlungsfelder zur Optimierung der Präventionspolitik identifiziert die Hälfte der Befragten außerdem die Verbesserung der Netzwerkkooperation und in der Sozialraum- und Migrantenorientierung (Abbildung 13). Allgemein wird der Optimierungsbedarf bei den Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden, den Kommunen mit besserer Haushaltslage und niedriger Kinderarmut sowie von präventionsunerfahrenen Akteuren höher eingeschätzt.

Abbildung 13: Weiterer Optimierungsbedarf in der Präventionspolitik (in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung; n = 266

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

5 Fazit und Handlungskonsequenzen

Ziel dieses Berichts war die Prüfung, inwieweit die kommunale Präventionspolitik auf dem Weg ist, sich als Thema in den Kommunalverwaltungen zu etablieren. Hierfür wurde zunächst erörtert, welche Elemente ein neues politisches Thema in der Verwaltung ausmachen. Um als etabliert zu gelten, braucht es eine gemeinsam geteilte Problemdefinition und Einvernehmen darüber, dass Prävention wichtig ist. Des Weiteren bedarf es der Akteure, die sich mit Prävention befassen, Institutionen, die den Handlungsrahmen konstituieren, und Instrumente, mit denen die Bearbeitung des gemeinsam identifizierten Problems erfolgt. Anschließend wurden Einflussvariablen herausgearbeitet und Hypothesen formuliert, die einen Einfluss auf die Genese und Etablierung eines neuen Politikfeldes haben. Auf Basis einer standardisierten Befragung in den Modellkommunen wurde der Einfluss dieser Variablen überprüft.

Fasst man das Ergebnis dieser Untersuchung zusammen, sind hinsichtlich der vier Kriterien zur Etablierung der Präventionspolitik (Problembewusstsein, Akteure, Institutionen und Instrumente) klare Hinweise vorhanden, die dafür sprechen, dass Prävention sich als ein zentrales Thema der Kommunalpolitik und -verwaltung verstetigt.

Der Präventionsgedanke ist angekommen.

Die Befragten bestätigen mehrheitlich, dass der Präventionsgedanke in der Verwaltung angekommen ist, am stärksten in Kommunen mit langer Präventionserfahrung. Folgt man zusätzlich den Ergebnissen einer jüngsten Befragung nordrhein-westfälischer Dezernenten, deren Zuständigkeit in den Bereich der Präventionspolitik fällt, ist der Präventionsgedanke in der Arbeit bestehender Politikfelder mehrheitlich angekommen. Diese Zustimmung ist in den KeKiz-Modellkommunen noch einmal höher als in den Kommunen, die nicht an diesem Vorhaben beteiligt sind (Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit GEBIT 2017).¹⁹

¹⁹ Danach hätten sich in den Modellkommunen mehr als die Hälfte (56,5 %) der befragten Dezernenten bisher sehr intensiv mit dem Thema Prävention beschäftigt. Gut vier von fünf Dezernenten (81,9 %) der Modellkommunen würden den aktuellen Stellenwert der Prävention in ihrer Kommune als hoch bis sehr hoch einstufen (Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit GEBIT 2017).

Erfahrungen mit Präventionsvorhaben sind mehrheitlich vorhanden.

In der Präventionsarbeit geben die als relevant identifizierten Akteure mit deutlicher Mehrheit an, an den Prozessen in irgendeiner Weise beteiligt zu werden. Der am stärksten beteiligte Akteurskreis ist das Jugendamt. Andere Ämter und Fachbereiche sind ebenfalls beteiligt, jedoch erheblich weniger relevant. Die Beteiligung erfolgt sowohl bei der Ideenfindung, der Planung als auch der Umsetzung. Kooperative Finanzierungsmodelle (vgl. Lohse et al. 2016) sind im Präventionsbereich bisher wenig verbreitet.

Maßnahmen zur Stärkung der Prävention wurden ergriffen.

Die Modellkommunen haben vor allem Maßnahmen zur Intensivierung der Netzwerkarbeit sowie zur Fortbildung und Schulung der Mitarbeiter ergriffen. Darüber konnten ohne oder mit nur geringem Ressourceninput Verbesserungen in der Präventionspolitik erreicht werden. Neuordnungen in der Verwaltungsorganisation, die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen und die Einstellung neuer Mitarbeiter wurden auch, aber deutlich seltener vorgenommen.

Der Grad der Institutionalisierung variiert stark.

Hinsichtlich der institutionellen Dimension hat sich bestätigt, dass Verwaltungsstrukturen wie fachbereichsspezifische Denk- und Handlungstraditionen, eine mehr als nennenswerte Rolle spielen. Trotzdem wird eine Offenheit für Optimierungsvorschläge in der Präventionspolitik und eine Flexibilität der Verwaltung auf neue Umstände konstatiert. Es gibt Kommunen, die mit der Institutionalisierung der Präventionspolitik weiter sind, andere hingegen haben noch einen längeren Weg vor sich. Dies ist nicht weiter verwunderlich, denn die Genese aller Politikfelder ist das Resultat langfristiger Entwicklungen und entsteht nicht auf Knopfdruck. So lässt sich häufig auch erst in der Retrospektive erkennen, wann ein Politikfeld konkret entstanden ist. Hilfreich sind eine hohe Verbindlichkeit, Dauerhaftigkeit sowie die Unterstützung der Verwaltungsspitze. Aber die kommunale Präventionspolitik bewegt sich in den Modellkommunen darauf zu und in manchen Kommunen kann man bereits von der erfolgreichen Genese des Politikfeldes „kommunale Präventionspolitik“ sprechen.

Instrumente sind weiter ausbaufähig.

Bei den Instrumenten der Präventionspolitik wird noch von rund der Hälfte der Akteure von Verbesserungsbedarf gesprochen. Optimierungsbedarf wird etwas weniger bei der Zugänglichkeit der Angebote, deren Vielfalt und Qualität, sondern aktuell stärker bei der Migrantenorientierung, Vollständigkeit in der Versorgung sowie in der Kooperation zwischen den Netzwerken gesehen.

Kreisangehörige Gemeinden sind wenig beteiligt.

Es hat sich außerdem gezeigt, dass die in Kapitel 3 herausgearbeiteten Hypothesen einen Einfluss auf die Genese und Reifung der Präventionspolitik besitzen. Dieser Einfluss ist jedoch keinesfalls gleichmäßig, sondern ausgesprochen unterschiedlich. Unterschiede sind besonders zwischen den Kommunaltypen kreisangehörige Gemeinde, kreisfreie Stadt und Kreis auszumachen. Die Kreise sind am weitesten auf dem Weg, Präventionspolitik zu etablieren, während die kreisangehörigen Gemeinden noch den längsten Weg gehen müssen. Im Ergebnis spiegelt sich auch die häufig enge Personaldecke in kreisangehörigen Gemeinden. Hier deutet sich weiterer Handlungsbedarf auch in der Kooperation zwischen Kreisen und den kreisangehörigen Gemeinden an, wenn das Ziel einer kohärenten Präventionskette erreicht werden soll.

Präventionserfahrung hat den größten Einfluss auf die Präventionspolitik.

Größere Unterschiede gibt es auch zwischen präventionserfahrenen und -unerfahrenen Akteuren, die wiederholt in den vier Kriterien eines Politikfeldes (Problembewusstsein, Akteure, Institutionen, Instrumente) auftauchen. In präventionserfahrenen Kommunen ist der Präventionsgedanke am stärksten verankert. Dort wurde am meisten in die Schulung von Mitarbeitern und die Intensivierung der Netzwerkarbeit investiert, auch wird die Diskussionskultur als kooperativer und transparenter wahrgenommen. Außerdem ist die Beteiligung in allen Phasen der Präventionspolitik am höchsten. Bei den anderen Variablen ist der Zusammenhang eher punktueller Art. Es bestätigt sich somit, dass es Zeit und Erfahrung im Umgang mit präventiven Angeboten braucht, damit sich der Präventionsgedanke in der Verwaltung breit verankern kann.

Welche Handlungskonsequenzen ergeben sich daraus für Kommunen – und hier sind nicht allein die untersuchten Modellkommunen gemeint –, um Präventionspolitik etablieren?

5.1 Zeit nehmen und lassen, um Präventionserfahrung zu sammeln!

Als eine besonders erklärungskräftige Variable hat sich die Präventionserfahrung herausgestellt. Akteure und Verwaltungseinheiten, die über Präventionserfahrung verfügen, haben das Thema in ihrem Problembewusstsein stärker verankert. Mit der Präventionserfahrung verbessert sich auch die Diskussionskultur in der Präventionspolitik. Sie wird vor allem kooperativer und zielorientierter.

5.2 Ressortübergreifende Kommunikation institutionalisieren, um Fragmentierung zu überwinden!

Da sich zudem gezeigt hat, dass Verwaltungsstrukturen eine Rolle für die Präventionspolitik spielen und in stärker fragmentierten Kommunalverwaltungen der Präventionsgedanke weniger tief verwurzelt sind, sollte angestrebt werden, stärker amts- und ressortübergreifend zu agieren. Dies ist auch im Sinne des ganzheitlichen Ansatzes der Prävention, die über die reine Kinder- und Jugendhilfe hinausgeht.

5.3 Zusammenarbeit und Verbindlichkeit verstetigen!

Neben der Beteiligung weiterer Ämter können auch gezielte Maßnahmen zur Stärkung der Prävention ergriffen werden. Dafür ist nicht unbedingt der Einsatz zusätzlicher Ressourcen notwendig, sondern es zeigen sich bereits positive Zusammenhänge zur Schulung und Fortbildung von Mitarbeitern und der Intensivierung der Netzwerkarbeit. Trotzdem empfiehlt es sich, auch zusätzliche Ressourcen bereitzustellen, weil mit diesen zusätzlich die Flexibilität der Verwaltung und die Offenheit für Vorschläge gestärkt werden kann.

5.4 Politischen Rückhalt sichern!

Erwartungsgemäß spielt auch die Verbindlichkeit und Dauerhaftigkeit eine große Rolle. Neben einer Unterstützung durch die Verwaltungsspitze bietet es sich zur Verstärkung der Präventionspolitik an, diese durch einen politischen Beschluss der Vertretungskörperschaft zu legitimieren. Außerdem sollten dauerhafte Strukturen kurzfristigen Projektlösungen vorgezogen werden.

Die finanzielle und soziale Lage einer Stadt haben nach diesen Ergebnissen kaum Bedeutung, ob und wie stark sich die Präventionspolitik vorangeschritten ist. Sowohl in finanziell wie sozialstrukturell performanten und weniger performanten Kommunen lässt sich eine Präventionspolitik etablieren.

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! Kommunen in NRW beugen vor“ (KeKiz).

Dr. Marc Seuberlich war 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! Kommunen in NRW beugen vor“ (KeKiz).

Literatur

- Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit GEBIT Münster und con_sens (2017). **Dezernentenbefragung zu Stellenwert und Prioritäten kommunaler Prävention**. Deskriptive Ergebnisse. Gütersloh (im Erscheinen).
- Bönker, Frank (2008). „Interdependenzen zwischen Politikfeldern – die vernachlässigte sektorale Dimension der Politikverflechtung“. **Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen**. Hrsg. Frank Janning und Katrin Toens. Wiesbaden. 315–330.
- Bogumil, Jörg, Falk Ebinger, Lars Holtkamp und Marc Seuberlich (2016). „Institutionelle Reflexivität in der öffentlichen Verwaltung“. **Spiegel der Organisation. Innovationsfähigkeit durch institutionelle Reflexivität**. Hrsg. Manfred Moldaschl und Daniela Manger. München und Mering. 63–86
- Bogumil, Jörg, und Marc Seuberlich (2015). **Gestalten statt Verwalten. Ressortübergreifende Präventionspolitik**. Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“, Werkstattbericht. Gütersloh.
- Burger, Reiner (2014). „Auf der Suche nach der Präventionsrendite“. **Frankfurter Allgemeine Zeitung** 16.3.2014. (Auch online unter <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/nrw-hannelore-krafts-politik-fuer-kinder-12845886.html>, Download 15.11.2016).
- Döhler, Marian (2015). „Das Politikfeld als analytische Kategorie“. **der moderne staat (dms)** (8) 1. 51–69.
- Ebinger, Falk (2013). **Wege zur guten Bürokratie**. Baden-Baden.
- Franzke, Annette, und Annett Schultz (2015). **Präventionsangebote – Was beeinflusst die Inanspruchnahme?** Materialien zur Prävention der Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“, Werkstattbericht. Gütersloh.
- Groos, Thomas, und Nora Jehles (2015). **Der Einfluss von Armut auf die Entwicklung von Kindern. Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchung**. Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“, Werkstattbericht. Gütersloh.
- Grunow, Dieter (2003). „Der Ansatz der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse“, **Politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse**. Hrsg. Dieter Grunow. Opladen. 15–59.

- Jann, Werner (2011). „Verwaltungswissenschaft, Policy-Forschung, Managementlehre“. **Handbuch zur Verwaltungsreform**. Hrsg. Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard und Göttrik Wewer. Wiesbaden. 67–78.
- King, Gary, Robert O. Keohane und Sidney Verba (1994). **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. Princeton: University Press Group Ltd.
- Krone, Sikrit, Andreas Langer, Ulrich Mill und Sybille Stöbe-Blossey (2009). **Jugendhilfe und Verwaltungsreform**. Wiesbaden.
- Kuckartz, Udo (2012). **Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung**. Weinheim und Basel.
- Landeskoordinierungsstelle „Kein Kind zurücklassen“ (Hrsg.) (2015). **Fachmagazin zum Landesmodellvorhaben „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“** für das Jahr 2015. Düsseldorf.
- Loer, Kathrin, Renate Reiter und Annette Elisabeth Töller (2015). „Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es?“. **der moderne staat (dms)** (8) 1. 7–28.
- Lohse, Katharina, Thomas Meysen, Stephanie Götte, Nerea González Méndez de Vigo und David Seltmann (2017). **Akteursübergreifende Prävention – verknüpfte Planung, Umsetzung und Finanzierung von Präventionsketten**. Gütersloh (im Erscheinen).
- Micosatt, Gerhard, und Elmas Yilmaz (2015). **Kommunale Prävention – fiskalisch fokussiert. Eine Abgrenzung im Verbund staatlicher Aufgaben für ein gelingendes Aufwachsen**. Gütersloh.
- Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (MIK NRW) (2014). „Haushaltsstatus der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen“. <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-haushalte/daten-berichte/haushaltsstatus.html> (Download 5.9.2015).
- Scharpf, Fritz W. (1973). **Planung als politischer Prozess: Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie**. Frankfurt am Main.
- Schmidt, Cornelia (2012). **Kinder- und Jugendhilfeleistungen in deutschen kreisfreien Städten. Ausprägung und Erklärungsfaktoren**. Wiesbaden.
- Schneider, Volker, und Frank Janning (2006). **Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik**. Wiesbaden.

Stöbe-Blossey, Sybille (2016). „Kooperation in der Sozialpolitik: Koordinationsmechanismen an den Schnittstellen von Politikfeldern“. **der moderne staat (dms)** (9) 1. 161–182.

Wegrich, Kai, und Vid Stimac (2014). „Coordination Capacity“. **The Problemsolving Capacity of the Modern State. Governance Challenges and Administrative Capacities**. Hrsg. Martin Lodge und Kai Wegrich. Oxford: University Press. 41–62.

Wohlfahrt, Norbert (1998). „Zusammenfassung der Diskussion“. **Modernisierung der Jugendhilfe – welche Rolle spielt die Politik?** Hrsg. Rolf Brandel, Sybille Stöbe-Blossey und Norbert Wohlfahrt. Gelsenkirchen.

Wohlgemuth, Katja (2009). **Prävention in der Kinder- und Jugendhilfe**. Wiesbaden.

Wunderlich, Holger (2014). **Familienpolitik vor Ort. Strukturen, Akteure und Interaktionen auf kommunaler Ebene**. Wiesbaden.

„Aber es war sehr, sehr hilfreich“



Im Modul „Elterninterviews“ der wissenschaftlichen Begleitung des Projektes „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ (KeKiz) geht es darum, die Inanspruchnahme präventiv ausgerichteter Angebote besser zu verstehen. Der Werkstattbericht beschreibt, wie Eltern an Informationen über vorhandene Angebote und Maßnahmen gelangen. Er zeigt, welche Bewertungskriterien die Eltern bei der Beurteilung präventiv ausgerichteter Angebote anlegen und wie sie selbst die Wirkung für ihr Kind und sich selbst sehen. Hiermit bieten sich Anknüpfungspunkte für die Gestaltung von Angeboten und von Nutzungsprozessen präventiv ausgerichteter Angebote.

In Typen denken



Im Modul „Elterninterviews“ der wissenschaftlichen Begleitforschung des Modellvorhabens „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ (KeKiz) steht der Prozess der Inanspruchnahme präventiver Angebote aus der Sicht der Familien im Vordergrund. Der vorliegende Werkstattbericht stellt Typologien vor, die neue Erkenntnisse über die Zielgruppe und deren spezifisches Inanspruchnahmeverhalten liefern. Der kommunalen Praxis kann damit ein Werkzeug an die Hand gegeben werden, welches unterstützend auf die passgenaue Planung und Gestaltung präventiver Angebote wirkt.

Ist kommunale Präventionspolitik mittlerweile etabliert in der Verwaltungspraxis oder handelt es sich eher um „soziale Rhetorik“ politischer Entscheidungsträger, ohne dass relevante Ressourcen in dieses Thema gesteckt werden? Der vorliegende Bericht geht dieser Frage nach und diskutiert die kommunale Präventionspolitik als neues Handlungsfeld der Kommunalpolitik. Die Ergebnisse einer standardisierten Befragung unter den Modellkommunen zeigen, dass die Prävention in weiten Teilen der Kommunalverwaltung angekommen ist, aber noch stärker Wurzeln schlagen muss.

Has municipal preventive policy now become well-established in administrative practice or is it more the case that political decision-makers are issuing “social rhetoric” without investing the necessary resources in this area? This report explores the aforementioned question and discusses municipal preventive policy as a new area of activity for municipal politics. The results of a standardised survey undertaken in the model municipalities show that prevention has taken root in large parts of local government but that it needs to become more firmly established.

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

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