

Constanze Janda (Hrsg.)

Wege zur nachhaltigen Verankerung von Präventionsketten in Kommunen



Wege zur nachhaltigen Verankerung von Präventionsketten in Kommunen

Inhaltsverzeichnis

Zu diesem „Speyerer Arbeitsheft“ <i>Constanze Janda</i>	IV
Vorwort <i>Markus Büchel / Marc von Krosigk</i>	VII
Ansätze zur Verbesserung der Situation von Kindern und Jugendlichen in Armutslagen im Kontext aktueller Herausforderungen <i>Silke Tophoven</i>	11
Rechtskreisübergreifende Kooperationsgebote im Sozialrecht <i>Constanze Janda</i>	23
Kommunale Präventionsketten: Eine Chance zur Stärkung benachteiligter Kinder und Jugendlicher hinsichtlich effektiver Wahrnehmung ihrer Grundrechte? <i>Christina Wieda</i>	39
Resilienzkonstellationen stärken. Ansatzpunkte für lokale Strategien gegen Kinderarmut <i>Johannes Schütte</i>	55
Bildungsbenachteiligung und soziale Ungleichheit – Präventionsketten als Lösung? <i>Jörg Fischer</i>	65
Kooperation und Integration von Diensten – Herausforderung für lokale Sozialpolitik: Das Beispiel des Übergangs von Schule in den Beruf <i>Matthias Schulze-Böing</i>	71
Transfer bereichsübergreifender Netzwerkstrukturen in den kommunalen Alltag <i>Heinz-Jürgen Stolz</i>	89
Hemmnisse bei der Gestaltung kommunaler Netzwerke und rechtskreisübergreifender Kooperationskontexte <i>Carmen Hack</i>	99
Wie kann eine nachhaltige Verankerung von kommunalen Präventionsketten gelingen? Antworten aus der fachlichen Begleitung von Kommunen in Nordrhein-Westfalen <i>Alexander Mavroudis</i>	109
Datengestützte Befähigungspartnerschaften? Ansatz zur Verbesserung der Kooperation und Kommunikation vor Ort <i>Georg Cremer</i>	119

Zu diesem „Speyerer Arbeitsheft“

Die aktuelle kommunale Praxis stellt nicht flächendeckend sicher, dass alle Kinder und Jugendlichen ihrem Bedarf entsprechend unterstützt werden. Die Versäulung der Verwaltung führt dazu, dass die Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen nicht ganzheitlich wahrgenommen und Problemlagen daher nicht adäquat bearbeitet werden. Das Problem wird bundesweit mit zahlreichen Projekten und Initiativen angegangen, indem Problematiken bestimmter Lebenslagen über untergesetzliche – kommunal-koordinierte – Leistungserbringung verbessert werden sollen. Präventionsketten oder -netzwerke sind jedoch bisher nicht flächendeckend so verankert, dass familiäre Armut und Bildungsbeteiligung spürbar zurückgegangen wären. Eine nicht adäquate Bearbeitung der Problemlagen armutsbetroffener Familien behindert jedoch nicht nur ein gelingendes Aufwachsen, sondern führt aufgrund der damit einhergehenden ungleichen Verteilung von Lebenschancen auch dazu, dass Kinder ihre Grundrechte nicht im vollen Maße verwirklichen können.

Im Rahmen einer von der Auridis-Stiftung großzügig geförderten Workshop-Reihe für eine nachhaltige, verbindliche und flächendeckende Verankerung von kommunalen Präventionsketten und kommunaler Netzwerkarbeit haben wir einen Weg gesucht, um rechtskreisübergreifende kommunale Koordination für Kinder, Jugendliche und Familien nachhaltig zu sichern und die notwendigen Anpassungen im einfachen Recht oder gar im Grundgesetz anzustoßen und in der Organisation der Kommunalverwaltung zu verstetigen. Im Rahmen eines themenanwaltshaftlichen Multi-Stakeholder-Prozesses haben wir Ideen generiert, die eine Verankerung von kommunaler Netzwerkarbeit und Präventionsketten unterstützen. Dabei haben wir einfachgesetzliche wie grundgesetzlich geregelte Kooperationspflichten der Träger und Akteure, die Kinder und Jugendliche während ihres Aufwachsens begleiten, diskutiert. Ziel war es, das Bewusstsein für die Notwendigkeit der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit und eine verbindliche und flächendeckende Ausgestaltung der staatlichen Fürsorgepflicht zu schärfen.

Das vorliegende „Speyerer Arbeitsheft“ versammelt Beiträge aus den unterschiedlichen Veranstaltungen, die im Rahmen des Projekts in der Zeit von April 2022 bis März 2023 an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften stattgefunden haben. Zunächst unternimmt *Silke Tophoven* (FH Düsseldorf) eine Bestandsaufnahme der Situation von Kindern und Jugendlichen in Armutslagen. Diese stellt sie insbesondere in den Kontext aktueller Herausforderungen, die etwa mit der Corona-Pandemie oder dem Fachkräftemangel einhergehen und arbeitet verschiedenen Ansatzpunkt zu deren Verbesserung heraus.

Die Initiativen zur nachhaltigen Verankerung von Präventionsketten gehen von der Prämisse unzureichender Kooperation zwischen verschiedenen Sozialleistungsträgern und sonstigen Akteuren aus, die Kinder und Jugendliche in ihrem Auftrag begleiten. *Constanze Janda* (DUV Speyer) legt in ihrem Beitrag die zahlreichen bereits bestehenden rechtskreisübergreifenden Kooperations-, Beratungs- und Hinwirkungspflichten auf und verdeutlicht damit das Potenzial des geltenden Rechtsrahmens. Diesen Gedanken greift *Chris-*

tina Wieda (DUV Speyer) anhand aufsichtsrechtlicher Handlungsoptionen auf. Die Sicherstellung der nachhaltigen Zusammenarbeit unterschiedlicher Träger und Institutionen ordnet sie darüber hinaus in den verfassungsrechtlichen Rahmen ein, sieht sie darin doch eine Chance, um allen Kindern und Jugendlichen die effektive Wahrnehmung ihrer Grundrechte zu ermöglichen.

Nach dieser (theoretischen) Grundlegung widmen sich verschiedene Beiträge den Gelingensbedingungen und Potenzialen der Präventionsketten. *Johannes Schütte* (TH Köln) geht der Frage nach, wie die Lebenschancen der Kinder unabhängiger vom Einkommen ihrer Eltern gemacht werden können, und auf welche Weise kommunal koordinierte Bildungslandschaften und Präventionsketten zum Abbau sozialer Ungleichheit beitragen können. *Jörg Fischer* (IKPE, FH Erfurt) geht im Besonderen dem Zusammenhang zwischen sozialer Ungleichheit und Bildungsbenachteiligung nach. Er zeigt die Chancen, die Präventionsketten zu deren Bewältigung bergen, nimmt aber auch kritisch zu den Grenzen Stellung. *Mathias Schulze-Böing* (Stadt Offenbach) nimmt sich mit dem Übergang von der Schule in den Beruf einem weiteren markanten Punkt im Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen an. Er analysiert die historisch gewachsenen Ursachen für eine unzureichend abgestimmte soziale Betreuung in dieser Lebensphase und schildert die Anforderungen an eine gelingende Netzwerkarbeit, unter anderem in Jugendberufsagenturen.

Die Chancen und Gelingensbedingungen bereichsübergreifender Netzwerkstrukturen nimmt *Hans-Jürgen Stolz* (ISA Münster) in seinem Beitrag in den Blick. Er zeigt die grundlegenden Unterschiede zwischen Netzwerk- und Verwaltungsstrukturen auf und reflektiert über deren Transfer in den behördlichen Alltag. Darauf aufbauend widmet sich *Carmen Hack* (FH Kiel) den Fallstricken ressortübergreifender Kooperation, wobei sie vor allem auf die Transparenz von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten eingeht. Wie diese konzeptionellen Ansätze gut in die Praxis umgesetzt werden können, erläutert *Alexander Mavroudis* (LVR-Koordinationsstelle Kinderarmut). Er stellt vor, welche Faktoren beim Aufbau und der Arbeit von Präventionsketten in Nordrhein-Westfalen sich als essentiell erwiesen haben, um ein gelingendes, nachhaltiges und zielgenaues Agieren sicherzustellen. Dabei beschränkt er sich nicht auf die kommunale Ebene, sondern bezieht auch die Verantwortung des Landes wie des Bundes ein.

Der Sammelband schließt mit einem Plädoyer für eine datenbasierte kommunale Sozialpolitik. *Georg Cremer* (Deutscher Caritasverband, a.D.) zeigt in seinem Beitrag nochmals eindrücklich die Notwendigkeit ressortübergreifender und einem präventiven Ansatz folgenden Begleitung von Kindern und Jugendlichen auf. Diese konzipiert er als Befähigungspartnerschaften, die nur dann erfolgversprechend sind, wenn sie – im Einklang mit dem Grundsatz „Ungleiches ungleich behandeln“ gezielt benachteiligte Milieus in den Blick nehmen. Dafür stehen Bund, Ländern und Kommunen eine Reihe von aussagekräftigen Datensätzen zur Verfügung, die eine differenzierte und auch regional zielgenaue Zuweisung von Ressourcen ermöglichen.

Unsere Erkenntnisse aus dem Multi-Stakeholder-Prozess mögen auf diesem Wege einer breiteren Leserschaft Denkanstöße und Motivation für ihre Arbeit liefern. Ich danke der Auridis-Stiftung für die großzügige Förderung und gute Begleitung des Projekts und insbesondere Alina Albering, Xenia Lakmann und Christina Wieda für die großartige Unterstützung bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Veranstaltungen sowie bei der Konzeption und Erstellung dieses „Speyerer Arbeitsheftes“.

Im Mai 2023

Constanze Janda

Vorwort

Markus Büchel / Marc von Krosigk, Auridis Stiftung

Kinder, die in herausfordernden Situationen aufwachsen, können ihre individuellen Potenziale nur selten voll verwirklichen.

Zwar stehen zur Minderung der Folgen von benachteiligenden Verhältnissen für Kinder zahlreiche und verschiedenartige Angebote zur Verfügung (die Grundlage hierfür bildet u.a. das Kinder- und Jugendhilfegesetz, SGB VIII). Jedoch ist die erfolgreiche Beteiligung aller Kinder und Eltern an unterstützenden und fördernden Angeboten eine große Herausforderung. Dies gilt sowohl mit Blick auf eine effektive, ressourcenschonende Planung entsprechender Angebote durch die verantwortlichen öffentlichen und privaten Trägerinstitutionen wie auch hinsichtlich deren erfolgreicher Nutzung bzw. Inanspruchnahme durch die Eltern und Kinder.

Die Auridis Stiftung hat es sich zur Aufgabe gemacht, einen Beitrag zur kommunalen Strukturentwicklung zu leisten, um dieses gesellschaftliche Problem zu verbessern. Zwei wesentliche Ansätze in diesem Zusammenhang sind die Förderung des Auf- und Ausbaus kommunaler Präventionsketten sowie die Förderung integrierter Planungs- und Koordinationsprozesse in der Kommunalverwaltung.

Insbesondere das Handlungsfeld „Kommunale Präventionsketten“ findet mittlerweile einen großen Anklang, so dass bereits in sechs Bundesländern (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Thüringen, Baden-Württemberg, Hessen, Berlin) Programme zum Auf- oder Ausbau kommunaler Präventionsketten umgesetzt werden.

Die kommunale Präventionskette wird entlang der Biografie bzw. den unterschiedlichen Lebensphasen eines Kindes entwickelt (Schwangerschaft, frühe Kindheit, mittlere Kindheit, Jugendphase etc.). Hierbei werden die verschiedenen Beratungs-, Bildungs-, Freizeit-, Sport-, Unterstützungs- und Förderangebote entlang strategischer Zielsetzungen miteinander vernetzt und wirkungsorientiert weiterentwickelt.

Das Hauptmerkmal kommunaler Präventionsketten liegt auf einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern, insbesondere aus den Bereichen Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheit, Bildung und Soziales. Ziel der Präventionskettenarbeit ist es, Lücken und Verbesserungsbedarfe im Unterstützungssystem für Kinder, Jugendliche und Familien systematisch zu identifizieren und passende Maßnahmen zur Weiterentwicklung der kommunalen Infrastruktur integriert zu planen und umzusetzen. Möglichst klar definierte kommunale Herausforderungen bilden den Ausgangspunkt entsprechender Entwicklungen.

Mit der Präventionskettenarbeit einhergehende Beratungsbedarfe werden in den o.g. Bundesländern von Fachstellen auf Länderebene adressiert. Denn eine gute fachliche Begleitung der Kommunen erscheint als wesentlicher exogener Faktor für den Erfolg und die Wirksamkeit kommunaler Präventionsketten für Kinder

und Familien. Kommunen sollten daher eine kontinuierliche Unterstützung seitens der rahmengebenden Behörden auf Landes- und Bundesebene erhalten, um Präventionsketten gut umsetzen zu können. Hierzu zählen Angebote der Qualifizierung (z.B. zu den Themen Armutssensibilität, Partizipation von Kindern und Familien sowie Wirkungsorientierung), kommunale Fachberatung und interkommunale Vernetzung, aber auch Fördermöglichkeiten für zusätzliche Personalstellenanteile zur Koordination der Präventionskettenarbeit sowie zur Umsetzung konkreter Angebote für Kinder und Familien.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob ein flächendeckender und nachhaltiger, regelhaft finanzierter Ausbau kommunaler Präventionsketten durch bestehende gesetzliche Normen begründet werden kann. Darüber hinaus ist zu beantworten, ob neue gesetzliche Regelungen dazu geeignet sind, den flächendeckenden und nachhaltigen Ausbau kommunaler Präventionsketten bundesweit zu unterstützen.

Das von Frau Professorin Constanze Janda (Lehrstuhl für Sozialrecht und Verwaltungswissenschaft, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer) im Jahr 2021 veröffentlichte Gutachten „Prävention verankern. Verfassungsrechtliche Konsequenzen aus dem Verbot der Benachteiligung aufgrund sozialer Herkunft“ greift diese Fragen auf (vgl. Janda 2021). Aus der Untersuchung leitet sich ein Änderungsbedarf hinsichtlich des Verbots der Zuweisung von Aufgaben vom Bund an die Kommunen sowie hinsichtlich des „Verbots der Mischverwaltung“ ab. Weiterhin ergibt sich ein Änderungsbedarf im Bereich der Finanzverfassung, sodass eine Finanzierung der Präventionsketten keine alleinige Zuständigkeit der Länder bleibt.

Die rechtswissenschaftliche Untersuchung wurde nun in Form eines Multi-Stakeholder-Prozesses durch praxisorientierte Perspektiven ergänzt. Im Zeitraum Mai 2022 bis Oktober 2022 fanden drei Workshops mit unterschiedlichen Beteiligten, u.a. Vertreter und Vertreterinnen von Kommunen und Ländern, Leistungserbringern sowie verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen, statt. Ein zweitägiger Abschlussworkshop im März 2023 führte die unterschiedlichen Perspektiven zusammen. Aus Sicht der Auridis Stiftung können hieraus insbesondere folgende Erkenntnisse abgeleitet werden:

- Bund, Länder und Kommunen sind durch vielfältige Kompetenzverschränkungen miteinander verbunden (Verwaltungsverflechtung), die eine zielgerichtete Anpassung von Zuständigkeiten und Strukturen zugunsten eines gelingenden Aufwachsens für alle Kinder in Deutschland erschweren. Gestaltungspotenziale können auf der kommunalen Ebene vermutlich noch am effizientesten wahrgenommen werden, da die Organisationshoheit und das (politische) Eigeninteresse an einer leistungsfähigen Verwaltung vor Ort gegeben sind.
- Die Sozialgesetzgebung sieht bereits gegenwärtig zahlreiche Kooperationsgebote zwischen den verschiedenen ausführenden Institutionen vor. Der wirksame Vollzug entsprechender Normen durch die öffentliche Verwaltung scheint jedoch flächendeckend nicht ausreichend zu erfolgen. Ein Erklärungsansatz hierfür könnte eine mangelhafte Kenntnis entsprechender gesetzlicher Vorschriften bei verantwortlichen Akteuren in der Verwaltung sein. Weiterhin

könnte es an konkreten Beispielen fehlen, wie Kooperationsgebote in der Verwaltungspraxis wirksam und ressourcenschonend wahrgenommen werden können.

- Die leistende Sozialverwaltung für Kinder und Familien (z.B. Leistungen zu Bildung und Teilhabe, Kinderzuschlag) wird bislang im Regelfall nur auf Antrag tätig (vgl. § 18 SGB X). Dieses gesetzlich vorgesehene Antragsprinzip kann jedoch als eine zentrale Ursache dafür angesehen werden, dass individuell zustehende Leistungen nicht bzw. nur in einem geringen Umfang von (potenziell) berechtigten Leistungsempfängern in Anspruch genommen werden. Eine Abkehr von Antragsprinzip (beispielsweise Beginn und Durchführung des Verwaltungsverfahrens von Amts wegen mit Bekanntwerden der Geburt eines Kindes (Geburtsanmeldung) bei gleichzeitiger Vorlage definierter Voraussetzungen wie z.B. SGB-II-Bezug der Eltern) könnte die Quote der Inanspruchnahme bestehender sozialrechtlicher Leistungen voraussichtlich erhöhen.
- Neben strukturellen und (verfassungs-)rechtlichen Aspekten sollten personalbezogene Fragestellungen der Verwaltungsorganisation nicht aus dem Blickfeld geraten. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels wird der Wettbewerb um qualifiziertes Personal vermutlich zu einer noch stärkeren Öffnung der Verwaltung für Seiten- und Quereinsteiger führen. Hierin ist ein Möglichkeitsfenster zur kulturellen Veränderung in der öffentlichen Verwaltung zu erkennen, wenn man davon ausgeht, dass diversere Qualifikationsprofile in der Verwaltung zu einer Formulierung neuer Ansprüche hinsichtlich Kooperation, Sinnorientierung und Selbstorganisation an die (im Grundsatz) vertikal-hierarchisch geprägte Verwaltung führen könnten.

Angesichts einer Vielzahl weiterhin offener und zugleich anregender Fragestellungen im Zusammenhang mit einer politischen Unterstützung kommunaler Präventionsketten sowie integrierter Planung und Koordination für ein gelingendes Aufwachsen von Kindern werden sich die Autoren der nachfolgenden Beiträge und weitere Akteure auch zukünftig versammeln und austauschen, um den gemeinsamen Diskurs fortzusetzen. Wünschenswert wäre hierbei eine noch stärkere Beteiligung verantwortlich handelnder Personen seitens Politik und Verwaltung von Bundes- und Landesebene. Dementsprechend wünschen wir dieser Publikation eine breite Verteilung und Rezeption. Wir freuen uns zudem auf (kritische) Rückmeldungen zu den im Folgenden vorgestellten Perspektiven und Lösungsansätzen.

Literatur

Janda, Constanze, Prävention verankern. Verfassungsrechtliche Konsequenzen aus dem Verbot der Benachteiligung aufgrund sozialer Herkunft (unter Mitarbeit von Maren Heußner), Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2021.

Ansätze zur Verbesserung der Situation von Kindern und Jugendlichen in Armutslagen im Kontext aktueller Herausforderungen

Silke Tophoven, Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften, Hochschule Düsseldorf

1. Einleitung

2021 lebt in Deutschland mehr als ein Fünftel der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren in einem armutsgefährdeten Haushalt (21,3%), bei den Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis unter 25 Jahren ist es mehr als ein Viertel (25,8 %) (Der Paritätische Gesamtverband 2023). Aus dem umfassenden Forschungsstand der letzten zwei Jahrzehnte lässt sich ableiten, dass sich das Aufwachsen in Armutslagen negativ auf die aktuelle Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen auswirken kann und nachhaltige negative Folgen für den weiteren Lebensverlauf haben kann (vgl. zusammenfassend u.a. *Klocke/Hurrelmann 2001; Laubstein/Holz/Seddig 2016; Rahn/Chassé 2020*). Die letzten Jahre waren mit der Bewältigung der Corona-Pandemie und den damit verbundenen Einschränkungen für Kinder und Jugendliche und den Auswirkungen des Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine und den zuletzt stark gestiegenen Lebenshaltungskosten weitere Herausforderungen, von denen sich zeigt, dass sie gerade Kinder, Jugendliche und ihre Familien im unteren Einkommensbereich besonders stark belastet haben (u.a. *Dulien/Tober 2023, Holz 2022a, Ravens-Sieberer et al. 2021*).

Für eine Verbesserung der Situation von Kindern und Jugendlichen in Armutslagen und einer Prävention von Armutsfolgen können zwei zentrale Ansatzpunkte identifiziert werden: Einerseits eine ausreichende finanzielle Absicherung von Kindern und Jugendlichen, andererseits eine für alle zugängliche soziale Infrastruktur, die an den Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen ausgerichtet ist und mit ihnen gestaltet wird (*Roth 2020*). Dabei kommt im deutschen föderalen System, mit Blick auf Kinder und Jugendliche in Armutslagen, der kommunalen Ebene eine zentrale Rolle zu (z.B. *Hilke/Schütte 2022*). Auf der kommunalen Ebene erfolgt der Zugang zu einer Reihe von sozialstaatlichen Leistungen, z.B. Bürgergeld, Sozialhilfe, Wohngeld, Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes, Erziehungsberatung etc. Die Leistungsempfänger oder Ratsuchenden werden hier auch begleitet oder weitergeleitet. Außerdem gestalten die Kommunen die soziale Infrastruktur aus.

Der vorliegende Beitrag geht vor diesem Hintergrund auf Ansatzpunkte zur Verbesserung der Situation von Kindern und Jugendlichen in Armutslagen ein und betrachtet diese im Kontext aktueller Herausforderungen, bevor ein kurzes Fazit gezogen wird.

2. Ansatzpunkte und aktuelle Herausforderungen

2.1 Finanzielle Absicherung von Kindern und Jugendlichen

Die finanzielle Absicherung von Kindern und Jugendlichen erfolgt über ihre Familien. Diese erreichen eine finanzielle Absicherung und Sicherung in den Sozialversicherungen in der Regel über Erwerbsarbeit (*Leitner 2022*). Familien unterstützt der Sozialstaat außerdem mit verschiedenen finanziellen Leistungen wie dem Kindergeld oder dem Elterngeld sowie durch eine besondere Berücksichtigung im Steuersystem. Im Falle eines geringen Haushaltseinkommens können nach Prüfung weitere sozialstaatliche Zuschüsse dazukommen wie das Wohngeld, der Kinderzuschlag, der Unterhaltsvorschuss oder die Ausbildungsförderung für Jugendliche und junge Erwachsene (*Bäcker 2019*). Wird auch durch Erwerbsarbeit und Zuschüsse keine ausreichende Existenzsicherung erzielt, sind zur Sicherstellung eines soziokulturellen Existenzminimums verschiedene Mindestsicherungsleistungen wie das Bürgergeld (SGB II), die Sozialhilfe (SGB XII) und Leistungen für Asylbewerber*innen (AsylbLG) vorgesehen. Ggf. werden diese mit weiteren Einkommen verrechnet. Das soziokulturelle Existenzminimum „umfasst insbesondere Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie ohne die auf die Heizung und Erzeugung von Warmwasser entfallenden Anteile sowie persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens“. Zu den persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens gehört in vertretbarem Umfang eine Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft.“ (§ 20 Abs. 1 SGB II) Der Regelbedarf, der sich daraus ergibt, liegt für Kinder von null bis fünf Jahren seit dem 01.01.2023 bei 318 Euro, für Kinder von sechs bis 13 Jahren bei 348 Euro und für Jugendliche von 14 bis 17 Jahren bei 420 Euro. Hinzukommen die Kosten für Unterkunft und Heizung für den Haushalt und eventuelle Mehrbedarfe z.B. in den Haushalten Alleinerziehender.

Die Höhe und die Berechnung der Regelbedarfe, gerade von Kindern und Jugendlichen, ist dabei immer wieder Diskussionsgegenstand. Schon 2010 gab es dazu ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts, was zur Folge hatte, dass eigene Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche zu berechnen und auch die Bereiche Bildung und Teilhabe altersentsprechend zu berücksichtigen waren. Als weitere Konsequenz dieses Urteils wurde das sogenannte Bildungs- und Teilhabepaket als zusätzlich zu beantragende Leistung eingeführt (*Wenner 2010*). Bisherige Ergebnisse zeigen, dass die Höhe der Leistungen im SGB II bei Familien mit Kindern eine Grundversorgung bietet, es darüber hinaus aber kaum möglich ist, wie eigentlich vorgesehen, Reserven zu bilden und im Besonderen in den Bereichen soziale und kulturelle Teilhabe Verzicht geübt wird (*Lietzmann/Wenzig 2020; Tophoven 2020*). Gerade aber mit Blick auf Kinder und Jugendliche wird eine Ausgestaltung der Leistungen gefordert, die sich an der Mitte der Gesellschaft orientiert, und die eine vollumfängliche Teilhabe und ein gelingendes Aufwachsen ermöglichen (*Lenze 2019*). Berücksichtigt werden sollten dabei auch die Einschätzungen von Kindern und Jugendlichen selbst (*Funcke/Menne 2019*) und die jeweiligen Entwicklungen wie zum Beispiel aktuell sehr hohe Lebenshaltungskosten. Eine auskömmliche finanzielle Sicherung der Lebenslage von Kindern und Jugendlichen – auch und gerade der Kinder und Jugendlichen im Transferleistungsbezug – ist ein wichtiges Element einer Armuts(folgen)prävention.

Die aktuelle Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag die Einführung einer Kindergrundsicherung formuliert (*SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN & FDP 2021: 6*). Die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung sind aktuell aber noch in der politischen Debatte. Diskutiert wird auch die Höhe. Dabei fordern alle vorliegenden Konzepte eine neue Ermittlung des Existenzminimums spezifisch für Kinder und Jugendliche (*Liebert 2021*). Aufgehen würden in den aktuell vorliegenden Konzepten verschiedene Leistungen. Das würde das aktuelle System vereinfachen.

2.2 Soziale Infrastruktur für Kinder und Jugendliche auf kommunaler Ebene

Neben einer finanziellen Sicherung kommt der sozialen Infrastruktur für Kinder und Jugendliche in ihrer Lebenswelt eine besondere Bedeutung zu. Gerade Kinder und Jugendliche aus Familien mit geringen finanziellen Ressourcen können davon profitieren (z.B. *Stichnoth et al. 2020* oder auch spezifisch für den Kita-Besuch *Groos/Jehles 2015*). Ein zentrales Element der kommunalen Daseinsvorsorge sind neben der sozialen Infrastruktur auch soziale Dienstleistungen (*Holz 2018*). Die kommunale Daseinsvorsorge bietet gerade im Bereich der freiwilligen Leistungen einen großen Spielraum für die Ausgestaltung (*Bäcker/Naegele/Bispinck 2020*).

Mit Blick auf die Verbesserung der Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen in Armutslagen in den Kommunen scheinen der Aufbau und die Umsetzung kommunaler Präventionsketten besonders geeignet (vgl. u.a. *Holz 2022b; Richter-Kornweitz 2021*). Der Aufbau und die Umsetzung kommunaler Präventionsketten müssen inzwischen als bewährt und erfolgreich eingestuft werden. Einen Rahmen geben hier inzwischen auch die meisten Bundesländer vor. Die kommunale Präventionskette ist auch ein Ansatzpunkt, um die soziale Infrastruktur auf kommunaler Ebene mit Blick auf Kinder und Jugendliche in Armutslagen auszugestalten. Die Kommune setzt eine kindbezogene strukturelle Armutsprävention entlang des Lebensverlaufs von Kindern und Jugendlichen und den bestehenden Regeleinrichtungen um. Ein Erfordernis ist dabei die Zusammenarbeit aller Akteure einer Kommune mit einem Bezug zu Kindern, Jugendlichen und ihren Familien. Gemeinsam wird die bestehende Angebotsstruktur in den Blick genommen und möglicherweise verändert oder ergänzt, um eine kommunale Präventionskette aufzubauen. Aktuelle Benachteiligungen von Kindern und Jugendlichen in Armutslagen sollen abgebaut werden, Bewältigung ermöglicht sowie Resilienz gefördert werden. Eine kommunale Präventionskette soll erneuten oder verfestigten Armuts- und Ausgrenzungserfahrungen entgegenwirken.

Kommunale Präventionsketten werden inzwischen in vielen Kommunen umgesetzt und führen zu einer integrierten Zusammenarbeit mit Blick auf die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen in Armutslagen. Eine deutschlandweite Umsetzung ist aber noch nicht erreicht. Es gilt, dieses Konzept noch weiter zu denken und dies auch bundespolitisch entsprechend zu flankieren, um den guten Ansätzen auf kommunaler Ebene einen unterstützenden Rahmen zu geben. Aktuell wäre dies beispielsweise gut einzubetten in die Umsetzung der sogenannten „Child Guarantee“ auf europäischer Ebene (*Hanesch 2021*), die in Deutschland im

Rahmen des Nationalen Aktionsplans „Neue Chancen für Kinder in Deutschland“ umgesetzt wird. Auf kommunaler Ebene wiederum passt die kommunale Präventionskette in Konzepte wissensbasierter, integrierter Planungen (z.B. *Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen* 2019), die als eine Antwort auf die aktuell zu bewältigenden Herausforderungen wie der demografische Wandel oder auch der Klimawandel gelten müssen.

Sehr unterschiedlich sind dabei aber auch die Bedingungen für die Ausgestaltung von kommunaler Daseinsvorsorge und integrierter Planung. So weisen die Kommunen eine unterschiedliche Ressourcenausstattung auf, z.B. mit Personal oder Finanzen, und sind unterschiedlich erfolgreich in der Akquise von Fördermitteln (*Beznoska/Kauder* 2020, *Flögel/Langguth* 2022). Hinzu kommen weitere Rahmenbedingungen wie bestehende Altschulden, der Investitionsstau oder auch die Höhe von Sozialausgaben (*Klammer/Brettschneider* 2021), die zu berücksichtigen sind. Zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bedarf es somit auch einer ausreichenden Grundfinanzierung der Kommunen zur Ausgestaltung einer funktionierenden Daseinsvorsorge (*Klammer/Brettschneider* 2021).

2.3 Inanspruchnahme von Leistungen

Insgesamt stehen schon jetzt viele sozialstaatliche Leistungen zur Verbesserung der Situation von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien zur Verfügung. Das aktuelle System ist stark ausdifferenziert und muss als komplex und mit vielen Schnittstellen beschrieben werden. Dabei ist auch festzustellen, dass ein hoher Anteil finanzieller Unterstützungsleistungen, wie z. B. der Kinderzuschlag oder auch Grundsicherungsleistungen, nicht in Anspruch genommen werden (*Eckhardt* 2022; *Bruckmeier/Wiemers* 2018; *Becker* 2011). Gründe können z. B. Unkenntnis oder bürokratische Hürden sein wie eine schon ältere Studie mit Blick auf die Sozialhilfe zeigt (*Mika* 2006). Eine finanzielle Sicherung von Kindern und Jugendlichen müsste dementsprechend auch berücksichtigen, dass die finanziellen Leistungen in Anspruch genommen werden. Eine Kindergrundsicherung könnte das aktuelle Leistungssystem vereinfachen und so auch die Inanspruchnahme der vorgesehenen Leistungen erhöhen.

Ähnliches ist auch festzustellen für die Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen. Eine Studie zeigt, dass der Nutzung verschiedene Barrieren entgegenstehen. So wird die Inanspruchnahme als stigmatisierend empfunden, außerdem bestehen Vorurteile gegenüber Ämtern und Anbietern oder die Sorge, dass es zu Einschränkungen der Eigenständigkeit kommt. Benannt werden außerdem auch hier bürokratische Hürden oder auch Fahrtwege und -kosten (*Oelerich/Schaarschuch* 2021). Ebenso werden die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes, die aktuell für alle Kinder und Jugendlichen aus Haushalten mit Transferleistungsbezug vorgesehen sind, sehr unterschiedlich in Anspruch genommen. Hier zeigen sich große Unterschiede in der Umsetzung und der Inanspruchnahme zwischen den Kommunen, die für die Ausgestaltung verantwortlich sind. Die ermittelte Teilhabequote liegt beispielsweise für Hamburg bei knapp drei Prozent, während sie für Schleswig-Holstein bei 49 Prozent liegt (*Dehmer et al.* 2020). Eine Erklärung kann möglicherweise in einem unterschiedlichen Verständnis zur Ausgestaltung liegen, wie *Kaps/Marquardsen*

(2017) aufzeigen konnten. Dem wäre auch für andere Bereiche der kommunalen Ebene mit Blick auf Kinder und Jugendliche in Armutslagen noch weiter nachzugehen. Auch wenn deutschlandweit einheitliche rechtliche Vorgaben bestehen, kann die kommunale Umsetzung und Ausgestaltung sehr unterschiedlich sein. Festgehalten werden muss außerdem, dass Angebote auf kommunaler Ebene nicht immer alle Zielgruppen gleichermaßen erreichen. So zeigt sich, dass bestehende, teilweise auch kostenfreie, Angebote häufiger von Eltern mit höheren Bildungsabschlüssen genutzt werden. Familien im Sozialleistungsbezug werden seltener erreicht. Dies wird zum Beispiel deutlich in der Kindertagesbetreuung, für Angebote der Erziehungsberatung oder auch der Frühen Hilfen (Depppe 2022). Hinzu kommen die schon beschriebenen regionalen Unterschiede. Hier zeigen sich Hinweise auf ein Präventionsdilemma (z.B. Altgeld 2021). Zielgruppen, die primär im Blick sind, werden nicht immer von den für sie ausgestalteten Angeboten erreicht. Auch hier müssen bestehende Barrieren noch weiter in den Blick genommen werden und bei der Ausgestaltung von Angeboten konsequent berücksichtigt werden.

2.4 Fachkräftesicherung

Die Umsetzung und Ausgestaltung einer sozialen Infrastruktur, von der Kinder und Jugendliche aus Familien mit geringen finanziellen Ressourcen besonders profitieren können, braucht ausreichendes und qualifiziertes Personal in den verschiedenen Institutionen, die Angebote ausgestalten und Kinder und Jugendliche professionell begleiten und fördern. Dies muss als eine Rahmenbedingung Berücksichtigung finden. Aber gerade in sozialen Berufen (Hickmann/Koneberg 2022) und auch im Bereich der Lehrkräfte, im Besonderen an Grundschulen (u.a. Klemm 2022), zeichnet sich aktuell bereits ein deutlicher Fachkräftemangel ab, der sich perspektivisch noch weiter verschärfen wird (Bonin/Rinne 2022).

Neben der Gewinnung neuer Fachkräfte, ist es auch nötig, die Fachkräfte, die in solchen Berufen bereits tätig sind, zu sichern. Schon heute zeigen sich große Unterschiede zwischen den verschiedenen Bildungseinrichtungen in Hinblick auf ihre Herausforderungen und Ausstattung (z.B. mit Blick auf Kitas: Jehles et al. 2022). Angesichts des bestehenden Fachkräftebedarfs und der Notwendigkeit einer Fachkräftesicherung in den Berufen, die zum gelingenden Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen beitragen, sollte der Blick auch auf die hier bestehenden Arbeitsbedingungen gerichtet werden. Gerade Berufe, die durch Interaktionsarbeit, mit und an Menschen, gekennzeichnet sind, sind häufig sehr anstrengende Tätigkeiten und weisen eine hohe Arbeitsverdichtung auf (Tisch et al. 2020) und schon jetzt eine hohe Fluktuation (Schneiders/Schönauer 2022). Diese Berufe werden zu höheren Anteilen von Frauen als von Männern ausgeübt (Paul/Walter 2019). Als Ansatzpunkte für die Fachkräftesicherung und -gewinnung in diesen Tätigkeiten sollte die materielle wie auch immaterielle Wertschätzung erhöht werden, sollten gute Arbeitsbedingungen geschaffen werden (Paul/Walter 2019) und ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten, die eine Vereinbarkeit mit eigener Familien- und Sorgearbeit wie auch ausreichenden Erholungsphasen zulassen (Schneiders/Schönauer 2022). Weiterhin stellt sich die Frage, welche Potenziale, zum Beispiel mit Blick auf die Digitalisierung in diesen Tätigkeiten, noch nicht erschlossen wurden, die evtl. Arbeitserleichterungen mit

sich bringen könnten (*Dengler/Tisch 2020*). Letztlich gilt es auch nochmals die Systemrelevanz dieser Tätigkeiten deutlich herauszustellen und die Strukturen in den Blick zu nehmen.

3. Fazit

Aktuell gibt es bereits etliche Ansätze und Vorhaben auf verschiedenen politischen Ebenen, um die Situation von Kindern und Jugendlichen in Armutslagen zu verbessern. Dabei wird deutlich, dass es tatsächlich verschiedene Ansatzpunkte an unterschiedlichen Stellen, in den verschiedenen Systemen und auf den verschiedenen Ebenen braucht. Das Problem ist erkannt und eine Vielzahl von Maßnahmen wurden ergriffen. Die vorhandenen Leistungen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien scheinen aber bislang nicht zu einer tatsächlichen Bekämpfung von Armut und Armutsfolgen zu führen (*Chassé 2022*). Auch aus kinderrechtlicher Perspektive wird dies beanstandet (*National Coalition Deutschland 2019*). So kann eine nachhaltige Veränderung der Situation von Kindern und Jugendlichen in Armutslagen nur gelingen, wenn die verschiedenen politischen Ebenen und Bereiche mit ihren Maßnahmen wirksam ineinandergreifen (*Butterwegge 2021*). Die Bearbeitung individueller Problemlagen braucht ein „integrierendes Verständnis der Mikro-, Meso- und Makroebene des Sozialen, um die Fragmentierung der Sozialpolitik zu überwinden“ (*Leitner 2022: 38*). Wichtig scheint es auch mit Blick auf Kinder und Jugendliche in Armutslagen ein integrierendes Gesamtkonzept zu entwickeln, um die hier schon existierenden Ansätze auf verschiedenen Ebenen miteinander zu verbinden und zu rahmen (*Holz 2022b; Weßler-Poßberg et al. 2021*). Auch die Vielzahl wissenschaftlicher Erkenntnisse sollte hier einfließen. Der kommunalen Ebene kommt eine besondere Rolle zu, was insbesondere Aufbau und Umsetzung kommunaler Präventionsketten berücksichtigen. Dabei sind die beschriebenen Herausforderungen, wie zum Beispiel die Fachkräftesicherung und die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der kommunalen Ebene, die sich bei der finanziellen Absicherung von Kindern und Jugendlichen, der Ausgestaltung einer sozialen Infrastruktur für Kinder und Jugendliche und der Inanspruchnahme von Leistungen und Angeboten ergeben, zu berücksichtigen. Als eine Antwort auf die beschriebenen Herausforderungen sei außerdem auf die Notwendigkeit einer armutssensiblen Haltung und Handlungsweise *aller* beteiligten Akteure und Ebenen verwiesen (z.B. *Spanke 2015*).

Literatur

Altgeld, Thomas (2021), Präventionsparadox und Präventionsdilemma: Konsequenzen für die Praxis, in: Schmidt-Semisch, Henning/Schorb, Friedrich (Hrsg.), *Public Health: Disziplin – Praxis – Politik*, Wiesbaden: Springer Fachmedien, 215–231.

Bäcker, Gerhard (2019), Armut und Sozialpolitik, in: Böhnke, Petra/Dittmann, Jörg/Goebel, Jan (Hrsg.), *Handbuch Armut. Ursachen, Trends, Maßnahmen*, Bonn: Sonderausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, 297–308.

Bäcker, Gerhard/Naegele, Gerhard/Bispinck, Reinhard (2020), Sozialpolitik und soziale Lage, in: Bäcker, Gerhard/Naegele, Gerhard/Bispinck, Reinhard (Hrsg.), Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Ein Handbuch, Wiesbaden: Springer Fachmedien, 1–54.

Becker, Irene (2011), Ökonomische Auswirkungen aktueller Vorschläge gegen Kinderarmut, in: Lange, Joachim/Nullmeier, Frank (Hrsg.), Kindergrundsicherung: (K)eine gute Idee?, Rehberg-Loccum: Evangelische Akademie Loccum.

Beznoska, Martin/Kauder, Björn (2020), Verschuldung und Investitionsschwäche der Kommunen: Dynamik der Kommunalfinanzen am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 21 (4), 403–421.

Bonin, Holger/Rinne, Ulf (2022), Die Zeitenwende erreicht den deutschen Arbeitsmarkt, Wirtschaftsdienst, 2022 (9), 665–668.

Bruckmeier, Kerstin/Wiemers, Jürgen (2018), Benefit Take-Up and Labor Supply Incentives of Interdependent Means-Tested Benefit Programs for Low-Income Households, Comparative Economic Studies 60(4), 583–604.

Butterwegge, Christoph (2021), Kinderarmut in Deutschland, Sozial Extra, 45 (1), 19–23.

Chassé, Karl August (2022), Kinderarmut, in: Marquardsen, Kai (Hrsg.), Armutsforschung Handbuch für Wissenschaft und Praxis, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 257–268.

Dehmer, Mara/Linckh, Carolin/Rock, Joachim/Schabram, Greta (2020), Empirische Befunde zum Bildungs- und Teilhabepaket: Teilhabequoten im Fokus. Expertise, Berlin: Paritätischer Wohlfahrtsverband.

Dengler, Katharina/Tisch, Anita (2020), Examining the Relationship Between Digital Transformation and Work Quality: Substitution Potential and Work Exposure in Gender-Specific Occupations, Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 72 (Suppl 1), 427–453.

Deppe, Ulrike (2022), Kindheit, Jugend und Lebenslagen, in: Krüger, Heinz-Hermann/Grunert, Cathleen/Ludwig, Katja (Hrsg.), Handbuch Kindheits- und Jugendforschung, Wiesbaden: Springer Fachmedien, 1409–1427.

Der Paritätische Gesamtverband (Hrsg.) (2023), Zwischen Pandemie und Inflation. Paritätischer Armutsbericht 2022, Berlin.

Dullien, Sebastian/Tober, Silke (2023), IMK Inflationsmonitor. Deutliche Inflationsunterschiede zwischen Arm und Reich im Jahr 2022, IMK Policy Brief Nr. 144, Düsseldorf.

Eckhardt, Jennifer (2022), Spannungsfeld Nichtinanspruchnahme. Wenn Bedürftige auf den Sozialstaat verzichten, Weinheim: Beltz Juventa.

Flögel, Franz/Langguth, Florian (2022), Kommunale Finanzen und Fördermittel: Können sich finanziell herausgeforderte Kommunen Fördermittel noch leisten?, *Forschung Aktuell*, No. 01/2022, Institut Arbeit und Technik (IAT), Gelsenkirchen.

Funcke, Antje/Menne, Sarah (2019), Was brauchen Kinder und Jugendliche?, Policy Brief, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Groos, Thomas/Jehles, Nora (2015), Der Einfluss von Armut auf die Entwicklung von Kindern - Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchung, Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Hanesch, Walter (2021), Europäische Kindergarantie und Grundsicherung, in: Blank, Florian/Schäfer, Claus/Spannagel, Dorothee (Hrsg.), *Grundsicherung weiterdenken*, Bielefeld: transcript Verlag, 285–304.

Hickmann, Helen/Koneberg, Filiz 2022: Die Berufe mit den aktuell größten Fachkräftelücken, *IW-Kurzbericht* Nr. 67, Köln.

Hilke, Maren/Schütte, Johannes (2022), Kommunale Strategien gegen Kinderarmut, in: Marquardsen, Kai (Hrsg.), *Armutsforschung Handbuch für Wissenschaft und Praxis*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 549–562.

Holz, Gerda (2018), Kinderarmut und familienbezogene soziale Dienstleistungen, in: Huster, Ernst-Ulrich; Boeckh, Jürgen; Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hrsg.), *Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung*, Wiesbaden: Springer VS, 687–716.

Holz, Gerda (2022a), Kinderarmut und Corona: Blindflug beenden und wissenschaftsbasiert gegensteuern, *Jugendhilfereport* 2022 (3), 10–13.

Holz, Gerda (2022b), Präventionsketten – Gestaltung öffentlicher Verantwortung für sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche, in: Huster, Ernst-Ulrich/Schache, Stefan/Wendler, Michael (Hrsg.), *Körper(lichkeit) im Grenzbereich sozialer Ausgrenzung: Die Unsichtbaren sichtbar machen*, Wiesbaden: Springer Fachmedien, 317–341.

Jehles, Nora/Knüttel, Katharina/Schuchardt, Jakob (2022), Gesellschaftliche Spaltung von Anfang an?! Strukturelle Bedingungen von Kita-Segregation in deutschen Jugendamtsbezirken, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Kaps, Petra/Marquardsen, Kai (2017), Präventive Sozialpolitik?: Handlungsspielräume und Handlungsorientierungen der kommunalen Verwaltung bei der Umsetzung der Leistungen zur Bildung und Teilhabe, *Zeitschrift für Sozialreform* 63(2), 217–246.

Klammer, Ute/Brettschneider, Antonio (2021), Vorbeugende Sozialpolitik: Impulse für Politik und Wissenschaft, in: Klammer, Ute/Brettschneider, Antonio (Hrsg.), *Vorbeugende Sozialpolitik. Ergebnisse und Impulse*, Frankfurt am Main: Wochenschau Verlag, 351–367.

Klemm, Klaus (2022), Zum Mangel an Grundschullehrkräften, in: Mammes, Ingelore/Rotter, Carolin Rotter (Hrsg.), Professionalisierung von Grundschullehrkräften. Kontext, Bedingungen und Herausforderungen, Bad Heilbrunn: Klinkhardt, 304–314.

Klocke, Andreas/Hurrelmann, Klaus (Hrsg.) (2001), Kinder und Jugendliche in Armut: Umfang, Auswirkungen und Konsequenzen, 2. Auflage, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Laubstein, Claudia/Holz, Gerda/Seddig, Nadine (2016), Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Leitner, Sigrid (2022), Wohlfahrtsstaat und Infrastruktur– das Soziale organisieren, Soziale Passagen, 14 (1), 23–40.

Lenze, Anne (2019), Rechtsgutachten: Die Ermittlung der Bedarfe von Kindern – Probleme, Herausforderungen, Vorschläge, Bensheim: Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung.

Liebert, Jana (2021), Vom Sinn der Kindergrundsicherung, Sozial Extra, 45 (1), 24–30.

Lietzmann, Torsten/Wenzig, Claudia (2020), Materielle Unterversorgung von Kindern, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.

Mika, Tatjana (2006), Informationsdefizite und Schonung Angehöriger, Hauptgründe für Verzicht auf Sozialhilfe: Dunkelzifferstudie erhellt Ursachen verdeckter Armut, informationsdienst Soziale Indikatoren, 35, Januar 2006, 7–10.

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2019), Gezielt planen – gemeinsam handeln, integrierte Sozialplanung in Nordrhein-Westfalen – ein Sammelband, Düsseldorf.

National Coalition Deutschland (Hrsg.) (2019), Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland. 5./6. Ergänzender Bericht an die Vereinten Nationen, Berlin: National Coalition Deutschland – Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention e.V.

Oelerich, Gertrud/Schaarschuch, Andreas (2021), Barrieren der Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen, in: Klammer, Ute/Brettschneider, Antonio (Hrsg.), Vorbeugende Sozialpolitik. Ergebnisse und Impulse, Frankfurt am Main: Wochenschau Verlag, 272–278.

Paul, Franziska/Walter, Andrea (2019), Frauen in sozialen Dienstleistungsberufen: Verliererinnen der neuen Wohlfahrtsstaatlichkeit? In: Freise, Matthias/Zimmer, Annette (Hrsg.), Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel: Akteure, Strategien und Politikfelder, Wiesbaden: Springer Fachmedien, 169–193.

Rahn, Peter/Chassé, Karl August (Hrsg.), Handbuch Kinderarmut, Opladen/Toronto: Barbara Budrich.

Ravens-Sieberer, Ulrike/Kaman, Anne/Otto, Christiane/Adedeji, Adekunle/Napp, Ann-Kathrin/Becker, Marcia/Blanck-Stellmacher, Ulrike/Löffler, Constanze/Schlack, Robert/Hölling, Heike/Devine, Janine/Erhart, Michael/Hurrelmann, Klaus (2021), Seelische Gesundheit und psychische Belastungen von Kindern und Jugendlichen in der ersten Welle der COVID-19-Pandemie – Ergebnisse der Copsy-Studie, Bundesgesundheitsblatt - Gesundheitsforschung - Gesundheitsschutz, 64 (12), 1512–1521.

Richter-Kornweitz, Antje (2021), Teilhabechancen für alle Kinder - Präventionsketten als kommunaler Handlungsansatz zur Armutsprävention, in: Bär, Dominik/Roth, Roland/Csaki, Friderike (Hrsg.), Handbuch kinderfreundliche Kommunen. Kinderrechte kommunal verwirklichen, Frankfurt am Main: Debus Pädagogik, 430–438.

Roth, Roland (2020), Reale Utopien zur Überwindung von Kinderarmut: Garantiertes Grundeinkommen und soziale Infrastruktur, in: Rahn, Peter/Chassé, Karl August (Hrsg.), Handbuch Kinderarmut, Stuttgart: utb, 362-370.

Schneiders, Katrin/Schönauer, Anna-Lena (2022), Fachkräftemangel in der Sozialwirtschaft: Empirische Befunde zu Ursachen und Handlungsbedarfen, in: Gehrlach, Christoph/von Bergen, Matthias/Eiler, Katharina (Hrsg.), Zwischen gesellschaftlichem Auftrag und Wettbewerb: Sozialmanagement und Sozialwirtschaft in einem sich wandelnden Umfeld, Wiesbaden: Springer Fachmedien, 355–370.

Spanke, Corinna (2015), Armutssensibles Handeln in den Kommunen. Das Förderprogramm „Teilhabe ermöglichen - Kommunale Netzwerke gegen Kinderarmut“, Theorie und Praxis der Sozialpädagogik, 42 (8), 42-45.

SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN & FDP (2021), Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Berlin.

Stichnoth, Holger/Riedel, Lukas/Neu, Claudia/Albig, Hanne/Ebert, Marco/Göhringer, Lena/ Kastner, Paul/Latscha, Leo/Mikeler, Marcel/Müller, Fabian (2020), Gesellschaftliche und regionale Bedeutung von Daseinsvorsorge sowie der Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastruktur. Begleitforschung zum Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Tisch, Anita/Beermann, Beate/Wünnemann, Louisa/Windel, Armin (2020), Interaktionsarbeit: Herausforderung für die arbeitswissenschaftliche Forschung, Zeitschrift für Arbeitswissenschaft 74, 1, 44–51.

Tophoven, Silke (2020), Kinder und Jugendliche in Armutslagen. Erkenntnisse zu Verlaufsmustern, Unter-versorgung und sozialer Teilhabe, in: Stadler, W. (Hrsg.), Gefahr Ungleichheit. Wie die Zersetzung der Demokratie verhindert werden kann, Sonderband TUP-Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 2020, Weinheim: Beltz Juventa, 63-71.

Wenner, Ulrich (2010), Hartz-IV-Regelsätze auf dem Prüfstand: Was folgt aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts?, Soziale Sicherheit, 2, 69-72.

Weßler-Poßberg, Dagmar/Heimer, Andreas/Juncke, David/Berg, Annette (2021), Perspektiven für die Kinder- und Jugendpolitik im investierenden Sozialstaat - Mehr Chancen in benachteiligten Lebenslagen durch gemeinsames Handeln, Düsseldorf: Prognos AG.

Rechtskreisübergreifende Kooperationsgebote im Sozialrecht

Constanze Janda, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

A. System des Sozialrechts

Das deutsche Sozialrecht ist fragmentiert. Negativ gewendet, führt dies zu einem „Flickenteppich“ und provoziert geradezu „Verschiebebahnhöfe“, wenn einzelne unter mehreren in Betracht kommenden Sozialleistungsträgern sich nicht für zuständig halten. Indes beruht diese Zergliederung auf historisch gewachsenen Strukturen und folgt nicht zuletzt dem Prinzip der Spezialisierung. Grob lassen sich die Sozialleistungen in vier Gruppen systematisieren.¹

I. Sozialversicherung

Die Sozialversicherung bismarckscher Prägung knüpft an die Ausübung einer abhängigen Beschäftigung an. Durch Beiträge auf das Arbeitseinkommen wird Vorsorge für den Fall des Eintritts eines sozialen Risikos getroffen. Dieses ist definiert als Umstand, der den Einzelnen hindert, seinen Lebensunterhalt durch Erwerbseinkünfte zu sichern – etwa Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Alter. Die Absicherung erfolgt nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht, sondern auch durch Maßnahmen zum Schutz, zur Erhaltung, zur Besserung und zur Wiederherstellung der Gesundheit und der Leistungsfähigkeit, § 4 SGB I. Die Geldleistungen dienen der Aufrechterhaltung des zuvor innegehabten Status und sind daher einkommensabhängig. Prekäre Verhältnisse im Erwerbsleben spiegeln sich folglich in der Leistungshöhe wider; die Vermeidung von Armut zählt nicht zu den Kernanliegen der Sozialversicherung. Dieses Vorsorgesystem steht – im Unterschied zu Beveridge-Systemen – damit nicht allen Menschen offen, die in der Bundesrepublik leben, sondern knüpft an die (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung an.

II. Soziale Hilfen

Menschen, die nicht auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen konnten oder die lediglich im Rahmen sogenannter Minijobs sozialversicherungsfrei tätig sind, können vom System der Sozialversicherung nicht profitieren. Sie werden durch die sozialen Hilfen in die Lage versetzt, ihren Lebensunterhalt zu sichern. Anders als die Leistungen der Sozialversicherung werden die sozialen Hilfen ausschließlich aus Steuern finanziert, weshalb existenzsichernde Leistungen weitgehend pauschaliert sind. Sie dienen der Gewährleistung des Grundrechts auf Sicherung einer menschenwürdigen Existenz, die das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) aus der Garantie der Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 1 GG hergeleitet hat.² Die persönlichen und wirtschaftlichen Hilfen müssen dem individuellen Bedarf entsprechen, sollen den Einzelnen zur Selbsthilfe befähigen und die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft

¹ Dazu *Eichenhofer*, Sozialrecht, Rn. 10.

² BVerfGE 125, 175.

ermöglichen, § 9 SGB I. Umgesetzt wird dieses Ziel nicht in einem einheitlichen System, sondern die sozialen Hilfen sind ausdifferenziert: erwerbsfähige Menschen können das Bürgergeld (SGB II) in Anspruch nehmen, erwerbsgeminderte und Menschen im Rentenalter die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41 ff. SGB XII). Als Netz unter dem Netz fungiert schließlich die Sozialhilfe, die ein breites Spektrum von der Hilfe zum Lebensunterhalt, über Hilfe zur Gesundheit oder Pflege bis hin zu Hilfen in besonderen Lebenslagen aufweist.

III. Soziale Förderung

Die soziale Förderung verfolgt das Ziel der Chancengleichheit. Sie soll allen Menschen gleiche Lebenschancen einräumen, ungeachtet etwa ihrer sozialen Herkunft oder einer Behinderung. Auch diese Leistungen werden aus Steuermitteln finanziert. Sie umfasst Geldleistungen wie das Kindergeld, welches die wirtschaftlichen Belastungen durch die Unterhaltsverpflichtungen ausgleichen soll (§ 6 SGB I), die Bildungs- und Arbeitsförderung (§ 3 SGB I) und Dienstleistungen wie etwa die Rehabilitation, welche die Selbstbestimmung und gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderung adressiert (§ 10 SGB I), oder die Kinder- und Jugendhilfe, mit der die Entwicklung junger Menschen gefördert werden soll (§ 8 SGB I).

IV. Soziale Entschädigung

Die soziale Entschädigung soll schließlich sogenannte Sonderopfer ausgleichen, genauer: staatlich veranlasste oder auf staatliches Handeln oder Unterlassen zurückzuführende Gesundheitsschäden, § 5 SGB I. Sie greifen in spezifischen Konstellationen, etwa bei der Entschädigung von Gewaltopfern oder von Impfschäden und bleiben daher an dieser Stelle außer Betracht.

B. Verfahrenserleichterungen

Aufgrund der unterschiedlichen Funktionen und Zielsetzungen dieser Leistungssysteme ist es nicht ungewöhnlich, dass Menschen wegen ein und desselben „Lebenssachverhalts“ Leistungen aus all diesen Systemen parallel beziehen oder zumindest Anspruch darauf haben. Dass sozialrechtlichen Laien die Orientierung innerhalb der Leistungssysteme schwerfällt, liegt damit auf der Hand. Leistungen beantragt nur, wer weiß oder wenigstens ahnt, dass es eine oder mehrere auf die individuelle Lebenslage „passende“ Sozialleistungen gibt und an welche Stelle er sich wenden müsste, um diese zu erhalten. Diesem Informationsdefizit trägt das Sozialrecht Rechnung. Im SGB I sind verschiedene Auskunft-, Beratungs- und Betreuungspflichten sowie Verfahrenserleichterungen vorgesehen, um den Einzelnen in die Lage zu versetzen, Ansprüche auf Sozialleistungen zu erkennen und zu erlangen.

I. Nichtförmlichkeit des Verfahrens und Antragsprinzip

Nach § 9 SGB X, § 10 VwVfG³ ist das Verwaltungsverfahren nicht an bestimmte Formen gebunden. Es muss „einfach, zweckmäßig und zügig“ durchgeführt werden. Die Sozialverwaltung muss das Verfahren daher so gestalten, dass es die potenziell Leistungsberechtigten möglichst wenig belastet, ohne dass dies jedoch zu Lasten der Sorgfalt gehen darf.⁴

Das Prinzip der Nichtförmlichkeit hat freilich nicht zur Folge, dass das Sozialverfahren faktisch für jedermann zugänglich ist. Denn es wird erst mit der Stellung eines Antrags auf Sozialleistungen eingeleitet, vgl. § 18 Satz 2 SGB X, § 22 Satz 2 VwVfG. Ein solches Antragserfordernis ist etwa im Recht der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 37 SGB II), für das Kindergeld (§ 67 EStG) oder die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung (§ 108 SGB IX) vorgesehen.⁵ Im Kinder- und Jugendhilferecht fehlt eine entsprechende Regelung, jedoch besteht Einigkeit darüber, dass das Antragserfordernis auch hier gilt, da das Gesetz auch nicht die Leistungserbringung „von Amts wegen“ vorsieht.⁶ Diese kommt aber in der Sozialhilfe in Betracht, die gemäß § 18 SGB XII einsetzt, sobald der Träger Kenntnis vom Hilfebedarf erlangt hat. Durch das Ressortprinzip ist es grundsätzlich erforderlich, dass der Antrag beim zuständigen Träger gestellt wird, § 16 Abs. 1 SGB I. Bei der Suche nach diesem sind die Leistungsberechtigten nicht auf sich selbst gestellt, sondern das Sozialrecht hält verschiedene Unterstützungsmöglichkeiten bereit.

II. Informations- und Beratungspflichten

§ 13 SGB I statuiert einen ganz allgemeinen, an die Allgemeinheit gerichteten Aufklärungsauftrag an die Sozialleistungsträger und ihre Verbände. Sie erfüllen diese Verpflichtung durch die Bereitstellung von Informationsmaterialien – online oder in Papierform, durch Plakatwerbung oder sonstige breit gestreute Maßnahmen. Die Menschen sollen damit in die Lage versetzt werden, ihre im Sozialgesetzbuch gründenden Rechte und Pflichten zu erkennen und Beratung und Auskunft einzuholen.⁷

Durch die Beratung nach § 14 SGB I vermittelt der zuständige Träger konkrete Informationen, die sich auf den einzelnen Fall beziehen. Die Beratungspflicht entsteht spätestens mit der Beantragung von Sozialleistungen.⁸ Sie setzt aber durchaus früher an: (Potenziell) Leistungsberechtigte sollen damit in die Lage versetzt werden, einen Antrag auf die ihnen zustehenden Sozialleistungen zu stellen und alle notwendigen Unterlagen dafür beizubringen. Anders als bei der allgemeinen Aufklärung genügt es hier in der Regel nicht, Merkblätter zur Verfügung zu stellen. Nach der Rechtsprechung des BSG besteht keine anlasslose Beratungspflicht, sondern diese setzt in der Regel erst ein, wenn sich die betreffende Person mit einem Auskunftersuchen an den Träger wendet.⁹ Sie muss zudem ein Sachbescheidungsinteresse haben, also ein

³ Das VwVfG gilt unter anderem für die Gewährung von Leistungen nach dem AsylbLG.

⁴ Roller, in: Schütze, SGB X, § 9, Rn. 6; Weber, in: BeckOK SozR, SGB X, § 9, Rn. 7.

⁵ Siehe auch die Auflistung bei Weber, in: BeckOK SozR, SGB X, § 18, Rn. 12.1.

⁶ BVerwGE 112, 98; BVerwGE 124, 83; BVerwG, Beschl. v. 22.5.2008 – 5 B 130/07, Rn. 3.

⁷ Eichenhofer, Sozialrecht, Rn.211; Hase, in: BeckOK SozR, SGB I, § 13, Rn. 5.

⁸ BSGE 60, 79; BSGE 87, 280.

⁹ BSGE 92, 34.

berechtigtes Interesse an der Bereitstellung der gewünschten Informationen.¹⁰ Diese Anforderungen sind jedoch im Interesse der Zugänglichkeit des Sozialstaats weit zu interpretieren, sodass dieses Interesse bei jeder Person anzunehmen ist, die potenziell Rechte oder Pflichten nach dem Sozialgesetzbuch hat.¹¹ Die Träger dürfen sich nicht darauf beschränken, die gestellten Fragen zu beantworten, sondern müssen von sich aus alle Informationen vermitteln, die sich als zweckmäßig aufdrängen.¹² Diesen individuellen Beratungsbedarf zu erkennen, liegt in der Verantwortung der Träger, und nicht der Bürgerinnen und Bürger.¹³ Sie müssen gewährleisten, dass eine umfassende, individuelle und persönliche Beratung über alle im Einzelfall bedeutsamen Rechtsfragen erfolgt. Dies umfasst gegebenenfalls auch die Hilfe bei der Antragstellung, also Hinweise auf beizubringende Informationen und Unterlagen sowie sonstige Mitwirkungsobliegenheiten.

Beratungspflichtig ist jeder Träger jedoch nur innerhalb seiner eigenen Zuständigkeit. Dies ist dem Ressortprinzip und dem darin zum Ausdruck kommenden Spezialisierungsgrundsatz geschuldet. Er muss Auskunft über alle Sach- und Rechtsfragen geben, sofern er hierzu in der Lage ist.¹⁴ Die einzelnen Sozialgesetzbücher haben unterschiedliche Zielsetzungen und nur auf diese erstreckt sich der (gegenüber § 14 SGB I) konkretisierte Beratungsauftrag der Träger. Anderenfalls ist der Träger gehalten, den zuständigen Leistungsträger zu benennen, damit sich die potenziell leistungsberechtigte Person mit einem Beratungssuchen an diesen wenden kann, § 15 Abs. 2 SGB I. Diese Form der Hinweispflicht nimmt damit auch eine Wegweiserfunktion ein.¹⁵

Die allgemeinen Vorgaben der §§ 13–15 SGB I werden in den besonderen Teilen konkretisiert. So besteht etwa nach § 4 Abs. 2 SGB II im Rahmen des Bürgergeldes eine Pflicht zur Information, Beratung und Unterstützung durch einen persönlichen Ansprechpartner. Die Arbeitsagenturen sind nach §§ 29 ff. SGB III zur Berufs- und Arbeitsmarktberatung verpflichtet. Aufklärungs- und Beratungspflichten treffen zudem die Krankenkassen für eine gesunde Lebensweise und das Vorgehen bei Behandlungsfehlern (§§ 1 Satz 4, 20 Abs. 1, 66 SGB V), die Jugendämter über das Leistungsspektrum, den Zugang zum Leistungssystem und Leistungen anderer Träger – dezidiert auch gegenüber Kindern und Jugendlichen selbst (§ 8 Abs. 3 SGB VIII) – sowie darüber hinaus auch als „Lebenshilfe“ bei familiären Problemen (vgl. § 10a Abs. 2 SGB VIII), die Rehabilitationsträger (§ 32 SGB IX) oder die Sozialhilfeträger (§ 11 SGB XII). Letztere sollen auch Kontakte zu und die Begleitung durch soziale Dienste ermöglichen (§ 11 Abs. 3 SGB XII) und auch auf die Beratungs- und Unterstützungsleistungen Verbände der freien Wohlfahrtspflege, durch Angehörige der rechtsberatenden Berufe und durch sonstige Stellen hinweisen (§ 11 Abs. 4 SGB XII).

¹⁰ Hase, in: BeckOK SozR, SGB I, § 14, Rn. 3 und 6; gegen eine zu strenge Handhabung Mrozynski, SGB I, § 14, Rn. 4.

¹¹ Mrozynski, SGB I, § 14, Rn. 5.

¹² BSGE 60, 79; BSGE 79, 168; Schnitzer, NZS 2023, 54 (57).

¹³ Schnitzer, NZS 2023, 54 (56).

¹⁴ Vgl. § 15 Abs. 2 SGB I: „Die Auskunftspflicht erstreckt sich ... auf alle Sach- und Rechtsfragen, ... zu deren Beantwortung die Auskunftsstelle imstande ist.“ (Herv. d. Verf.).

¹⁵ BT-Drs. 7/868, S. 25; Öndül, in: jurisPK-SGB I, § 15 SGB I, Rn. 19.

III. Orientierungs- und Hinwirkungspflichten

Der zuständige Träger ist trotz einer vorangegangenen Beratung und Auskunftserteilung nicht immer eindeutig zu bestimmen.¹⁶ Daher statuiert § 16 Abs. 2 SGB I eine Verpflichtung des sogenannten erstangegangenen Trägers zur unverzüglichen¹⁷ Weiterleitung der Anträge an den zuständigen Träger. Diese wirkt fristwährend. Unkenntnis über die Zuständigkeiten gehen also nicht zulasten der Antragsteller. Zudem sind auch andere Leistungsträger, Gemeinden und die amtlichen Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland zur Entgegennahme von Anträgen auf Sozialleistungen verpflichtet. Diese verfahrensbezogenen Regelungen dienen dem „Auffinden“ des zuständigen Trägers und sollen vermeiden, dass Antragsteller Nachteile erleiden, weil sie sich im komplexen System des Sozialrechts ohne Unterstützung nicht zurechtfinden.¹⁸

Weitere Schwierigkeiten können entstehen, wenn unklar ist, ob ein Leistungsfall des einen oder des anderen Trägers vorliegt. Um ein Hin- und Herschieben von Anträgen zwischen verschiedenen Trägern zu verhindern, sieht das Sozialgesetzbuch Vorleistungspflichten vor. So ist etwa bei Zuständigkeitskonflikten zwischen Arbeitsagentur und Rentenversicherung¹⁹ nach § 23 Abs. 1 SGB III die Arbeitsagentur zur Vorleistung im Hinblick auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung verpflichtet. Im Übrigen kann der „erstangegangene Träger“ nach § 43 SGB I vorläufige Leistungen erbringen, wenn die Zuständigkeit unter mehreren Leistungsträgern strittig ist.²⁰ Steht die Leistungsberechtigung dem Grunde, aber nicht dem Umfang nach fest, können nach § 42 Abs. 1 SGB I Vorschüsse auf Geldleistungen erbracht werden. Erweist sich später der andere Träger als zuständig, erfolgt eine Rückabwicklung nur im Innenverhältnis der Träger, vgl. §§ 102 ff. SGB X, sodass die Leistungsberechtigten damit nicht belastet werden.

Der zuständige Träger muss nach § 16 Abs. 3 SGB I darauf hinwirken, dass unverzüglich klare und sachdienliche Anträge gestellt und unvollständige Angaben ergänzt werden. Diese enge Form der Betreuung soll sicherstellen, dass die vorher erfolgten Beratungsleistungen tatsächlich in ein Verwaltungsverfahren münden, sodass die Leistungsberechtigten auch tatsächlich die ihnen zustehenden Leistungen erhalten.²¹ Die oftmals anzutreffende Praxis, die Entgegennahme eines Antrags wegen unvollständiger Unterlagen zu verweigern, läuft diesem Grundsatz zuwider.

Weitere Erleichterungen hält § 17 SGB I bereit, der die Träger nicht nur zur schnellen Leistungsgewährung und zur Bereitstellung ausreichender sozialer Dienste und Einrichtungen verpflichtet, sondern auch zur möglichst einfachen Kommunikation mit und Zugänglichkeit der Sozialverwaltung. Barrieren sollen abgebaut und möglichst allgemeinverständliche Vordrucke genutzt werden. Diese Vorgaben werden durch das spezifische Verfahrensrecht für die Sozialverwaltung ergänzt, das im SGB X geregelt ist. § 9 SGB X betont

¹⁶ *Mrozynski*, SGB I, § 15, Rn. 6a.

¹⁷ „Unverzüglich“ bedeutet „ohne schuldhaftes Zögern, vgl. § 121 BGB, *Merten*, in: BeckOK SozR, SGB I, § 16, Rn. 14.

¹⁸ Vgl. auch *Mrozynski*, SGB I, § 17, Rn. 9; *Schnitzer*, NZS 2023, 54 (57).

¹⁹ Dabei geht es typischerweise um die Frage, ob eine Person erwerbsfähig ist und damit noch dem System der Arbeitslosenversicherung zuzuordnen ist, oder ob sie als erwerbsgemindert Rentenansprüche geltend machen kann.

²⁰ Dazu ausführlich *Felix*, SGB 2022, 12.

²¹ *Mrozynski*, SGB I, § 16, Rn. 38.

den Grundsatz der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens und dessen einfache, zweckmäßige und zügige Durchführung. § 19 SGB X ermöglicht die Nutzung von Kommunikationshilfen für Menschen mit Behinderung und steht trotz der deutschen Amtssprache auch der Kommunikation in anderen Sprachen nicht entgegen.

Diese Grundsätze gelten für alle Phasen des Sozialverwaltungsverfahrens, sodass auch bereits die Beratung vor Antragstellung diesen Anforderungen genügen muss. Dies bedeutet, dass sich die Kommunikation der Träger mit den Ratsuchenden und (potenziell) Leistungsberechtigten stets am sogenannten Empfängerhorizont auszurichten hat. Die Kommunikation darf also nicht uniform erfolgen, sondern muss für jeden Einzelnen verständlich und nachvollziehbar ausgestaltet werden und alle Aspekte umfassen, die für die Sozialleistungsbeantragung von Relevanz sind. Im Ergebnis ist damit zwar kein Fachwissen zu vermitteln, aber zumindest so viel Orientierung zu geben, dass auch Laien sich im fragmentierten System so zurechtfinden, dass sie alle ihnen zustehenden Leistungen beantragen können.

Das SGB I und das SGB X gelten jedoch nicht für alle Sozialleistungen. So unterliegen etwa die Leistungen nach dem AsylbLG dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht des VwVfG. Diese Aufspaltung setzt sich beim Rechtsschutz fort, der nicht für alle sozialrechtlichen Fragen nach dem SGG der Sozialgerichtsbarkeit zugewiesen ist. Leistungen nach dem SGB VIII, Wohngeld oder BAFöG sind etwa vor den Verwaltungsgerichten einzuklagen; es gilt das Verfahrensrecht der VwGO, der das sozialgerichtliche Verfahren prägende Grundsatz der Klägerfreundlichkeit²² ist diesem fremd.

C. Rechtskreisübergreifende Kooperationsgebote

Die Gewährung der Leistungen setzt an der (zumindest vorläufig) geklärten Zuständigkeit an. Dabei agiert der Träger nach Maßgabe der für ihn geltenden Vorschriften. Die Fälle werden folglich nicht „ganzheitlich“ bearbeitet, sondern komplexe Lebenslagen müssen in einzelne Bedarfe gleichsam aufgespalten und die dem jeweiligen Bedarf entsprechenden Leistungen gesondert beantragt werden.

Auch wenn sozialwissenschaftlich anerkannt ist, dass sich beispielsweise die Langzeitarbeitslosigkeit der Eltern oftmals negativ auf die Bildungschancen ihrer Kinder auswirkt und zudem vielfältige innerfamiliäre Problemlagen auslösen kann, die der Persönlichkeitsentwicklung abträglich sind, gibt es von Gesetz wegen keine Leistungserbringung aus einer Hand. Kraft seines Auftrags aus § 1 SGB II ist das Jobcenter dafür zuständig, die langzeitarbeitslosen Eltern durch aktivierende Maßnahmen bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Zugleich wird der Lebensunterhalt der Eltern und ihrer Kinder gesichert, einschließlich der gesetzlich vorgesehenen Leistungen für Bildung und Teilhabe. Die schulische Bildung der Kinder liegt in der Hand der Schulen; Ausbildungs- und Berufsorientierung wird von den Arbeitsagenturen angeboten; Unterstützung bei innerfamiliären Konflikten und Bedarfe bei der Persönlichkeitsentwicklung des Kindes werden vom Jugendamt erbracht. Die Zuständigkeit für die gesundheitliche Versorgung liegt bei den Krankenkassen. Kindertagesstätten, deren Bildungsauftrag immer stärker anerkannt wird, fallen in

²² Dazu ausführlich *Harks*, NZS 2018, 49.

den Anwendungsbereich des Kinder- und Jugendhilferechts, das auf Landesebene ausgeformt wird; die Schulen unterliegen von vornherein nur dem Landesrecht. Kommt eine Behinderung – der Eltern oder des Kindes – hinzu, sind darüber hinaus Leistungen zur Rehabilitation und Teilhabe zu erbringen, die im Rahmen des „gegliederten Systems“ nicht von einem einheitlichen Träger sichergestellt werden, sondern je nach Ursache der Behinderung und dem Ziel der Reha- und Teilhabeleistungen unterschiedlichen Trägern obliegen, §§ 5, 6 SGB IX. Dass dieses Nebeneinander an Zuständigkeiten zu Schnittstellenproblemen führt, ist offensichtlich. Trotz des Ressortprinzips, das auch den Aufbau des Sozialgesetzbuches prägt, hat der Gesetzgeber dies erkannt und verschiedene rechtskreisübergreifende Kooperationsgebote verankert.

1. Kooperation in der sozialrechtlichen Beratung

Die Kooperationsgebote setzen bereits in einem recht frühen Stadium vor der Leistungserbringung an. Nach § 15 Abs. 3 SGB I sind „die Auskunftsstellen“ – dies sind die zur Erteilung von Sach- oder Verweisungsauskünften verpflichteten Sozialleistungsträger und ihre Verbände – verpflichtet, untereinander und mit den anderen Leistungsträgern mit dem Ziel zusammenzuarbeiten, eine möglichst umfassende Auskunftserteilung durch eine Stelle sicherzustellen. Der Gesetzgeber macht hierzu keine konkreten Vorgaben, nennt aber beispielhaft einen Austausch in Form von Mitteilungen und Konsultationen, gemeinsamen Schulungen oder auch die Abhaltung gemeinsamer Sprechtag²³. Diese frühe Kooperationspflicht soll sicherstellen, dass möglicherweise leistungsberechtigte Personen nicht aus Bequemlichkeit von einem Träger abgewiesen werden.²⁴

Ein rechtsübergreifendes Denken ist bereits jetzt auch den Trägern, die für die Präventionsketten von besonderer Bedeutung sind, in den einzelnen Büchern des Sozialgesetzbuchs vorgegeben. So sind die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach § 4 Abs. 2 SGB II verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass die Leistungsberechtigten, aber auch deren Kinder, Beratung und Hilfe bzw. Zugang zu Teilhabeangeboten erlangen. Dies setzt ein Bewusstsein für die unterschiedlichen Facetten der mit der Erwerbslosigkeit einhergehenden Problemlagen voraus und zumindest einen grundlegenden Überblick über die von anderen Trägern zu erbringenden Leistungen und sonstigen Unterstützungsangeboten vor Ort. § 4 Abs. 2 Satz 3 SGB II verpflichtet die Grundsicherungsträger zur Zusammenarbeit mit Schulen und Kindertageseinrichtungen, den Trägern der Jugendhilfe, Gemeinden und Gemeindeverbänden, freien Trägern, Vereinen und Verbänden und sonstigen handelnden Personen.

Auch der Beratungsauftrag der Jugendämter nach § 10a Abs. 2 SGB VIII geht über das Leistungsspektrum des SGB VII hinaus. Sie haben Informationen über Leistungen anderer Träger bereitzustellen und gemeinsam mit den Antragstellern zu klären, ob weitere Träger für sie zuständig sind. Dazu müssen sie auf andere zuständige Träger und Beratungsangebote im Sozialraum hinweisen und den betroffenen Familien, Kindern

²³ BT-Drs. 7/868, S. 25; dazu auch Hase, in: BeckOK SozR, SGB I, § 15, Rn. 7.

²⁴ Öndül, in: jurisPK-SGB I, § 15 SGB I, Rn. 48.

und Jugendlichen ggf. bei der Antragstellung behilflich sein. Dies entbindet die anderen Träger jedoch nicht von ihren eigenen Beratungspflichten.²⁵

Schließlich sind die Krankenkassen nach § 26 Abs. 3 SGB V verpflichtet, im Zusammenwirken mit den nach Landesrecht zuständigen Trägern auf die Wahrnehmung von Gesundheitsuntersuchungen durch Kinder und Jugendliche hinzuwirken. In den meisten Bundesländern hat sich nach Einführung dieser Kooperationspflicht ein „verbindliches Einladungssystem“ etabliert, durch das Eltern zunächst eingeladen und aufgefordert werden, an den präventiven Untersuchungen teilzunehmen. Begleitet wird dies durch Kontrollen der Gesundheits- oder Jugendämter.²⁶

	Pflicht („muss“)	gebundenes Ermessen („soll“)
Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende	Hinwirken auf Beratung und Hilfe anderer Träger, § 4 SGB II	Inanspruchnahme von Leistungen für Bildung und Teilhabe, § 4 SGB II
Jugendämter	Beratung über Leistungen anderer Träger, § 10a SGB VIII Klärung weiterer zuständiger Träger, § 10a SGB VIII	
Krankenkassen	Hinwirken auf die Wahrnehmung von Gesundheitsuntersuchungen für Kinder und Jugendliche, § 26 Abs. 3 SGB V	

In keiner Konstellation ist die Beratung in das Ermessen der Träger gestellt. Im Unterschied zu den Leistungen der gemeinsamen Einrichtungen (SGB II) und den Jugendämtern (SGB VIII) sind die Gesundheitsuntersuchungen standardisiert und an alle Kinder und Jugendlichen gerichtet. Der Aufbau kooperativer Strukturen wird zudem durch die nach § 26 Abs. 3 SGB V zu schließende Rahmenvereinbarung formalisiert und damit erleichtert. Das Spektrum der übrigen Leistungen, die an Kinder aus benachteiligten Familien erbracht werden, ist im Vergleich dazu sehr heterogen und richtet sich – trotz aller vergleichbaren sozialen Schwierigkeiten – nach den individuellen Bedarfen. Träger, die zur rechtskreisübergreifenden Beratung und Hinwirkung auf die Beantragung geeigneter Leistungen verpflichtet sind, müssen daher in diesen Fällen über ein weitaus solideres Wissen um das Leistungsspektrum anderer Träger verfügen und – auch dies dürfte eine Herausforderung sein – Bedarfe und Problemlagen überhaupt erst erkennen, die außerhalb ihrer Zuständigkeit liegen.

²⁵ BT-Drs. 19/26107, S. 77.

²⁶ Geene/Heberlein/Buchholt, in: BeckOK SozR, SGB V § 26 Rn. 27.

II. Kooperation im Rahmen der Leistungserbringung

Die rechtskreisübergreifende Beratung soll die Betroffenen in die Lage versetzen, alle auf ihre Bedarfe ausgerichteten Sozialleistungen zu beantragen. Eine ganzheitliche und „integrierte Versorgung“²⁷ setzt jedoch voraus, dass die unterschiedlichen Leistungen der verschiedenen Träger sinnvoll ineinandergreifen und aufeinander abgestimmt sind. Die Kooperation kann also nicht damit enden, dass die Leistungsberechtigten auf weitergehende Ansprüche aufmerksam gemacht werden und dann gleichsam ihrer Wege gehen. Erforderlich ist vielmehr ein Fallmanagement, mit dem alle sozialen Schwierigkeiten, die mit einer bestimmten Lebenslage einhergehen, angegangen und zu bewältigen gesucht werden. Anderenfalls bliebe die Unterstützung punktuell.

1. Kooperationsgebote zur Bewältigung von Arbeitslosigkeit und Armut

Die Verantwortungsteilung hat mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) Eingang in das Sozialrecht gefunden. Ursprünglich nur einem politischen Kompromiss geschuldet, wurde in § 6 SGB II die Verantwortung für Eingliederungsleistungen wie die Schuldnerberatung, die psychosoziale oder die Suchtberatung,²⁸ sowie für die Deckung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung und die Bedarfe für Bildung und Teilhabe den Kommunen zugewiesen. Die Bundesagentur für Arbeit ist demgegenüber für das Bürgergeld und die Maßnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt zuständig. Um eine einheitliche Durchführung der Leistungen sicherzustellen, werden sie als sogenannte gemeinsame Einrichtungen (§ 44b SGB II) tätig. Alternativ können zugelassene kommunale Träger (§ 6a SGB II) die mit der Grundsicherung verbundenen Aufgaben allein erfüllen. Die gemeinsamen Einrichtungen erwiesen sich zunächst als verfassungswidrig, handelte es sich damals doch noch um eine nicht zugelassene Form der Mischverwaltung.²⁹ Statt die Trägerschaft zu reformieren, entschied sich der Gesetzgeber zur „Legalisierung“ der gemeinsamen Einrichtungen und ordnete die Zusammenarbeit von Bundesagentur und Kommunen in Art. 91e GG explizit an. Dabei nahm er dezidiert auf die Bewährung des Modells in der Praxis Bezug.

Die Jobcenter – seien es die gemeinsamen Einrichtungen, seien es die zugelassenen kommunalen Träger – treffen ihrerseits umfangreiche Kooperationspflichten. Sie haben nach § 18 SGB II mit den Kommunen und sonstigen Beteiligten des örtlichen Arbeits- und Ausbildungsmarktes zusammenzuarbeiten. Das Gesetz nennt unter anderem die Träger der Leistungen nach dem AsylbLG, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter, Kammern und berufsständische Organisationen, Ausländerbehörden, Schulen, Schulverwaltung und Hochschulen sowie die Träger der freien Wohlfahrtspflege. Eine spiegelbildliche Verpflichtung trifft nach § 9 SGB III die Bundesagentur für Arbeit. Werden im Rahmen des Bürgergeldbezugs auch Leistungen der

²⁷ Der Begriff und das Konzept wurde im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung entwickelt, um Mehrfachuntersuchungen und widersprüchliche Therapien bei komplexen Krankheitsbildern zu verhindern, vgl. § 140a Abs. 1 SGB V.

²⁸ Mit der Verpflichtung zur Erbringung dieser Leistungen erkennt der Gesetzgeber die vielfältigen Ursachen von Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit an, Harks in: jurisPK-SGB II, § 16a, Rn. 9.

²⁹ BVerfGE 119, 331.

Arbeitsförderung³⁰ erbracht, haben Arbeitsagenturen und Jobcenter nach § 18a SGB II eng mit den für die Arbeitsförderung zuständigen Dienststellen der Bundesagentur zusammenzuarbeiten. Eine korrespondierende Kooperationspflicht trifft die Agenturen für Arbeit mit den gemeinsamen Einrichtungen und den zugelassenen kommunalen Trägern nach § 9a SGB III. Der Regelung wird vor allem programmatische Funktion zugeschrieben;³¹ sie umzusetzen steht jedoch aufgrund des klaren Wortlauts nicht im Ermessen der Träger.

Die Krankenkassen müssen zur Förderung der Gesundheit und der Prävention in den Lebenswelten mit dem öffentlichen Gesundheitsdienst zusammenarbeiten, § 20a Abs. 1 Satz 3 SGB V. Eine Kooperationsverpflichtung mit der Bundesagentur für Arbeit und den Trägern der Grundsicherung für Arbeitnehmer besteht, wenn präventive und gesundheitsfördernde Leistungen an Personen erbracht werden, deren berufliche Eingliederung aus gesundheitlichen Gründen erschwert ist, § 20a Abs. 1 Satz 5 SGB V.

Die Sozialhilfeträger treffen nach § 4 Abs. 1 SGB XII ebenfalls Kooperationspflichten mit Trägern, deren Leistungen den gleichen Zielen wie die Sozialhilfe zu dienen bestimmt sind oder die an den Sozialhilfeleistungen beteiligt werden (sollen). Das Gesetz nennt insofern Leistungen nach dem SGB II, SGB VIII, SGB IX, SGB XII; die Aufzählung ist nicht abschließend. Darüber hinaus sollen die Pflegestützpunkte in die Zusammenarbeit einbezogen werden – eine Aufgabe, die vor allem der Übernahme der Kosten für die stationäre Pflege im Rahmen der Hilfe zur Pflege dient. Auch § 4 SGB XII wird im Wesentlichen programmatische Bedeutung zugemessen.³² Obwohl der Gesetzgeber keine weiteren Vorgaben zur Art und Weise der Kooperation und deren institutioneller Verankerung macht, ist diese jedoch nicht in deren Belieben gestellt, sondern aus dem Wortlaut der Norm ergibt sich ohne Zweifel eine Rechtspflicht zur Zusammenarbeit.³³

2. Kooperationsgebote zum Schutz und zur Förderung von Kindern und Jugendlichen

Bestehen Anhaltspunkte für die Gefährdung des Kindeswohls sind die Jugendämter seit jeher zur Zusammenarbeit mit den Familiengerichten verpflichtet.³⁴ Dies erklärt sich daraus, dass wegen des grundgesetzlich verbürgten Elternrechts als ultima ratio nur die Familiengerichte Maßnahmen zur Herausnahme des Kindes aus dem gefährdenden Umfeld veranlassen dürfen. Die Jugendämter haben nach § 8a SGB VIII mit geeigneten Fachkräften zu kooperieren, um das Vorliegen einer Kindeswohlgefährdung sachgerecht einzuschätzen.

§ 81 SGB VIII anerkennt, dass Kinder und Jugendliche wie auch ihre Familien nicht isoliert der Verantwortung der Jugendämter zugewiesen sind und ordnet eine Pflicht der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur

³⁰ Dazu zählen nach § 16 SGB II Beratung und Vermittlung, Leistungen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, zur Berufsausbildung, zur beruflichen Weiterbildung oder zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach dem SGB III. Die Erbringung dieser Eingliederungsleistungen ist in das Ermessen der Grundsicherungsträger gestellt.

³¹ *Harich*, in: BeckOK SozR, SGB II, § 18, Rn. 1.

³² *Groth*, in: BeckOK SozR, SGB XII, § 4, Rn. 1.

³³ *Deckers*, in: Grube/Wahrendorf/Flint, SGB XII, § 4, Rn. 4.

³⁴ Ausführlich *Lewe*, FPR 2012, 440.

strukturellen Zusammenarbeit mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen an, „deren Tätigkeit sich auf die Lebenssituation junger Menschen und ihrer Familien auswirkt.“ Genannt werden neben den Trägern der Leistungen nach dem SGB II, SGB III, SGB V und SGB XII unter anderem Schulen und Schulverwaltung, der Gesundheitsdienst, die Bundesagentur für Arbeit und Beratungsstellen. Die strukturelle Kooperation meint weniger eine Pflicht zur Zusammenarbeit im engeren Sinne, sondern ist auch die Bildung von Netzwerken gerichtet, mit denen Ressourcen strategisch abgestimmt werden und Verfahrensabsprachen getroffen werden. Sie bezieht sich folglich auf eine Strukturbildung, nicht aber auf die verfahrens- und leistungsrechtliche Begleitung von einzelnen Fällen.³⁵

§ 3 KKG präzisiert diese Vorgabe für den Schutz von Kindern und Jugendlichen und gibt den Ländern die Schaffung verbindlicher Kooperationsstrukturen auf, insbesondere für die Gewährung der Frühen Hilfen, also für Eltern mit Kindern unter drei Jahren. Der Anwendungsbereich ist damit jedoch nicht abschließend geregelt („insbesondere“), sondern ist offen für alle Familien in belastenden Lebenssituationen ungeachtet des Alters ihrer Kinder. § 3 KKG ergänzt nicht nur die allgemeine Kooperationspflicht in der Kinder- und Jugendhilfe aus § 81 SGB VIII, sondern auch die allgemeine Beratungspflicht aus § 14 SGB I.³⁶ Die Träger der Kinder- und Jugendhilfe sowie die Institutionen des Kinderschutzes sollen sich gegenseitig über ihre Angebote und Aufgaben informieren, strukturelle Fragen der Angebotsgestaltung und -entwicklung klären und die Verfahren im Kinderschutz aufeinander abstimmen. Diese gegenseitigen Informationspflichten sind nicht zuletzt deshalb unerlässlich, dass die Jugendhilfeträger ihren Beratungspflichten nach § 10a SGB VIII sinnvoll nachkommen können. Sofern das Landesrecht nichts anderes regelt, soll die Zusammenarbeit im Rahmen von Netzwerken erfolgen, § 3 Abs. 3 KKG. In diese Netzwerke sollen gemäß § 3 Abs. 2 KKG neben den Einrichtungen und Diensten der öffentlichen und freien Jugendhilfe vor allem Leistungserbringer in der Eingliederungshilfe, Gesundheitsämter, Sozialämter, Schulen, Polizei- und Ordnungsbehörden, Agenturen für Arbeit, Krankenhäuser, Sozialpädiatrische Zentren, Frühförder- und Beratungsstellen einbezogen werden. Auch Einrichtungen zum Gewaltschutz, Mehrgenerationenhäuser, Familienbildungsstätten, Familiengerichte und Angehörige der Heilberufe werden aufgezählt. Die Soll-Vorschrift hat zur Folge, dass von einem Netzwerkaufbau und der Einbeziehung der genannten Akteure nur in atypischen Konstellationen abgewichen werden darf. Im Grunde ist sie damit regelhaft, wenngleich nicht als Rechtspflicht, so doch als gebundenes Ermessen, vorgegeben. Zu beachten ist jedoch, dass § 3 KKG lediglich einen strukturellen Rahmen für die Kooperation fordert, jedoch keine Rechtsgrundlage für eine integrierte Zusammenarbeit aller involvierten Träger im Einzelfall darstellt.³⁷ Auch werden keine konkreten Vorgaben zum Vorgehen in einzelnen Krisenfällen gemacht.³⁸ Es steht jedoch zu befürchten, dass trotz der Betonung des Netzwerkgedankens letztlich eine Gesamtverantwortung des Jugendamts angenommen wird, wiewohl dieses faktisch kaum in der Lage sein kann, alle Aspekte von Kinderschutzfällen angemessen zu beurteilen.³⁹

³⁵ Eger in: jurisPK-SGB VIII, § 81, Rn. 9.

³⁶ Wiesner, in: Wiesner/Wapler, KKG, § 3, Rn. 1; Luthé in: jurisPK-SGB VIII, § 10a, Rn. 6.

³⁷ Wiesner, in: Wiesner/Wapler, KKG, § 3, Rn. 2.

³⁸ Mörsberger, FPR 2012, 431 (433).

³⁹ Mörsberger, FPR 2012, 431 (432).

Die Jugendämter sollen im Rahmen der allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie nach § 16 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII vernetzte, kooperative, niedrighschwellige, partizipative und sozialraumorientierte Angebotsstrukturen fördern. Solche Ansätze finden sich auch im Leistungsrecht, etwa in § 22a Abs. 2 Nr. 2, 3 SGB VIII für die Kooperation von Kindertagesstätten mit Eltern, kinder- und familienbezogenen Institutionen und Initiativen im Gemeinwesen und Schulen oder in § 13 Abs. 1, 3, 4 SGB VIII für die Sozialarbeit, der kraft Definition die Aufgabe zukommt, die schulische und berufliche Ausbildung, Eingliederung in die Arbeitswelt und soziale Integration von Kindern und Jugendlichen zu fördern und damit in ressortübergreifenden Strukturen zu denken.

Im Übrigen werden nach § 10 Abs. 1 SGB VIII die Verpflichtungen anderer Sozialleistungsträger und der Schulen durch die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nicht berührt. Gemeinsame Beratungspflichten oder ein integriertes Fallmanagement sieht das SGB VIII folglich nicht vor. Durch das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz sind in § 9a SGB VIII erstmals sogenannte Ombudsstellen geschaffen worden, an die sich Eltern im Konfliktfall wenden können. Damit soll dem strukturellen Machtgefälle zwischen professionellen Helferinnen und Helfern und den Familien begegnet werden.⁴⁰ Sie sollen die Familien zwar auch über die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe beraten; im Unterschied zum allgemeinen Beratungsauftrag aus § 10a SGB VIII liegt das Augenmerk hier jedoch auf der Bewältigung von Meinungsverschiedenheiten und Konflikten mit den Trägern der Jugendhilfe,⁴¹ nicht aber auf der Erleichterung des Zugangs zu deren Leistungen als solcher.

Die Krankenkassen sollen schließlich im Rahmen der Prävention und Gesundheitsförderung gemeinsam mit den Akteuren der sogenannten Lebenswelten – genannt werden in § 20 Abs. 4 SGB V die Systeme des Wohnens, des Lernens, des Studierens, der medizinischen und pflegerischen Versorgung sowie der Freizeitgestaltung einschließlich des Sports – die gesundheitliche Situation der Versicherten erheben und Vorschläge entwickeln, wie die gesundheitliche Situation verbessert und gesundheitliche Ressourcen und Fähigkeiten gestärkt werden können, § 20a Abs. 1 SGB V. Diese Form der Kooperation bezieht Kindertagesstätten, Schulen, Angebote der Jugendhilfe und auch die Kommunen ein, wirkt aber nicht konkret im Rahmen der Leistungserbringung, sondern lediglich in einem allgemeinen auf Gesundheitsförderung gerichteten Rahmen, ungeachtet konkreter Ansprüche einzelner Versicherter.

3. Rechtskreisübergreifendes Fallmanagement

Ein echtes und verbindliches rechtskreisübergreifendes Fallmanagement ist nur für Menschen mit Behinderung sowie für pflegebedürftige Menschen vorgesehen. Dieses bietet im Vergleich zu den übrigen, lediglich punktuellen Kooperationspflichten erhebliche Vorteile für die Leistungsberechtigten – auch wenn die praktische Umsetzung der Kooperationsverpflichtung mindestens ebenso herausfordernd ist wie deren Überwachung.⁴²

⁴⁰ BT-Drs. 19/26107, S. 75 f.

⁴¹ Winkler, in: BeckOK SozR, SGB VIII, § 9a Rn. 2.

⁴² Welti, VuR 2011, 363 (368 f.).

	Pflicht („muss“)	gebundenes Ermessen („soll“)
Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchenden	örtliche Zusammenarbeit mit Kommunen und sonstigen Beteiligten des örtlichen Arbeits- und Ausbildungsmarktes, § 18 SGB II enge Zusammenarbeit mit den für die Arbeitsförderung zuständigen Dienststellen der Bundesagentur, § 18a SGB II	
Bundesagentur für Arbeit	örtliche Zusammenarbeit mit Kommunen und sonstigen Akteuren des Arbeits- und Ausbildungsmarktes, § 9 SGB III enge Zusammenarbeit mit den Grundsicherungsträgern, § 9a SGB III	
Jugendämter	Strukturelle Zusammenarbeit der öffentlichen Jugendhilfe mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen, § 81 SGB VII Zusammenarbeit mit den Institutionen des Kinderschutzes nach Landesrecht, § 3 Abs. 1 KKG	Zusammenarbeit von öffentlicher und freier Jugendhilfe, § 4 SGB VIII Zusammenarbeit im Rahmen von Netzwerken, § 3 Abs. 3 KKG Förderung der Entwicklung vernetzter, kooperativer, niedrigschwelliger, partizipativer und sozialraumorientierter Angebotsstrukturen, § 16 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII
Krankenkassen	Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Gesundheitsdienst bei Leistungen zur Gesundheitsförderung und zur Prävention in Lebenswelten, § 20a Abs. 1 Satz 3 SGB V Zusammenarbeit mit den Grundsicherungsträgern bei gesundheitsbedingten Hindernissen der beruflichen Eingliederung, § 20a Abs. 1 Satz 5 SGB V	kassenübergreifende Kooperation, § 20a Abs. 1 Satz 4 SGB V
Pflegekassen	trägerübergreifendes Fallmanagement, § 7a SGB XI	
Träger von Rehabilitationsleistungen	trägerübergreifender Teilhabeplan, § 19 SGB IX Teilhabekonferenz, § 20 SGB IX Einbeziehung anderer öffentlicher Stellen, § 21 SGB IX	
Sozialhilfeträger	Zusammenarbeit mit den Trägern nach dem SGB II, SGB VIII, SGB IX und SGB XI und sonstigen Trägern, § 4 SGB XII	

Nach § 19 SGB IX ist der leistende Rehabilitationsträger verantwortlich für die Erstellung eines Teilhabepplans. Dies soll gewährleisten, dass alle voraussichtlich erforderlichen Leistungen dieses Trägers im Benehmen mit anderen Reha-Trägern hinsichtlich Ziel, Art und Umfang festgestellt und so aufeinander abgestimmt werden, dass sie nahtlos ineinandergreifen.⁴³ Die gemeinsame Beratung erfolgt im Rahmen der Teilhabekonferenz nach 20 SGB IX. Gegebenenfalls sind dabei auch weitere öffentliche Stellen einzubeziehen, § 21 SGB IX. Dies sind etwa die Schulen im Falle von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung, sowie die Pflegekassen, Integrationsämter, Jobcenter und Betreuungsbehörden.⁴⁴

Damit vergleichbar ist das mit „Pflegerberatung“ nur unzureichend umschriebene Fallmanagement der Pflegekassen nach § 7a SGB XI. Auch diese sollen die leistungsberechtigten Personen umfassend nicht nur über die von ihnen selbst, sondern auch die von anderen Stellen zu erbringenden Sozialleistungen nach Bundes- oder Landesrecht sowie über sonstige Hilfsangebote informieren. Dies umfasst gesundheitsfördernde, präventive, kurative, rehabilitative oder sonstige medizinische sowie pflegerische und soziale Hilfen.⁴⁵ Zuständig sind die sogenannten Pflegestützpunkte.

D. Fazit

Schon im geltenden Recht finden sich zahlreiche Ansatzpunkte für eine rechtskreisübergreifende Kooperation in Beratung und Leistungserbringung entlang der Präventionskette. Gerade zur Förderung von Kindern und Jugendlichen werden deutliche Impulse für die Bildung von Netzwerken gesetzt, in denen sich alle Akteure zusammenfinden, die zu einem gelingenden Aufwachsen beitragen können. Auch wenn sich diese strukturelle Netzwerkbildung nicht auf die Bearbeitung einzelner Fälle richtet, bilden sie einen wichtigen Baustein für eine integrative Infrastruktur in der Sozialverwaltung. Die Verbindungen zwischen den verschiedenen Leistungssystemen werden im Einzelfall durch ressortübergreifende Beratungs- und Betreuungspflichten verbindlich abgedeckt.

Sie setzen jedoch implizit voraus, dass der Einzelne um seine sozialrechtlichen Ansprüche weiß oder zumindest, dass er sich seiner problematischen Lebenslage bewusst ist, die durch staatliche Leistungen behoben oder gemildert werden kann. Hürden für die Zugänglichkeit des Sozialstaats bestehen folglich oft schon im Vorfeld der Kontaktaufnahme zur Sozialverwaltung. Diese Lücke zu überbrücken, wird eine der großen Herausforderungen für die nächsten Jahre und Jahrzehnte sein. Wer bereits Zugang zu den Sozialleistungsträgern gefunden hat, wird – zumindest der Rechtslage nach – durch das fragmentierte System geleitet. Von erheblicher tatsächlicher Bedeutung sind dabei jedoch das Wissen, das Engagement und die Ressourcen der Beschäftigten in der Sozialverwaltung die ihrerseits befähigt werden müssen, das Sozialrechtsverhältnis ganzheitlich in den Blick zu nehmen. Wünschenswert ist daher ein gesetzlicher Rahmen

⁴³ Ausführlich *Eicher*, NZS 2022, 601.

⁴⁴ *Jabben*, in: BeckOK SozR, SGB IX, § 22 Rn. 1.

⁴⁵ Dazu *Krahmer*, SRa 2018, 119.

für ein echtes Fallmanagement, in dem die multiplen Facetten der Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen systematisch und strukturiert analysiert, Bedarfe ermittelt und Leistungen sinnvoll aufeinander abgestimmt werden. Die derzeitige Diskussion um die Kindergrundsicherung greift insofern zu kurz.

Literatur

Bittner, Claudia (Hrsg.), juris Praxiskommentar SGB II, 5. Auflage, Stand 2023.

Eichenhofer, Eberhard, Sozialrecht, 12. Auflage, Tübingen 2021.

Eicher, Wolfgang, Das koordinierende Reha-Verfahren – eine Herausforderung für die Verwaltung, NZS 2022, 601.

Felix, Dagmar, Vorläufige Leistungen im Sozialrecht. Handlungsoptionen der Sozialverwaltung bei ungeklärter Sach- und/oder Rechtslage, SGB 2022, 12.

Flint, Thomas (Hrsg.), SGB XII. Kommentar, 7. Auflage, München 2020.

Harks, Thomas, Der sogenannte Grundsatz der Klägerfreundlichkeit, NZS 2018, 49.

Krahmer, Utz, Anforderungen an eine „Frühe Leistungsberatung“ gem. § 7 a SGB XI durch die Pflegekassen, SRa 2018, 119.

Lewe, Jörg, Die Pflicht des Jugendamts und des Gerichts zur Zusammenarbeit bei Kindeswohlgefährdungen, FPR 2012, 440.

Luthe, Ernst-Wilhelm/Nellissen, Gabriele (Hrsg.), juris Praxiskommentar SGB VIII, 3. Auflage, Stand 2022.

Mörsberger, Thomas, Zur Bedeutung des Bundeskinderschutzgesetzes für die Kinder- und Jugendhilfe, FPR 2012, 431.

Mrozynski, Peter, SGB I. Kommentar, 6. Auflage, München 2019.

Rolfs, Christian/Giesen, Richard/Meßling, Miriam/Udsching, Peter (Hrsg.), BeckOK Sozialrecht, 67. Edition, München 2022.

Schnitzer, Jasmin, Der sozialrechtliche Herstellungsanspruch – Die Lösung für jedes Problem?, NZS 2023, 54.

Schütze, Bernd (Hrsg.), SGB X. Kommentar, 9. Auflage, München 2020.

Voelzke, Thomas (Hrsg.), juris Praxiskommentar SGB I, 3. Auflage, Stand 2022.

Welti, Felix, Der Sozialbürger als Verbraucher? – Rechtliche Dimensionen der Nutzerstellung im Sozialrecht, VuR 2011, 36.

Wiesner, Reinhard/Wapler, Friederike (Hrsg.), SGB VIII. Kommentar, 6. Auflage, München 2022.

Kommunale Präventionsketten: Eine Chance zur Stärkung benachteiligter Kinder und Jugendlicher hinsichtlich effektiver Wahrnehmung ihrer Grundrechte?

Christina Wieda, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

1. Einleitung

Kinder und Jugendliche wachsen mit unterschiedlichen Lebenschancen in Deutschland auf. Das belegen diverse Studien, beispielsweise zur Kinderarmut in Deutschland¹ oder zu ungleichen Lernständen. Armut und Bildungsarmut gehen häufig Hand in Hand, Bildungserfolg und Herkunft sind in Deutschland eng verknüpft. In dysfunktionalen, armen oder sozial isolierten Familien, die einen Migrationshintergrund und gegebenenfalls Schwierigkeiten mit der Landessprache haben,² können weniger Kinder schwimmen als in anderen Familien. Auch gesundheitliche Defizite sind mit der sozialen Herkunft verknüpft.³ Auf europäischer Ebene sowie Bundes- und Landesebene werden zahlreiche Anstrengungen unternommen, um diesem Phänomen zu begegnen und allen Kindern die Chance auf eine gute Zukunft zu ermöglichen. So verabschiedete die Europäische Kommission am 24. März 2021 die erste EU-Kinderrechtsstrategie und der Europäische Rat am 14. Juni 2021 die European Child Guarantee als Empfehlung, die allen Kindern in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union einen Zugang zu Wohnen, guter Ernährung, medizinischer Versorgung, kostenfreier frühkindlicher Betreuung und Bildung sowie Schulbildung ermöglichen will.⁴ Bund, Länder und Gemeinden legten bereits 1999 gemeinsam das Programm "Soziale Stadt" auf. Das Programm richtet den Fokus auf die zunehmende gesellschaftliche Segregation in Städten, in denen sich besonderer Entwicklungsbedarf in einigen Stadtteilen manifestiert. Es versucht, über Ansätze integrierter Steuerung entgegenzuwirken.⁵ Im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung sind sowohl die Kindergrundsicherung als auch das Startchancenprogramm zentrale politische Ziele.⁶ In NRW verfolgt die Initiative "Kein Kind zurücklassen!"/"kinderstark" seit 2011 die Idee einer rechtskreisübergreifenden kommunalen Präventionskette,⁷ die vom Kind her gedacht die Chancengerechtigkeit von Kindern und Jugendlichen steigern soll.

¹ Funcke und Menne 2023.

² Europäische Kommission 2012, S.11, 12.

³ Lüring et al. 2022; Mostafa und Schwabe 2019; Monitor Jugendarmut 2022 – Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit (BAG KJS) e.V.; Schwimmfähigkeit | DLRG-Bundesverband; Jasmund 2020, S. 21-23.

⁴ Europäische Kommission 2012, S.11, 12.

⁵ <https://www.bpb.de/themen/stadt-land/stadt-und-gesellschaft/64444/das-programm-die-soziale-stadt>.

⁶ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis90/die Grünen und FDP 2021, S. 95, 100.

⁷ „Eine kind-/jugendbezogene (Armut-)Präventionskette ist biographisch angelegt und darauf ausgerichtet, jungen Menschen eine fördernde Begleitung von der Geburt bis zum erfolgreichen Berufseinstieg – je nach Bedarf und zu jedem möglichen Zeitpunkt – zuzusichern. Entscheidend ist, zusätzlich zum elterlichen Engagement, eine bedarfsorientierte, passgenaue und verlässliche Begleitung. So wird ein fließender Übergang in der Verknüpfung von gesundheitlicher Förderung, psychosozialen sowie erzieherischen Hilfen und Bildungsangeboten für die Kinder mit den Möglichkeiten der Begleitung der Eltern gestaltet. Nicht das Leistungsspektrum eines einzelnen Dienstes ist entscheidend, sondern das abgestimmte Gesamtkonzept aller Unterstützungsangebote. Aber: Jedes einzelne Kettenglied braucht eigene Ressourcen zur Steuerung und Wahrnehmung seiner Aufgaben.“ in: Holz 2012, S. 4.

Inzwischen fördert bereits die dritte Landesregierung den Aufbau von Präventionsketten in den Kommunen.⁸ Hinter der Initiative steht die Einsicht, dass gelingendes Aufwachsen – vor allem aber nicht ausschließlich – in benachteiligten Familien, einer kontinuierlichen, rechtskreisübergreifenden Begleitung bedarf. Das betrifft insbesondere die Übergänge zwischen den kindlichen Lebensabschnitten nach der Geburt, beim Start in die Kita oder beim Übergang von der Kita in die Grundschule. Primär- oder sekundärpräventive Maßnahmen sollen jedoch grundsätzlich eine gute Entwicklung aller Kinder fördern.⁹



Quelle: Bertelsmann Stiftung 2020

Trotz dieser und anderer politischer Bemühungen¹⁰ – nicht nur in NRW – hat sich die Situation vieler Kinder in Deutschland nicht verbessert.¹¹ Im Jahr 2021 verfehlten in NRW 21,6 % der Viertklässler den Mindeststandard im Lesen, 23,3 % den Mindeststandard beim Zuhören, 32,6 % in der Orthografie, und 28,1 % der Kinder fehlen Basiskenntnisse in Mathematik. Der schon in den PISA-Studien der OECD immer wieder konstatierte Zusammenhang von Elternhaus und Schulerfolg hat sich seit 2016 deutlich verstärkt. Kinder mit einem höheren sozioökonomischen Status erreichen im Durchschnitt höhere Kompetenzwerte.¹² Das spiegelt auch die weitere Qualifikation für einen Beruf dar. Im Jahr 2020 hatten 10,1 % der 18 bis 24-jährigen mit höchstens einem Haupt- oder Realschulabschluss keine abgeschlossene Berufsausbildung. Sie nahmen auch nicht an Ausbildungs- oder Weiterbildungsmaßnahmen teil.¹³ Das mindert die Chancen auf eine gesellschaftliche und wirtschaftliche Teilhabe erheblich.

⁸<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/kein-kind-zuruecklassen-kommunen-schaffen-chancen/>; www.kinderstark.nrw; Wieda et al. 2020.

⁹ Von Görtz in: Micosatt und Yilmaz, 2015, S. 9–10.

¹⁰ Bspw.: Starke-Familien-Gesetz, StaFamG 2019; KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz, KiQuTG 2023, Ganztagsförderungsgesetz, GaFöG, 2021; <https://www.gesundheitliche-chancengleichheit.de/>.

¹¹ IQB-Bildungstrend – die zehn wichtigsten Ergebnisse – Das Deutsche Schulportal (deutsches-schulportal.de), S. 6.

¹² Dohmen et al. 2023, S. 6.

¹³ Statistisches Bundesamt, Mikrozensus, BT-Drs. 20/1360.

Vor dem Hintergrund dieser Teilhabe-Einschränkungen beleuchtet dieser Beitrag zunächst die Rechte von Kindern als Träger von Grundrechten. Der zweite Teil beschäftigt sich mit gesetzlich verankerten Sozialleistungen, die gelingendes und chancengerechtes Aufwachsen unterstützen sollen und zum Teil den von der Präventionskette definierten Lebensphasen zugeordnet werden können. Im dritten Teil wird der Frage nachgegangen, inwieweit – unabhängig von einer systematischen Annäherung an Leitbild und Aufbau rechtskreisübergreifender Präventionsketten¹⁴ – in nordrhein-westfälischen Kommunen über die verpflichtend festgelegten Auskunfts-, Beratungs- und Kooperationsgesetze im Sozialgesetzbuch (SGB), im Schul- und Integrationsgesetz und dem Gesetz für den öffentlichen Gesundheitsdienst NRW ein verbindliches, zuständigkeitsübergreifendes, vom Kind her gedachtes Handeln bereits angelegt ist. Die staatsorganisatorische Perspektive beleuchtet die Frage, wer dafür sorgt, dass Gesetze zur Anwendung kommen.

2. Kinder als Träger von Grundrechten

Bisher sind die von der UNO verabschiedeten Kinderrechte nicht im deutschen Grundgesetz (GG) verankert worden. Auch der letzte Vorstoß im Juni 2021 scheiterte. Unabhängig davon sind Kinder Träger aller Grundrechte. Ihre Würde ist unantastbar, Art. 1 Abs. 1 GG; ihnen steht das Recht auf freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit zu, Art. 2 Abs. 1 GG. Art. 3 Abs. 3 GG verbietet Benachteiligung auch auf Grund sozialer Herkunft.

2.1 Kinder im Grundgesetz

Als Subjekt werden Kinder im Grundgesetz nicht genannt. Darin spiegelt sich das erst entstehende Bewusstsein für das Kind als Rechtssubjekt nach Inkrafttreten des Grundgesetzes. Art. 6 Abs. 2 GG führt aus, dass Pflege und Erziehung der Kinder das natürliche Recht der Eltern sind und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Diesen Aspekt unterstreicht das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit der Feststellung, dass Kinder des Schutzes und der Hilfe bedürfen, um sich zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten innerhalb der sozialen Gemeinschaft entwickeln zu können.¹⁵ Art. 7 Abs. 2 GG nennt ebenfalls Kinder, doch wieder nicht als Subjekt. Sie erscheinen als Objekte der Verfügungsgewalt ihrer Eltern hinsichtlich der Teilnahme am Religionsunterricht. Der Artikel spricht den Erziehungsberechtigten das Recht zu, über diese zu bestimmen. Art. 6 Abs. 2 Landesverfassung NRW normiert das Recht von Kindern und Jugendlichen auf Entwicklung und Entfaltung ihrer Persönlichkeit sowie auf Förderung gemäß ihren Anlagen und Fähigkeiten.

Auch wenn Kinder von Geburt an Grundrechtsträger im vollumfänglichen Sinne sind, können sie entwicklungsbedingt nicht alle Grundrechte sofort wahrnehmen. Schränkt der Staat die Grundrechte von Kindern ein, unterliegen die Einschränkungen, wie im Falle aller Grundrechtseinschränkungen durch den Staat, dem Gesetzesvorbehalt. Zum Teil enthalten die Grundrechte bereits selbst Schranken, wie die Schrankentrias in

¹⁴ <https://www.kinderstark.nrw/handbuch>.

¹⁵ BVerfG, Urt. v. 19.2.2013 – 1 BvL 1/11, 1 BvR 3247/09.

Art. 2 Abs. 1 GG zur Beschränkung der freien Entfaltung der Persönlichkeit durch die Rechte anderer, die verfassungsmäßige Ordnung und das Sittengesetz. Der Gesetzgeber trägt dem wachsenden Autonomiegewinn über die Ausgestaltung der Grundrechtsmündigkeit¹⁶ Rechnung.¹⁷ So regelt § 106 BGB die beschränkte Geschäftsfähigkeit ab dem vollendeten siebten Lebensjahr, das RelKERzG weist die Religionsmündigkeit ab dem vollendeten 14. Lebensjahr aus und § 1303 BGB das Recht auf Eheschließung, welche vor dem 16. Lebensjahr unwirksam ist. Laut § 36 SGB I kann, wer das fünfzehnte Lebensjahr vollendet hat, Anträge auf Sozialleistungen stellen und verfolgen sowie Sozialleistungen entgegennehmen.¹⁸

Damit Kinder auf Grund ihres Alters ihr Wohl nicht durch unbedachtes Handeln gefährden, und so lange, wie sie ihre Grundrechte nicht vollumfänglich selbst ausüben können, unterliegen sie dem Sorgerecht der Eltern. Eltern haben das Recht, sind aber auch in der Pflicht, ihre Kinder zu pflegen und zu erziehen, vgl. Art. 6 Abs. 2 GG. Sie sollen Bedingungen für das Kind schaffen, die seiner Entwicklung und Persönlichkeitsentfaltung zuträglich sind. Das Elternrecht ist ein Abwehrrecht und schützt somit vor ungerechtfertigten Eingriffen des Staates in die Beziehung von Eltern und Kindern. Die Grundrechte gelten im privatrechtlich determinierten Eltern-Kind-Verhältnis nicht unmittelbar. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Grundrechte des Kindes in den Grundrechten der Erziehungsberechtigten aufgehen. Das BVerfG verdeutlicht, dass Grundrechte immer nur zum Wohle des Grundrechtsträgers ausgeübt werden dürfen. Es urteilt daher, dass das Elternrecht nicht als Ausfluss des Persönlichkeitsrechts der Eltern nach Art. 2 GG zu deuten ist, sondern das Kindeswohl das Elternrecht begrenzt.¹⁹ Gleichzeitig soll Art. 6 i.V.m. Art. 2 GG die Persönlichkeitsrechte des Kindes sicherstellen. Auch Art. 7 i.V.m. Art. 2 GG schützt die Persönlichkeitsrechte des Kindes. Hier ist der Staat in der Pflicht, die Freiheitsrechte zu fördern. Kinder als Rechtssubjekte und Träger von Grundrechten haben demnach Anspruch auf Gewährleistung gegen den Staat hinsichtlich ihrer Schutzrechte auf Pflege und Erziehung durch die Eltern, auf schulische Bildung sowie auf Leistungen der Jugendhilfe.²⁰

2.2 Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts

Das BVerfG unterstreicht die Verpflichtung des Gesetzgebers, Lebensbedingungen des Kindes zu sichern, die für sein gesundes Aufwachsen erforderlich sind.²¹ Im Jahr 2021 konstatierte das BVerfG im Zusammenhang mit den Corona-bedingten Schulschließungen erstmals ein Grundrecht auf Bildung. In diesem Zusammenhang betont es die Pflicht des Staates wie folgt:

¹⁶ Dreier 2013, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Art. 1 GG, Rn. 114; Heiderhoff 2021, in: von Münch, Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 6 GG, Rn. 20; Hepp 2021, S. 178: Das BVerfG steht dem Postulat der Grundrechtsmündigkeit ablehnend gegenüber.

¹⁷ BVerfGE 24, 119 (121); BT-Drs. 17/3938; BT-Drs 13/11368, S. 160-161; Brosius-Gersdorf 2013, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Art. 6 GG, Rn. 21 und 162; Antoni 2022, in: Wolf/Hönig/Seifert, Vorbemerkung, Rn. 12; Roth 2003, S. 63-85.

¹⁸ Wapler 2015, S. 89-93, 440-446. Lischewski 2020, S. 103-104.

¹⁹ BVerfGE 59, 360 (376); BVerfGE 72, 155 (172), BVerfGE 133, 59 (73, 74); Starck 2018, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art. 1 GG, Rn. 258.

²⁰ Hepp 2021, S. 123; BVerfGE 24, 119 (144); BVerfGE 121, 69 (92).

²¹ BVerfG, Urt. v. 19. 2. 2013 – 1 BvL 1/11, 1 BvR 3247/09.

*„Lebensverhältnisse für Kinder zu sichern, die sie für gesundes Aufwachsen benötigen. Seine Schutzverantwortung erstreckt sich auf alle für die Persönlichkeitsentwicklung wesentlichen Lebensbedingungen. Im schulischen Kontext bedeutet das, dass Schülerinnen und Schüler einen grundrechtlich geschützten Anspruch auf Einhaltung eines nach allgemeiner Auffassung für ihre chancengleiche Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit unverzichtbaren Mindeststandards von Bildungsangeboten an staatlichen Schulen haben“.*²²

Das Urteil stärkt den in Art. 7 GG verankerten Bildungs- und Erziehungsauftrag des Staates, der in Verbindung mit der Persönlichkeitsentfaltung des Kindes steht.²³ Die Grundlagen für die Verwirklichung von Persönlichkeits- und Freiheitsrechten Heranwachsender nach Art. 2 Abs. 1 GG und die Voraussetzungen für die Ausübung einer freien Wahl von Ausbildungsstätte und Beruf nach Art. 12 Abs. 1 GG sind somit in der Verfassung vorhanden und über die Rechtsprechung des BVerfG ausgestaltet.²⁴ Dennoch ist das Kind hinsichtlich der Ausübung seiner Grundrechte abhängig von Eltern und Staat.²⁵ Der Staat ist nach Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG in der Pflicht, das Kindeswohl sicherzustellen, wenn Eltern das nicht tun. Das Kindeswohl als unbestimmter Rechtsbegriff ist in § 1666 Abs. 1 BGB normiert und umfasst das körperliche, geistige und seelische Wohl des Kindes. Das bedeutet jedoch nicht, dass der Staat gegen den Willen der Eltern eine größtmögliche Förderung der Talente des Kindes anstreben kann.²⁶ Gleichwohl betont das BVerfG die gemeinsame Erziehungsaufgabe von Eltern und Schule zur Persönlichkeitsbildung des Kindes.²⁷

2.3 Elternrecht und Kinderrecht

Der Staat nimmt im Rahmen der freiheitlich-abwehrrechtlichen Grundrechtsdogmatik in Kauf, dass Kinder in der Entfaltung ihrer Persönlichkeitsrechte hinter ihren Möglichkeiten bleiben, weil das Abwehrrecht der Eltern gegen staatliche Eingriffe nach Art. 6 Abs. 2 GG höher wiegt. Gleichwohl nicht zu beantworten ist, wie individuell die optimale Entfaltung eines jeden Kindes im Kontext seines eigenen Willens, seiner Talente, seiner Familie, seiner Umgebung und seiner Peers zu fördern wäre, bleibt die Frage offen, wie das Grundrecht eines Kindes auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, das Auswirkungen auf die spätere Wahl von Ausbildungsstätte und Beruf hat, in Abgrenzung zum Elternrecht als eigenes Recht auf persönliche Entfaltung zu unterstützen ist. Das ist besonders relevant hinsichtlich der Anforderungen, die Teilhabe in einer hochentwickelten, demokratischen Wissens- und Industriegesellschaft mit sich bringt. Schon in den 1960er Jahren schrieb Ralf Dahrendorf, dass

*„rechtliche Chancengleichheit eine Fiktion bleibt, wenn Menschen auf Grund ihrer sozialen Verflechtungen nicht in der Lage sind von ihren Rechten Gebrauch zu machen.“*²⁸

²² NJW 2022, 167; 1 BvR 971/21, 1 BvR 1069/21 (46, 57 b b), 179); Wapler 2015, S. 227; Landenberg-Roberg 2022, S. 392.

²³ BVerfGE 133, 59 (73, 74) (Sukzessivadoption); Landenberg-Roberg 2022, S. 390.

²⁴ Landenberg-Roberg 2022, S. 390-391.

²⁵ Landenberg-Roberg 2022, S. 390-391; BVerfGE 121, 69.

²⁶ Brosius-Gersdorf 2013, in: Dreier, Grundgesetz, Art. 6, Rn. 161; Janda 2021, S. 68-70; Wapler 2015, S. 136, 138; BVerfGE 34, 165, (184); BVerfGE 60, 79 (94).

²⁷ BVerfGE 34, 165 (4); Thiel 2021, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 7 Rn. 17.

²⁸ Dahrendorf 1966, S. 24

Weiter hält er fest,

„...dass jede Chance zwei Seiten hat, die der objektiven Möglichkeit – der Erlaubnis – und die der subjektiven Möglichkeit – der Fähigkeit–, ist ein Gedanke, der fast so alt ist wie die modernen Verfassungen, die dennoch immer wieder Menschen Dinge erlauben, ohne sie in die Lage zu versetzen, ihre Rechte zu nutzen.“²⁹

Auf Kinder als Träger von Grundrechten trifft diese Analyse nach wie vor zu. Werden sie in den frühen Jahren ihrer Entwicklung weniger als ihre Altersgenossen gefördert, indem beispielsweise die Eltern keine oder wenig Zeit mit Vorlesen verbringen,³⁰ können schon die Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchung Entwicklungsrückstände zeigen.³¹ Die Familie stellt ein Lebensrisiko dar, da Kinder ihre Rechte nicht selbstständig geltend machen können. Mangelt es im nächsten Schritt an bedarfsgerechter Unterstützung in der Schule – trotz der Normierung individueller Förderung für jedes Kind, § 1 SchulG NRW, Art. 6 Abs. 2, Art. 8 Abs. 1 LV NRW, steigt die Wahrscheinlichkeit eingeschränkter Persönlichkeitsentfaltung. Rechtsträgerschaft und Rechtswahrnehmungsmacht des Kindes fallen auseinander.³² Der in Art. 19 Abs. 4 GG verankerte Weg über die Gerichte für jede Bürgerin und jeden Bürger, um ihre oder seine Rechte einzufordern, bleibt Kindern ohne Unterstützung durch Eltern oder das Jugendamt verschlossen.

3. Sozialstaatliche Leistungen entlang der Präventionskette

Mit der gesetzlichen Ausgestaltung sozialer Leistungen kommt der Gesetzgeber dem Auftrag des BVerfG nach, Lebensbedingungen des Kindes zu sichern, die für sein gesundes Aufwachsen erforderlich sind.³³ Auch dem Verbot von Benachteiligung auf Grund sozialer Herkunft, Art. 3 Abs. 3 GG, wird über die Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips entgegengewirkt. In der Bundes- und Landesgesetzgebung sind zahlreiche Leistungen verankert, die das Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG konkretisieren.

Familien erhalten Leistungen des Staates wie das Elterngeld zum Ausgleich des Einkommensverlustes während der Elternzeit, §§ 1, 2 BEEG. Zu den steuerlichen Entlastungen zählt der Kinderfreibetrag, §§ 31, 32, 39, 39e EStG. Das ausgezahlte Kindergeld, § 62 EstG, BKGG entspricht dem, was zur Sicherung des Existenzminimums eines Kindes benötigt wird. Es bildet in der Regel das potenziell steuerfrei zu stellende Einkommen der Eltern in Höhe des Existenzminimums eines Kindes ab. Wenn kaum oder keine Steuern gezahlt werden, stellt das Kindergeld teilweise oder ganz eine Förderung der Familie dar.³⁴ Damit kommt der Staat seiner besonderen Schutzpflicht gegenüber der Familie (Art. 6 Abs. 1 GG) und mittelbar den Freiheitsrechten von Kindern und Jugendlichen nach.³⁵ Das BVerfG hat im Jahr 2010 die besonderen Be-

²⁹ Dahrendorf 1966, S. 24.

³⁰ vgl. Vorlesemonitor Stiftung Lesen.

³¹ Groos und Jehles 2015, insbes. S. 32.

³² Lischewski 2020, S. 106; Wapler 2015, S. 102–103; Kirchhoff 2018, S. 2692.

³³ BVerfG, Urt. v. 19. 2. 2013 – 1 BvL 1/11, 1 BvR 3247/09.

³⁴ Selder 2023, in: Brandis/Heuermann, Ertragsteuerrecht, , Rn. 30; Golombek 2022, in: Beck'sches Steuer- und Bilanzrechtslexikon, Rn. 2.

³⁵ BVerfGE 130, 240 (252); NJW 2012, 1711.

darfe von Kindern in der Grundsicherung (SGB II) gewürdigt und dem Gesetzgeber Nachbesserungen aufgegeben, die neben den physischen Bedürfnissen zur Deckung des Existenzminimums gemäß Art. 20 i.V.m. Art. 1 GG auch soziale und kulturelle Bedarfe, insbesondere hinsichtlich der Schule, berücksichtigen.³⁶

3.1 Familiäre und staatliche Unterstützung für gelingendes Aufwachsen

Kinder sind abhängig von der Zuwendung und Fürsorge Erwachsener. Sie können für sich selbst keine Sozialleistungen beantragen oder Angebote von der Kommune einfordern, die gelingendes Aufwachsen innerhalb und außerhalb der Familie fördern. Die Eltern sind daher zur Förderung der Inanspruchnahme der Teilhabe- und Leistungsrechte ihrer Kinder berechtigt und verpflichtet.³⁷ Das betrifft jedoch nicht nur materielle und physische Bedarfe, sondern auch psychologische, soziale und kulturelle. Damit Eltern der Pflege und Erziehung ihrer Kinder im Sinne der Kinder nachkommen können, ist eine gute Bindung zwischen Eltern und Kind, sowie kontinuierliche Begleitung und gute Betreuung durch die Familie elementar für ein gelingendes Aufwachsen. Belastungen der Familie unterschiedlicher Art können die familiäre Bindung und Begleitung fundamental stören und die Entwicklung des Kindes nachhaltig beeinträchtigen.³⁸ Die im Bundes- und Landesrecht verankerten und in den Kommunen erbrachten Leistungen wie die Frühen Hilfen, die Familienbildung, der Kitaplatz und auch das Gesundheitssystem können Kinder und ihre Eltern gemäß ihres individuellen Bedarfs unterstützen, damit alle Kinder sich gut entwickeln können, auch wenn die Eltern starke Belastungen zu bewältigen haben. Mit Blick auf die Bedeutung der Schullaufbahn für Teilhabe in westlichen Industriegesellschaften erhöht eine funktionierende kommunale Präventionskette vor dem Schuleintritt die Chance, mit den schulischen Anforderungen zurechtzukommen.³⁹

Die Präventionskette wirkt auch nach Schuleintritt weiter. Die Jugendhilfe macht insbesondere im Rahmen der Jugendarbeit Angebote, die Kindern und Jugendlichen ermöglichen, ihre Talente und Fähigkeiten zu entdecken und sich im sozialen Miteinander auszuprobieren. Auch Eltern erfahren Unterstützung und haben bei größeren Herausforderungen einen Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung. In Verbindung mit der Schule greifen Angebote wie der offene Ganzttag, Familienzentren an Grundschulen⁴⁰, die Schulsozialarbeit oder die Begleitung beim Übergang von der Schule in die Ausbildung oder ins Studium. Eine koordinierte Unterstützung zwischen Jugendhilfe und Schule kann helfen, um schulische Anforderungen erfolgreich zu bewältigen.

3.2 Leistungen nach dem SGB II und SGB VIII

Wie eingangs erläutert, sind Kinder abhängig vom Handeln ihrer Eltern, wenn sie soziale Leistungen erhalten sollen. Darüber hinaus ist von Bedeutung, wie die kommunale Jugendhilfe Zugänge in die Angebote

³⁶ BVerfGE 125, 175 (211).

³⁷ Wiesner 2020, S. 217.

³⁸ Gillies et al. 2017.

³⁹ Stamm 2008, S. 601-608.

⁴⁰ www.familiengrundschulzentren-nrw.de.

gestaltet. Exemplarisch wird diese Abhängigkeit hier an Leistungen nach dem SGB II und dem SGB VIII beschrieben. Für Kinder, die in Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II leben, legt § 4 Abs. 2 SGB II fest, dass Kinder und Jugendliche Zugang zu geeigneten vorhandenen Angeboten der gesellschaftlichen Teilhabe erhalten. Dazu gehört von Seiten des Jobcenters die Zusammenarbeit mit Schulen und Kindertageseinrichtungen, den Trägern der Jugendhilfe, freien Trägern, Vereinen und Verbänden und sonstigen handelnden Personen vor Ort, wie auch die Unterstützung der Eltern mit dem Ziel, dass ihre Kinder und Jugendlichen Leistungen für Bildung und Teilhabe in Anspruch nehmen. Diese Leistungen umfassen mehrtägige Klassenfahrten, eintägige Schul- und Kitaausflüge, die Ausstattung für persönlichen Schulbedarf, die Beförderung zur nächstgelegenen Schule und Lernförderung, auch wenn keine Gefährdung der Versetzung besteht. Mittagsverpflegung in Kita und Schule werden nach anfallenden Kosten übernommen und nicht vom Regelbedarf abgezogen. Für Interessen und Hobbies, wie die Mitgliedschaft in einem Sportverein, das Erlernen eines Musikinstruments oder andere kulturelle oder gesellschaftliche Freizeitaktivitäten, stehen Teilhabeleistungen in Höhe von 15 EUR pro Monat zur Verfügung, § 28 SGB II. Die Leistungen müssen jedoch durch die Eltern beantragt werden. Geschieht das nicht, können die Kinder die Leistungen nicht nutzen.

Das SGB VIII verfolgt das Ziel, Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu einer selbständigen, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu fördern und dazu beizutragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen, § 1 Abs. 1, 3 Nr. 3 SGB VIII. Um das Ziel zu erreichen, normiert das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz u. a. eine bessere Beratung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen, § 8 SGB VIII. Auch ihre Familien haben ein Recht auf Beratung hinsichtlich ihrer Rechte und Ansprüche in anderen Leistungsbereichen, § 10a SGB VIII. Alle Kinder haben nach Vollendung des ersten Lebensjahres einen Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Kita oder einer Kindertagespflegestelle, § 24 Abs. 2 SGB VIII. Für Kinder aus Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II oder aus Familien, die unter das Asylbewerberleistungsgesetz fallen, die kinderzuschlags- oder wohngeldberechtigt sind, werden keine Elternbeiträge erhoben. Das Recht des Kindes auf Förderung in einer Kita soll nicht durch fehlende materielle Voraussetzungen im Elternhaus vereitelt werden. Ob Kinder ihr Recht auf einen Kitaplatz in Anspruch nehmen können, hängt dennoch davon ab, ob die Eltern den Rechtsanspruch ihres Kindes geltend machen.

3.3 Herausforderung Inanspruchnahme

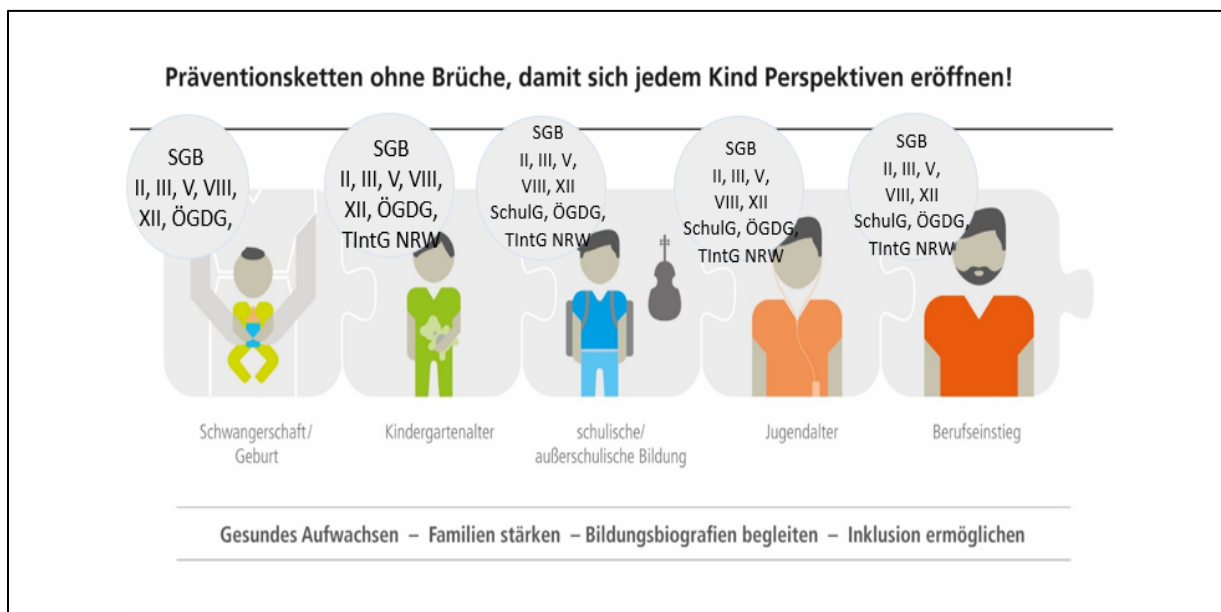
Die Kommune muss Plätze in der Kita oder der Kindertagespflege gemäß dem Bedarf bereitstellen. Es liegt jedoch im Ermessen der Kommune, wie sie den Zugang zur Inanspruchnahme eines Kitaplatzes gestaltet. Sozioökonomische Indikatoren in einzelnen Sozialräumen sollten bei der Gestaltung in den Blick genommen werden. Mehrfach belastete Familien sind auf Grund geringer finanzieller Möglichkeiten häufig in Stadtteilen mit niedrigen Mieten anzutreffen. Das führt zu Segregation in den Städten.⁴¹ Die Kommune kann versuchen, Nachteile, die das Aufwachsen in einem belasteten Stadtteil und/oder einer belasteten

⁴¹ Groos 2016.

Familie mit sich bringt, durch die bedarfsgerechte Ausgestaltung von Zugängen zu kommunalen Angeboten, Institutionen und Leistungen abzumildern. Lebt bspw. ein Kind mit einer alleinerziehenden, depressiv-erkrankten Mutter in einer Stadt mit verknapptem Platzangebot, in der, wie junge Eltern aktuell häufig berichten, Bewerbungen sehr frühzeitig und im zweistelligen Bereich in den Einrichtungen abgegeben werden müssen, um einen Platz zu erhalten, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass dieses Kind zunächst keine Kita besuchen wird, wenn die Mutter keine Unterstützung erhält. Das Kind hat dann zwar den Anspruch, aber keine Chance, sein Recht wahrzunehmen. Ob und wie eine Kommune Unterstützungsbedarfe dieser Art in den Blick nimmt, zeigt sich in der Ausgestaltung freiwilliger und pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung, Art. 28 Abs. 2 GG.

3.4 Kommunale Präventionskette und gesetzlich verankerte Kooperation

Um insbesondere Bedarfen benachteiligter Kinder gerecht zu werden, obliegt es der Kommune zu entscheiden, ob sie sich am Leitbild der Präventionskette für Kinder und Jugendliche orientiert. Sollte sich kommunales Handeln nicht an dieser Idee ausrichten, regelt das SGB I für alle Teile des Sozialgesetzbuch in den §§ 14 bis 16 SGB I Auskunfts-, Beratungs- und Hinwirkungspflichten. Hierüber sollen Leistungsberechtigte in die Lage versetzt werden, sich einen Überblick zu ihren Ansprüchen über alle Bücher des SGB hinweg zu verschaffen und bestmöglich zu nutzen. SGB II, III, V, VIII und XII verankern Gesetze zur rechtskreis-, institutionen- und zuständigkeitübergreifenden Kooperation, auch i.V.m. dem Schulgesetz (SchulG NRW), dem Teilhabe- und Integrationsgesetz (TIntG NRW) sowie dem Gesetz für den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGDG NRW). Gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen kann auf dieser gesetzlichen Basis rechtskreisübergreifend und ihren Interessen gemäß unterstützt werden.⁴²



⁴² Vgl. dazu den Beitrag von Janda, S. 22.

4. Nachhaltige Kooperationsmöglichkeiten zwischen Jugendhilfe und Schule in NRW

Auch wenn die inneren Schulangelegenheiten in der Kompetenz des Bundeslandes NRW liegen und kein Teil der kommunalen Präventionskette sind, obliegen Jugendhilfe und Schule jeweils dem Auftrag zu individueller Förderung von Kindern und Jugendlichen, sowie der Bemühung, herkunftsbedingte Nachteile abzufedern, vgl. § 1 SchulG NRW, § 1 SGB VIII. Die Pflichten der Jugendhilfe sind in Abgrenzung zum Elternrecht objektiv-rechtlich. In der Schule korrespondiert die Schulpflicht mit der Verpflichtung der Kommune, einen Schulplatz zur Verfügung zu stellen. Dabei handelt es sich um ein subjektives Recht jedes Kindes. Da die Schule eine zentrale Institution im Rahmen gelingenden Aufwachsens ist, werden im Folgenden exemplarisch die gesetzlich normierten Interaktionsmöglichkeiten zwischen den Rechtskreisen Jugendhilfe und Schule zur Förderung gelingenden Aufwachsens sowie die Möglichkeiten zur Aufsicht über die Einhaltung der Vorschriften betrachtet.

4.1 Gesetzliche Grundlagen für Kooperation und Interaktion

Regelungen zur Kooperation finden sich in der Kinder- und Jugendhilfe SGB VIII und dem SchulG NRW in folgenden Gesetzen: § 22a Abs. 2 Nr. 2, 3 SGB VIII normiert die Zusammenarbeit der Fachkräfte in den Kitas mit kinder- und familienbezogenen Institutionen, insbesondere der Familienbildung sowie mit Schulen. Im Schulgesetz findet sich die Zusammenarbeit mit den Kitas explizit nicht, wohl aber schreibt § 5 Abs. 1 SchulG NRW das Zusammenwirken der Schule mit Personen und Einrichtungen des Umfeldes zur Erfüllung des schulischen Bildungs- und Erziehungsauftrages fest. § 5 Abs. 2 SchulG NRW benennt die Träger der Jugendhilfe ausdrücklich als einen der Partner, die Verantwortung für die Belange von Kindern, Jugendlichen und jungen Volljährigen tragen. Darüber hinaus wird der Schulträger verpflichtet, gemeinsam mit den Kitaleitungen zwei Jahre vor Schuleintritt die Eltern über die Fördermöglichkeiten im Elementar- und Primarbereich zu informieren, § 36 Abs. 1 SchulG NRW. § 13 Abs. 2 SGB VIII schreibt fest, dass, insoweit die Ausbildung junger Menschen nicht durch Maßnahmen und Programme anderer Träger und Organisationen sichergestellt wird, geeignete sozialpädagogisch begleitete Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen angeboten werden können. Sie sollen den Fähigkeiten und dem Entwicklungsstand der jungen Menschen Rechnung tragen. Diese sollen mit den Maßnahmen der Schulverwaltung abgestimmt werden, § 13 Abs. 2 SGB VIII. § 13a SGB VIII umfasst sozialpädagogische Angebote, die jungen Menschen an der Schule zur Verfügung gestellt werden. Die Träger der Schulsozialarbeit – sei es die öffentliche oder die freie Jugendhilfe – arbeiten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben mit den Schulen zusammen. Für die Einrichtung eines Ganztagsangebots eröffnet § 9 Abs. 3 SchulG NRW den Schulträgern die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe. Darüber hinaus ermöglicht § 66 Abs. 7 SchulG NRW der Schulkonferenz, Vertreterinnen und Vertreter schulergänzender Angebote und Personen

aus dem schulischen Umfeld als beratende Mitglieder zu berufen. Insbesondere die Fachkräfte, die außerunterrichtliche Angebote tätigen, aber nicht der Schule angehören, sollen in besonderer Weise berücksichtigt werden.

§ 80 Abs. 5 SGB VIII regelt die Jugendhilfeplanung. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen darauf hinwirken, Jugendhilfeplanung und andere örtliche und überörtliche Planungen, also auch die Schulplanung, aufeinander abzustimmen. Die Planungen insgesamt sollen den Bedürfnissen und Interessen der jungen Menschen und ihrer Familien Rechnung tragen. § 80 Abs. 1 SchulG NRW verpflichtet dementsprechend die Schulplanung zur Abstimmung mit der Jugendhilfeplanung.

4.2 Die Kommune als zentraler Akteur

Die gesetzlichen Möglichkeiten einer guten Planung und Interaktion sind hier geschaffen. Die Kommune kann in ihrer Rolle als Schulträger und Träger der Jugendhilfe die im SchulG NRW und im SGB VIII verankerten Kooperationsmöglichkeiten nutzen, um das schulische Lernen zu unterstützen. Doch auch über die Interaktion von Schule und Jugendhilfe hinaus umfasst das SchulG NRW hinreichend Normen, die gelingendes Aufwachsen in Interaktion mit kommunalen Akteuren sicherstellen können. Bspw. verankert § 44 Abs. 5 SchulG NRW die beratende Zusammenarbeit der Schule mit dem schulpсихologischen Dienst. § 54 Abs. 1, 2 Nr. 2 SchulG NRW legt Maßnahmen zur Förderung der Schulgesundheit fest, die die unteren Gesundheitsbehörden in Zusammenarbeit mit den Schulen und den Eltern durchführen. Auch eine besondere Betreuung von Schülerinnen und Schülern, die einer solchen bedürfen, ist vorgesehen.

4.3 Das Potenzial der Aufsicht zur Förderung gelingenden Aufwachsens

Die Beaufsichtigung zur Einhaltung gesetzlicher Regelungen in den Kommunen unterliegt der Staats- oder kommunalen Rechtsaufsicht. Die Aufgaben der Jugendhilfe fallen unter die kommunale Selbstverwaltung und damit unter die Kommunalaufsicht. Die Schule wird von der Schulaufsicht überwacht. Beide Aufsichtsarten sind in der Bezirksregierung als Bündelungsbehörde und staatliche Mittelinstanz verankert, unterscheiden sich jedoch grundlegend. Die Kommunalaufsicht stellt das Korrelat zur Selbstverwaltungsgarantie dar und ist auf die Rechtsaufsicht beschränkt, Art. 28 Abs. 2 GG. Sie prüft Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich der Kommune daraufhin, ob die Kommune gemäß Recht und Gesetz in ihrem Verwaltungshandeln agiert, Art. 1 Abs. 3 GG. Das bedeutet, dass die Kommunalaufsicht auf das reine „Ob“ der Aufgabenerfüllung beschränkt ist. Das „Wie“ der Aufgabenerfüllung zu beurteilen ginge über die reine Rechtsaufsicht hinaus und stellt bereits eine Form der Fachaufsicht dar. Die Fachaufsicht beurteilt, ob der Zweck eines Gesetzes erreicht wird.⁴³ Die Frage, wie die Kommunalaufsicht über die im SGB VIII verankerten Kooperationsgesetze

⁴³ § 11 GO NRW: Die Aufsicht des Landes schützt die Gemeinden in ihren Rechten und sichert die Erfüllung ihrer Pflichten; § 10 KrO NRW: Die Aufsicht des Landes schützt die Kreise in ihren Rechten und sichert die Erfüllung ihrer Pflichten; § 119 Abs. 1 GO NRW: Die Gemeinden werden im Einklang mit den Gesetzen verwaltet (allgemeine Aufsicht); § 20 LOG NRW: Die Aufsicht über die Körperschaften erstreckt sich darauf, dass sie ihre Aufgaben im Einklang mit dem geltenden Recht erfüllen (allgemeine Körperschaftsaufsicht).

ausgeübt wird, ist nicht eindeutig zu beantworten. Von den fünf Bezirksregierungen in NRW weisen nur Münster und Düsseldorf die Rechtsaufsicht über die Jugendhilfe in Abteilung II, Soziales aus.⁴⁴ Detmold, Köln und Arnsberg konzentrieren sich auf den Gesundheitsbereich.⁴⁵ Die Schulaufsicht als Staatsaufsicht agiert hingegen als Fachaufsicht und ist weisungsberechtigt.

„Die Schulaufsicht umfasst die Gesamtheit der Befugnisse zur zentralen Ordnung, Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens mit dem Ziel, ein Schulsystem zu gewährleisten, das allen jungen Menschen ihren Fähigkeiten entsprechende Bildungsmöglichkeiten eröffnet.“, § 86 Abs. 1 SchulG NRW

Sie hat somit die Pflicht zu kontrollieren, inwieweit die Vorschriften des Schulgesetzes an den Schulen eingehalten und umgesetzt werden. Im Rahmen der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung hat die Schulaufsicht nach § 3 Abs. 3 SchulG NRW das Recht zu prüfen, ob die in § 1 Abs. 1 sowie § 2 Abs. 4 SchulG NRW normierten Pflichten und Ziele erreicht werden. § 86 Abs. 3 SchulG NRW berechtigt die Schulaufsicht, die kommunalen Schulträger zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten und das Interesse der kommunalen Selbstverwaltung an der Schule zu fördern. Die Schulaufsicht in NRW ist dreistufig organisiert: Das Ministerium ist, entsprechend Art. 7 Abs. 1 GG, nach dem das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates steht, die oberste Schulaufsicht. Die Bezirksregierung hat die mittlere Schulaufsicht inne. Auf Ebene der Kreise und Kommunen ist das Schulamt als untere Schulaufsicht angesiedelt.⁴⁶ Die Schulaufsicht stellt ein Kondominium⁴⁷ dar, weil über die Aufteilung in innere, also staatlich-landesrechtlich verankerte Zuständigkeiten, und äußere Schulangelegenheiten in Zuständigkeit der Kommune, die staatlichen Regelungsbefugnisse mit der Allzuständigkeit der Kommune auf deren Gebiet zusammentreffen. Laut § 88 Abs. 4 SchulG NRW sollen Schulaufsichtsbehörden und Schulträger eng zusammenarbeiten und sich gegenseitig und rechtzeitig über Maßnahmen in der jeweils anderen Zuständigkeit informieren. § 77 Abs. 8 SchulG NRW legt fest, dass die Schulaufsichtsbehörde ihre Aufgaben im Einvernehmen mit der Kommunalaufsichtsbehörde wahrnimmt.

Insgesamt zeigen die Kooperationspflichten in den Gesetzen wie auch die Interaktion zwischen Kommunal- und Rechtsaufsicht, dass der Kommune auf Basis ihrer Allzuständigkeit, die auf ihrer Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern gründet, mannigfaltige Möglichkeiten offenstehen, um Angebote und Institutionen zu gestalten, die auf die Bedarfe der Kinder vor Ort abgestimmt sind und gelingendes Aufwachsen unterstützen.

⁴⁴ https://www.bezreg-muenster.de/de/wir_ueber_uns/organisation/abteilungen_2/index.html ; <https://www.brd.nrw.de/themen/gesundheits-soziales/sozialwesen/kinder-und-jugendhilfe> .

⁴⁵ <https://www.bezreg-detmold.nrw.de/wir-ueber-uns/organisationsstruktur/abteilung-2/dezernat-24> ; [Dezernat 24 – Öffentliche Gesundheit, medizinische und pharmazeutische Angelegenheiten, Krankenhausangelegenheiten Sozialwesen, Gesundheitsfachberufe \(nrw.de\)](#) ; [Startseite | Bezirksregierung Arnsberg \(nrw.de\)](#).

⁴⁶ §§ 2-13 LOG NRW; Bogumil et al. 2016, S. 17, 18, 23, 24.

⁴⁷ Bogumil et al. 2016, S. 13, 14, 33.

5. Fazit

Der eingangs eingeführte Zusammenhang zwischen Armut, Elternhaus, Gesundheit, Schullaufbahn und den darauf basierenden schlechten oder fehlenden Schulabschlüssen zeigt die ungebrochene Verbindung von Herkunft und Lebenschancen. Trotz des Status des Kindes als Träger aller Grundrechte, der Verpflichtung der Eltern und der Begleitung des Aufwachsens in staatlicher Verantwortung über die Regelungen des SGB II, SGB VIII und des SchulG NRW gelingt es nicht, Persönlichkeitsentfaltung und den Erwerb schulisch vermittelter Fähigkeiten für benachteiligte Kinder sicherzustellen. Die staatsorganisatorisch verankerten Regelungen zur Aufsicht bergen jedoch Potenzial, um der Intention des Gesetzgebers zu mehr Wirkung zu verhelfen.

Der Gesetzgeber muss sich in der Sozial-, Schul- und Integrationsgesetzgebung sowie der Gestaltung von Förderprogrammen, die dem Abbau benachteiligter Lebenslagen dienen sollen, kritisch der Frage stellen, was dringend zu verändern ist, um insbesondere benachteiligte Kinder in der effektiven Wahrnehmung ihrer Grundrechte zu unterstützen. Politik und Verwaltung sind gefordert, wirksame Prozesse zu entwickeln, die der Rechtsprechung des BVerfG entsprechen, nach der der Staat die Lebensbedingungen des Kindes sichern muss, die für sein gesundes Aufwachsen erforderlich sind.⁴⁸ Der Anspruch des Kindes auf schulische Bildung und Leistungen der Jugendhilfe zur Persönlichkeitsentfaltung sollte sich in der kommunalen Realität tatsächlich für alle Kinder wiederfinden. Dazu könnte das Instrumentarium von Fach- und Rechtsaufsicht bei gesetzlich verankerten Kooperations- und Planungspflichten für Kinder und Jugendliche verstärkt angewendet werden, damit Grundrechtsträgerschaft und Rechtswahrnehmungsmacht besser ineinandergreifen. Die Indienstnahme der Aufsicht gefährdete darüber hinaus weder den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung noch das Elternrecht nach Art. 6 GG, bietet aber einen bisher wenig genutzten Hebel, um Benachteiligung auf Grund sozialer Herkunft gezielter entgegenzutreten.

Literatur

Bogumil, Jörg/Fahlbusch, Reiner M./Kuhn, Hans-Jürgen (2016), Weiterentwicklung der Schulverwaltung des Landes NRW. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums, Bochum, Berlin.

Brandis, Peter/Heuermann, Bernd (2023), Ertragssteuerrecht, 165. EL, München.

Dahrendorf, Ralf (1966), Bildung ist Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik, Hamburg.

Dohmen, Dieter/Bayreuther, Tamara/Sandau, Matthias (2023), Monitor Ausbildungschancen 2023. Gesamtbericht Deutschland, Gütersloh.

Dreier, Horst (Hrsg.) (2013), Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage, München.

Europäische Kommission (2012), Social inclusion of youth on margins of society. Policy review of research results, Luxembourg.

Funcke, Antje/Menne, Sarah (2023), Kinder- und Jugendarmut in Deutschland. Factsheet, Gütersloh.

⁴⁸ BVerfG, Urt. v. 19. 2. 2013 – 1 BvL 1/11, 1 BvR 3247/09.

Gillies, Val/Edwards, Rosalind/Horsley, Nicolas (2017), Challenging the politics of early intervention. Who's 'saving' children and why, Bristol.

Groos, Thomas (2016), Gleich und gleich gesellt sich gern. Zu den sozialen Folgen freier Grundschulwahl, Gütersloh.

Groos, Thomas/Jehles Nora (2015), Der Einfluss von Armut auf die Entwicklung von Kindern, Gütersloh.

Hepp, Christine (2021), Kindergrundrechte, Baden-Baden.

Holz, Gerda (2012), Präventionsketten in Kommunen. Maßstäbe für eine erfolgreiche Verwirklichung. In: Standpunkte - Informationen zur Gesundheitsförderung (2), 2012, S. 3-4.

Janda, Constanze (2021), Prävention verankern. Verfassungsrechtliche Konsequenzen aus dem Verbot der Benachteiligung aufgrund sozialer Herkunft, Gütersloh.

Jasmund, Christina (2020), Frühkindliche Karies: Zentrale Inhalte der Gruppenprophylaxe für unter 3-jährige Kinder. Erweiterte Empfehlungen auf Basis einer kindheitswissenschaftlichen Expertise. 2. Aufl. Hg. v. Deutsche Arbeitsgemeinschaft für Jugendzahnpflege e.V., Bonn.

Kirchhoff, Gregor (2018), Die Kinderrechte des Grundgesetzes. Sollte die Verfassung zugunsten von Kindern geändert werden? NJW 2018, S. 2690-2693.

Landenberg-Roberg, Michael von (2022), Das Grundrecht auf schulische Bildung im Kontext, DVBl 2022, S. 389-395.

Lischewski, Isabel (2020), Kinderrechte ins Grundgesetz. Kinder vor dem Verfassungsgericht?, DÖV 2020, S. 102-109.

Lüring, Klara/Schneider, Ramona/Steinberg, Hannah (2022), Zusammenhänge zwischen prekären Lebenslagen und Bildungsverläufen. Die Situation von Schülerinnen und Schülern am Übergang von der Grundschule in die Sekundarschule, München.

von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.) (2018), Grundgesetz, Kommentar, 7. Auflage, München.

Micosatt, Gerhard/Yilmaz, Elmas (2015), Kommunale Prävention - fiskalisch fokussiert. Eine Abgrenzung im Verbund staatlicher Aufgaben für ein gelingendes Aufwachsen, Gütersloh.

Mostafa, Tarek/Schwabe, Markus (2019), Programme For International Student Assessment (PISA). Pisa 2018 Ergebnisse, Ländernotiz, Deutschland, Paris.

von Münch, Ingo/Kunig, Philip (2021), Grundgesetz, Kommentar, 7. Auflage, München.

Roth, Wolfgang (2003), Die Grundrechte Minderjähriger im Spannungsfeld selbständiger Grundrechtsausübung, elterlichen Erziehungsrechts und staatlicher Grundrechtsbindung, Berlin.

Sachs, Michael (2021), Grundgesetz, Kommentar, 9. Auflage, München.

SPD, Bündnis 90/Die Grünen/FDP (2021), Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Berlin.

Stamm, Margrit (2008), Die Wirkung frühkindlicher Bildung auf den Schulerfolg, Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften 30 (2008) 3, S. 595-614.

Wapler, Friederike (2015), *Kinderrechte und Kindeswohl. Eine Untersuchung zum Status des Kindes im Öffentlichen Recht*, Tübingen.

Wieda, Christina/Grohs, Stephan/Beinborn, Niclas (2020), *Kommunale Prävention für Kinder und Familien*, Gütersloh.

Wiesner, Reinhard (2020), *Das Recht der Kindertagesbetreuung*, in: Richter, Ingo/Krappmann, Lothar/Wapler, Friederike (Hrsg.): *Kinderrechte, Handbuch des deutschen und internationalen Kinder- und Jugendrechts*, Baden-Baden, S. 199–222.

Wolff, Heinrich Amadeus/Hömig, Dieter/Seifert, Karl-Heinz (Hrsg.) (2022), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Handkommentar*, 13. Auflage, Baden-Baden.

Resilienzkonstellationen stärken. Ansatzpunkte für lokale Strategien gegen Kinderarmut

Johannes Schütte, Institut für Sozialpolitik und Sozialmanagement (ISSM), TH Köln

In der Bundesrepublik Deutschland hängen Bildungs- und Teilhabechancen von Kindern nach wie vor sehr stark von den sozialstrukturellen Merkmalen der Familie ab, obwohl in Deutschland Jahr für Jahr Milliarden für soziale Zwecke verausgabt und das Sozial- und Bildungssystem gut ausgebaut ist. Dennoch lässt sich beobachten, dass ein kleiner Teil der Schulabgänger:innen trotz sozial-strukturell ungünstiger Bedingungen recht hohe Bildungstitel erwirbt. Diesen Kindern wird im Nachhinein häufig das Merkmal „resilient“ zugeschrieben. In der vorliegenden Kurzexpertise soll die Frage bearbeitet werden, welche Konstellationen vor Ort eventuell dazu beitragen können, dass die Lebenschancen der Kinder weniger vom Einkommen ihrer Eltern abhängig sind. Es geht somit also um den Abbau sozialer Ungleichheit durch Resilienzförderung. Dabei fokussiert die Expertise sich nicht auf personale Eigenschaften, sondern bezieht sozial-materielle Unterstützungsarrangements, z.B. in Form kommunal koordinierter Bildungslandschaften und Präventionsketten, mit ein und sucht nach ersten Ansatzpunkten.

1. Einleitung

Kinderarmut, orientiert am Lebenslagenkonzept, stellt ein komplexes Problem dar. Nach dem Lebenslagenansatz bedeutet Armut Einschränkung von Spielräumen in verschiedenen Teilhabedimensionen und nicht ausschließlich einen Mangel an finanziellen bzw. materiellen Gütern. Es geht somit um geringere Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe und schlechtere Chancen auf ein Aufwachsen in Wohlergehen. Komplex ist das Problem der Kinderarmut schon deshalb, weil diese Spielräume in den einzelnen Teilhabedimensionen sehr schwer und nur mit hohem Aufwand empirisch erfassbar sind. Auch aus diesem Grund greift die Armuts- und Reichtumsforschung, aber auch die kommunale Ebene, häufig auf Statistiken zurück, welche die finanzielle Situation der Familie abbilden. Nach dem Armutsbericht des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes leben 1,6 Mio. Kinder unter 15 Jahren in Haushalten, die SGB-II-Leistungen erhalten und lediglich für ein Viertel dieser Kinder ist dieser Zustand vorübergehend. Knapp ein Drittel der Kinder lebt bereits seit vier Jahren oder länger in einer materiell deprivierten Lage (Tophoven 2020). Eine Ausnahme stellt die AWO-ISS Kinderarmutsstudie dar. Hier werden Benachteiligungen in Lebenslagendimensionen (materiell, sozial, kulturell) erfasst. Allerdings definiert auch diese Studie arme Familien allein über den SGB II-Leistungsbezug. Bei den in Deutschland vorliegenden Studien zu Kinderarmut entsteht der Eindruck, die Einschränkungen der Teilhabechancen von Kindern seien eine direkte Folge der ökonomischen Armut der Eltern (vgl. Holz 2009 & 2012 72; Alt/Lange 2009; Andresen/Hurrelmann 2010; Baumann/Seils 2014; Laubstein u.a. 2016: 45). An dieser Stelle zeigt sich, warum bei Kinderarmut von einem komplexen Problem gesprochen werden muss. Es gibt sehr große Korrelationen zwischen der finanziellen Situation der

Familie und der Wahrscheinlichkeit, dass Kinder bezüglich der materiellen Dimension (Kleidung, Ernährung, Wohnen), aber auch im sozialen und kulturellen Bereich Deprivationen erfahren (vgl. *Hock et al.* 2014). Ob allerdings die finanzielle Situation in den Familien allein ursächlich ist für diese Deprivationen, ist damit nicht gesagt. Außerdem besteht nach dem Lebenslagenansatz die Möglichkeit, Benachteiligungen in einer Dimension durch andere kompensieren zu können. Wie und mit welchen Wechselwirkungen die unterschiedlichen Benachteiligungs- und Schutzfaktoren miteinander interagieren, ist allerdings empirisch relativ unklar.

Die dynamische Armutforschung betont die zeitliche Dimension des Zusammenwirkens der verschiedenen Deprivationsfaktoren. So wird es möglich zu beschreiben, warum auch eher kleinere sogenannte weiche Benachteiligungsfaktoren über die Zeit hinweg eine große Wirkung auf die Teilhabemöglichkeiten von Kindern haben können. Im Negativfall verstärken sich die verschiedenen Faktoren so, dass es zu einer Abwärtsspirale kommt. Die anfangs noch vorhandenen Schutzfaktoren und Copingstrategien greifen mit der Zeit nicht mehr und es entsteht der subjektive Eindruck, nichts an der eigenen Situation ändern zu können. In von Armut betroffenen Familien fehlt es somit nicht nur am finanziellen Spielraum, sondern häufig auch an den Möglichkeiten sogenannte Selbstwirksamkeitserfahrungen zu machen. Die Resilienzforschung hat gezeigt, dass Selbstwirksamkeitserfahrungen und das Kohärenzgefühl grundlegend sind, um Belastungen auszuhalten und negativen Stress vermeiden zu können (vgl. *Schütte* 2013).

Kommunale Präventionsketten zielen deshalb darauf ab, Konstellationen zu stärken, die Resilienz wahrscheinlicher zu machen. Oder anders ausgedrückt, Kinder in den verschiedenen Dimensionen des Lebenslagenansatzes zu stärken, sodass sie in der Lage sind, die Deprivationen denen sie ausgesetzt sind zu kompensieren.

2. Ansatzpunkte für lokale Strategien gegen Kinderarmut

Aufgrund der Komplexität des Problems Kinderarmut, als auch aufgrund der Unterschiedlichkeit der Situationen in den Kommunen, kann es keinen allgemein gültigen Masterplan für lokale Strategien gegen Kinderarmut geben. Dennoch lassen sich aus den aktuellen Fachdiskursen z.B. zu Bildungslandschaften (vgl. z.B. *Bollweg/Otto* 2011) und Präventionsnetzwerken (vgl. z.B. *Dezort et al.* 2018; *ISS* 2016; *Winkelhofer/Schübel* 2012; *LVG AFS Niedersachsen e.V.* 2011) einige Ansatzpunkte ableiten, die auf kommunaler Ebene die Initiativen gegen Kinderarmut unterstützen:

a. Pfadabhängigkeiten berücksichtigen

In den allermeisten Kommunen gibt oder gab es Initiativen, die sich direkt oder indirekt mit dem Thema Armut bei Kindern und Jugendlichen befassen. Somit gibt es in der Regel lokales Erfahrungswissen, an das angeknüpft werden kann. Welche Bedeutung dies hat, wird in einer DJI-Studie im Rahmen des Projektes: „Wissenschaftliche Begleitung des Nationalen Aktionsplans für ein kindgerechtes Deutschland 2005-2010“ deutlich. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass ein „kommunales Programm gegen Kinderarmut [...]

leichter initiiert werden [kann], wenn an bestehende Erfahrungen angeknüpft wird" (*Winkelhofer/Schübel* 2012: 437). Der Befund deckt sich mit den Ergebnissen der Grundlagenforschung zu organisationaler Trägheit und der Pfadtheorieforschung, die zeigen, dass ein strategischer Richtungswechsel mit fortschreitender Zeit voraussetzungsvoller wird (Lock-In-Effekte bzw. Irreversibilität von Pfadverläufen) (vgl. *Schreyögg/Sydow* 2003). So hat das Anknüpfen an bestehende Erfahrungen nicht nur den Vorteil, dass positive Entwicklungen weitergeführt werden können, sondern ist für die Weiterentwicklung kommunaler Initiativen von zentraler Bedeutung. Nach pfadtheoretischen Annahmen muss die Historie berücksichtigt werden, müssen bisherige kommunale Strategien und Entscheidungen zur Bekämpfung von Kinderarmut analysiert und bei der Entwicklung neuer Ansätze einbezogen werden. Selbst wenn die Initiativen in der Vergangenheit wenig erfolgreich waren, haben sie dennoch eine Bedeutung z.B. für die Wahrnehmung des Themengebietes oder für die Bereitschaft, sich neuen Initiativen anzuschließen (vgl. *Ramboll* 2018: 80 ff.).

b. Betroffenheit erzeugen

Um die nötige Zustimmung für Transformationsprozesse organisieren zu können, ist es hilfreich, einer möglichst großen Gruppe deutlich zu machen, dass das angesprochene Problem etwas mit ihnen zu tun hat. Es geht darum, die individuelle Relevanz eines gesellschaftlichen Themas deutlich zu machen. So kann es z.B. helfen darzustellen, dass arme Kinder in Zukunft nur dann einen Beitrag in die gesetzliche Rentenversicherung leisten können, wenn wir ihnen heute Strukturen bieten, die es ihnen erlauben, einen berufsqualifizierenden Abschluss zu erreichen. Auch die bereits zitierte DJI-Studie kommt zu dem Ergebnis, dass ein

„entscheidender erster Schritt [darin] besteht [...], das Thema Kinderarmut öffentlich zu machen“ (*Winkelhofer/Schübel* 2012: 437).

Für Vertreter:innen der Politik kann diese Transparenz vor allem dann gefährlich sein und Widerstände provozieren, wenn Politik als handlungsunfähig dargestellt wird. Somit ist es hier strategisch wichtig, konkrete Zielsetzungen zu formulieren, die auf Ebene der Kommune realistisch adressierbar sind und sich dennoch nicht in einem Wirrwarr an Einzelmaßnahmen erschöpfen (vgl. *Winkelhofer/Schübel* 2012: 439). Sogenannte Quick-Wins, also schnelle Resultate, sind notwendig, da die angepeilten Ziele in der Regel nicht kurzfristig zu erreichen sind. Damit bei dieser Arbeit das Commitment erhalten bleibt, braucht es zusätzlich zu einer Gesamtstrategie kleinschrittigere Projekte, die allen Beteiligten einen kurzfristigen und auch nach außen vermittelbaren Benefit bringen. In diesem Zusammenhang spielt eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit eine wichtige Rolle, um den langfristigen Rückhalt der Initiative sichern zu können (vgl. *Dezort et al.* 2018). Dies macht es möglich, auch in der politischen Kommunikation Erfolge darzustellen. Außerdem ist es von Vorteil, wenn das Thema „Bekämpfung von Kinderarmut“ über Partei- und Organisationsgrenzen hinweg diskutiert und nicht zu stark mit Einzelinteressen verknüpft wird (vgl. *ISS* 2016: 5 ff.).

c. Verantwortungsgemeinschaft

Wenn Kinderarmut multidimensional als komplexes Problem verstanden wird, ist eine Umstrukturierung der kommunalen Verwaltungsstrukturen bzw. -abläufe in Richtung einer Stärkung der ämterübergreifenden Kooperation unumgänglich, um integrierte Unterstützungsangebote machen zu können. Die hierzu angezeigten tiefgreifenden Veränderungen des Verwaltungshandelns bedürfen tragfähigen Beschlüssen des Stadt- oder Gemeinderates (vgl. *Winkelhofer/Schübel* 2012: 440; *ISS* 2016: 9). Vor allem, wenn es auch um die Bildung ressortübergreifend genutzter Budgets geht, ist dies unumgänglich. Neben diesem top-down Prozess sind bottom-up Initiativen zentral. Nicht allein um vorhandene fachliche und strukturelle Ressourcen einzubeziehen, sondern auch weil über eine frühzeitige Information und Beteiligung von Stakeholdern, die Netzwerkährung Vertrauen erst entstehen kann (vgl. *ISS* 2016: 14; *Winkelhofer/Schübel* 2012: 436 ff.). Ohne eine kooperative Kultur bleiben Strukturen leer und unwirksam. Kulturveränderungen lassen sich nicht von oben anordnen, sondern müssen partizipativ entwickelt werden. Eine solche kommunikative Herstellung einer kommunalen Trägerschaft muss, im Sinne eines Multi-Level-Governance Ansatzes, die gesamte Stadtgesellschaft miteinbeziehen. Über partizipative Prozesse und eine (Selbst-)Verpflichtung auf gemeinsame Ziele ist Steuerung möglich, auch in Bereichen in denen formell keinerlei Möglichkeiten dazu bestehen (vgl. *Benz* 2010: 127 ff.).

Wenn es gelingt, die Kooperation auf ein gemeinsames Ziel hin auszurichten (Finalitäts- anstatt Kausalitätsdenken), können Verantwortungsgemeinschaften entstehen, in denen Zuständigkeiten und bürokratische Hindernisse überwunden werden können.

„Verantwortungsgemeinschaft heißt, dass alle beteiligten Akteure und Partner sich gleichermaßen für die Ziele und Maßnahmen verantwortlich fühlen. Solche Produktionsnetzwerke bilden eine Handlungsstrategie, die von allen Ebenen in Politik, Verwaltung, freien Trägern, durch Fachpraxis und Gesellschaft mitgetragen werden muss“
(LVR-Landesjugendamt Rheinland 2017: 35 f.).

Gerade auch in der Kooperation zwischen öffentlichen und freien Jugendhilfeträgern, die trotz des gesetzlichen Anspruchs einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit (SGB VIII), von ungleichen Entscheidungs- und Machtverhältnissen geprägt sind, ist eine gemeinsame Zielorientierung elementar. Damit die gesteckten Ziele auch wirklich gemeinsame Ziele sind, ist eine frühe Beteiligung aller Stakeholder grundlegend. Scheinbeteiligung oder ein zu hierarchisches Vorgehen produzieren oft das Gegenteil davon, was eigentlich bezweckt werden soll. So provoziert ein noch so ausgefeiltes Controlling, welches top-down eingeführt wird, mit großer Wahrscheinlichkeit genau die (unrealistischen) Daten, die für eine fachliche Steuerung ungeeignet sind (Phänomen des ‚Kaputtschreibens‘ der Zielgruppe). Im worst-case werden auf beiden Seiten enorme Ressourcen für die Rechtfertigung bzw. Überprüfung der Zielerreichung verbraucht („controlling“), anstatt sich über einen fachlichen Dialog auf gemeinsame Ziele zu einigen und diese gemeinsam anzustreben („trusting“).

d. Steuerung und Koordination

Um Initiativen gegen Kinderarmut systematisch zu etablieren, braucht es tragfähige Gremienstrukturen mit klaren Aufgabenverteilungen und eine kommunale Koordination des Gesamtprozesses. Kommunale Steuerungsgruppen, die Akteurinnen und Akteure aus unterschiedlichen Bereichen innerhalb und außerhalb der Kommunalverwaltung miteinbeziehen, ermöglichen ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen (vgl. ISS 2016: 13). Damit Initiativen handlungsfähig sind, muss die Steuerungsgruppe mit Entscheidungsmacht ausgestattet sein, z.B. durch eine direkte Anbindung an die kommunale Spitze (Stabsstelle). Die Entscheidungswege sollten möglichst schlank sein, und für Teilbereiche ist es häufig zielführend, wenn einzelne Akteure eigenständige Entscheidungsbefugnisse erhalten. Die DJI-Studie kommt zu dem Ergebnis:

„Akteurinnen und Akteure [brauchen] die Macht, Entscheidungen zu treffen“ (Winkelhofer/Schübel 2012: 436).

Steuerungsgruppen können dann in zwei Richtungen wirken: Zum einen fungieren sie top-down als Koordinierungsinstanz bei der Umsetzung (z.B. von Ratsbeschlüssen), zum anderen dienen sie der Konkretisierung der jeweiligen Vorgaben (bottom-up). Durch die Bündelung des Erfahrungswissens der beteiligten Akteur:innen werden so passgenaue und gangbare Wege der Umsetzung gefunden (vgl. MFKJKS 2015: 17). Um eine Steuerungsgruppe auch über längere Zeit als zentrales Steuerungsorgan zu etablieren, ist zum einen eine gewisse Konstanz in der Zusammensetzung hilfreich, zum anderen braucht es Personen, die den Gesamtprozess strukturieren. Hierfür haben sich speziell qualifizierte kommunale Koordinationskräfte bewährt. Das Aufgabenprofil einer solchen Netzwerkkoordination umfasst neben einer systematischen Netzwerkanalyse vor allem eine Vermittlungsrolle. Die wissenschaftliche Begleitung des LVR-Förderprogramms „Teilhabe ermöglichen – Kommunale Netzwerke gegen Kinderarmut“ in Nordrhein-Westfalen kommt zu dem Schluss, dass die/der Koordinator:in

„vor der Aufgabe [steht], gleichzeitig neue Strukturen zu etablieren [...] und auch immer wieder Aktivitäten anzustoßen bzw. umzusetzen. Es gilt, diesen ‚Spagat‘ zu meistern, dabei auch als ‚Mittler‘ zwischen Netzwerkpartnern und kommunalen Ämtern zu fungieren und für den erfolgreichen Aufbau eines Netzwerkes eine gute Balance dabei zu finden“ (ISS 2016: 16).

Hierzu braucht es vor allem personelle bzw. finanzielle Ressourcen (vgl. ebd., S. 11 f.), die vor allem in Kommunen mit schwieriger Haushaltslage nicht immer bereitgestellt werden können.

e. Ungleiches ungleich behandeln

Orientiert am ökosystemischen Ansatz (vgl. Bronfenbrenner 1981) sind die materielle und soziale Umwelt eines Kindes und die unterschiedlichen Wechselbeziehungen prägend für die kindlichen Entwicklungschancen. Strategien zur Bekämpfung von Kinderarmut müssen deshalb die Konstellationen, in denen sie leben und aufwachsen, einbeziehen. Dazu gehören Bezugspersonen, z.B. Eltern, aber auch Peers und räumliche Gegebenheiten. Dies zeigen unter anderem Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung des NRW-Modellvorhabens „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor (KeKiZ)“. Die Erhebung kommt zu dem Schluss, dass sich die Angebote in die Lebenswirklichkeit der Adressat:innen einpassen und dort

dauerhaft verankert sein müssen, um wirksam sein zu können (vgl. *Franzke et al.* 2017: 80). Als ein besonders wichtiger Aspekt wird hier das Andocken an Regelinstitutionen hervorgehoben. Die Begleitforschung weist

„insbesondere den Akteuren aus den entwicklungsbegleitenden Institutionen Kita, Schule und Gesundheitswesen eine bedeutende Rolle zu“ (Franzke et al. 2017: 80).

Über diese Einrichtungen werden arme Kinder stigmatisierungsärmer erreicht, da (fast) alle Kinder die genannten Institutionen besuchen und diese bereits in die Alltagsroutinen der Familien integriert sind.

Um Herausforderungen für das kommunale Handeln identifizieren zu können, bedarf es einer empirischen Bestandsaufnahme der Aufwachsens- und Lebensbedingungen von Kindern, Jugendlichen und deren Familien innerhalb einer Kommune. Ziel ist es, benachteiligende Lebenslagen kleinräumlich sichtbar zu machen, um dann Ressourcen bedarfsorientiert zu steuern. Nach dem Grundsatz ‚Ungleiches ungleich behandeln‘ werden jene Räume und Einrichtungen besonders unterstützt, in denen am meisten Bedarf besteht (vgl. *Hilke et al.* 2017). Es geht darum, die Angebote, von denen besonders Kinder aus armen Familien profitieren, dort anzubieten, wo diese Menschen leben (vgl. *Dezort et al.* 2018: 5 ff.). Dieser Ansatz zielt darauf ab, beispielsweise in Schulen

„durch zusätzliche pädagogische Förderung und Unterstützung Effekte der Schülerzusammensetzung zu kompensieren und chancenausgleichend wirken zu können“ (Beltenberg et al. 2016: 22)

oder z.B. gerade in sozial benachteiligten Stadtteilen, Kindertageseinrichtungen zu Familienzentren weiterzuentwickeln.

f. Armutssensibilität

Es geht darum, Institutionen armutssensibel auszugestalten und diese somit ‚kindfähig‘ zu machen und nicht zu erwarten, dass sich arme Kinder bzw. Familien an institutionelle Vorgaben anpassen. Die KeKiZ-Begleitforschung zeigt, dass viele kommunale Unterstützungsangebote eher anbieterdominiert sind. Das bedeutet, die organisatorischen Rahmenbedingungen wie z.B. Angebotsstandort, Öffnungszeiten, Raumgestaltung, Preise oder der Name des Angebots, aber auch die inhaltliche Konzeption (z.B. Zielgruppenbezug versus Ansprache aller Kinder), richten sich stärker nach den Erfordernissen auf Anbieterseite und sind weniger an den Bedürfnissen der Adressat:innen ausgerichtet (vgl. *Franzke et al.* 2017: 80). Ein Beispiel sind die Stichtagsregelungen beim Bildungsübergang. Diese orientieren sich weniger an der kindlichen Entwicklung als an organisatorischen Gegebenheiten der Institutionen. Ein flexibles Denken in Entwicklungskorridoren ist bei der Feststellung z.B. der Schulfähigkeit nicht üblich. An den verschiedenen Übergängen kommt es somit immer wieder zu Abbrüchen von Förderangeboten, da sich die Finanzierungsstrukturen häufig nach den Institutionsgrenzen richten. Um solche oder ähnliche Fehlsteuerungen zu vermeiden, die z.B. durch Finanzierungslogik oder bürokratische Vorgaben (Bedürftigkeitsprüfung) verursacht werden, braucht es flexiblere Lösungen.

Bei der armutssensiblen Gestaltung von Angeboten geht es auch um die Vermeidung von Labeling-Effekten, die besonders bei zielgruppenspezifischen Unterstützungsangeboten auftreten und zu einer zusätzlichen Stigmatisierung führen können. Armutssensibilität spricht somit auch die fachliche Kompetenz der Mitarbeiter:innen an. In der Praxis dominieren häufig verzerrte Vorstellungen (Mittelschicht-Bias) über die Handlungsmöglichkeiten und Gewohnheiten von armen Menschen (vgl. *Hock* 2014: 64ff.). Fachkräfte brauchen ein Verständnis der familiären (Ressourcen-)Situation, um eine Habitus-Struktur-Reflexivität entwickeln zu können, die es ermöglicht, die gesellschaftlichen Anteile der benachteiligten Situation wahrnehmen zu können (vgl. *Schmitt* 2014: 79). Neben einem bewussteren Umgang mit stereotypen Zuschreibungen und Vorurteilen, ist die direkte Beteiligung von armen Menschen von großer Relevanz (vgl. *AGJ* 2017: 17). Armutssensibilität ermöglicht den Fachkräften ein tieferes Verständnis der Lebenswelt armer Kinder und verbessert damit vor allem die Selbstreflexion der Professionellen.

g. Wissensbasierung

Unter Wissensbasierung lässt sich verstehen, dass Handlungsentscheidungen zu kommunalen Strategien auf Grundlage einer möglichst breiten und reflektierten Wissensbasis getroffen werden. Aus dieser Perspektive ist es notwendig, unterschiedliche Wissensformen für die Entwicklung und Auswahl von Handlungsstrategien zu nutzen. Informationsquellen können sein: sozialstatistische Daten, das Fachkräfte- bzw. Adressat:innenwissen, Erfahrungswissen (u.a. good-practice Beispiele) und Ergebnisse der anwendungsbezogenen Forschung. In den seltensten Fällen wird es möglich sein, einen direkten kausalen Wirkungszusammenhang zwischen einem Unterstützungsangebot und der Wirkung bei den Adressat:innen herzustellen. Somit kann es an dieser Stelle lediglich darum gehen, einen Handlungsansatz auf einer möglichst breiten Wissensbasis zu plausibilisieren. Die konkretisierten Wirkungsannahmen dienen dazu, mithilfe eines gezielten Monitorings, die eigenen Entscheidungen reflektieren zu können und gegebenenfalls begründet umzusteuern.

Ein erster Schritt für die Initiierung sektorenübergreifender Steuerungsprozesse kann die gemeinsame Interpretation von Planungsdaten sein (vgl. *Ramboll* 2018: 23 ff.). Dafür müssen sozialstatistische Daten so aufbereitet werden, dass Akteur:innen aus unterschiedlichen Fachdisziplinen mit den Ergebnissen arbeiten können. Um diese Prozesse handhabbar zu gestalten, kann es außerdem sinnvoll sein, die Analyse auf ein überschaubares Set an aussagekräftigen Indikatoren zu beschränken. Grundsätzlich ist zu beachten, dass Kennzahlen Informationen dazu liefern, wo ein Problem und damit Handlungsbedarf bestehen könnte, aber nicht, wie das Problem gelöst werden kann. Hierzu gilt es vor allem, das vorliegende Erfahrungswissen, evtl. auch aus anderen Kontexten, zu nutzen. Ein niedrighwelliger Weg könnte z.B. ein Fachkräfte-workshop zu häufig auftauchenden Bedarfslagen der Nutzer:innen sein. Auf Grundlage einer Analyse der Nutzer:innenperspektive vor Ort (erhoben z.B. durch Nutzer:innenbefragungen, Stadtteilbegehungen oder Photosafaris) und einer aussagekräftigen Aufarbeitung der Analyseergebnisse, können Fachkräfte-workshops wertvolle Hinweise liefern, wie Herausforderungen vor Ort zu bearbeiten sind. Zur Umsetzung

solcher Workshops bieten sich Open Space-Veranstaltungen oder Planungszellen an. Als nächstes können kleinere, räumlich begrenzte Projekte konzipiert werden, die im Sinne eines Testballons, zunächst zeitlich befristet, die erarbeiteten Lösungsstrategien erproben. Hierbei ist darauf zu achten, dass ausgewertet wird, inwieweit sich die zugrunde gelegten Wirkungsannahmen als geeignet erweisen oder nicht. Wenn Ansätze „funktionieren“, müssen sie in die Regelförderung überführt werden; wenn nicht, geht es darum, einen anderen Lösungsweg zu suchen.

2. Fazit

Die in Deutschland verausgabten Mittel für soziale Zwecke führen nicht dazu, dass das Problem Kinderarmut effektiv und nachhaltig bekämpft wird. Eine zentrale Herausforderung liegt hier vor allem darin, dass das differenzierte Hilfesystem und die Spezialisierung von institutionellen Zuständigkeiten und Verwaltungsstrukturen (Politik- und Verwaltungsverflechtung) nicht zu der Komplexität des Problems Kinderarmut passen. Dennoch lassen sich Ansatzpunkte ableiten, die auf kommunaler Ebene Konstellationen ermöglichen können, die Resilienz wahrscheinlicher machen. Damit die Lebenschancen der Kinder weniger vom Einkommen ihrer Eltern abhängig sind, muss auf der kommunalen Ebene die ressortübergreifende Zusammenarbeit gestärkt und sozial-materielle Unterstützungsarrangements Nutzer:innenorientiert ausgerichtet werden. In der vorliegenden Expertise wurden Ansatzpunkte skizziert, die zu einem Gelingen beitragen können (Pfadabhängigkeiten berücksichtigen, Betroffenheit, Verantwortungsgemeinschaften und Strukturen entwickeln, Ungleiches ungleich behandeln, Armutssensibilität und wissensbasiert handeln).

Gleichzeitig muss berücksichtigt werden, dass Kommunen als alleinige Akteure an Grenzen kommen, auch weil die Lebenswirklichkeiten der Bürger:innen regional sehr verschieden sind und es große Disparitäten in den Handlungsmöglichkeiten zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen gibt. Daher müssen Ansätze zur Armutsbekämpfung alle politischen Ebenen mitdenken. So sind der Bund und die Länder gleichermaßen gefordert um Kinderarmut zu bekämpfen. Hier braucht es eine Stärkung der vertikalen Umverteilung nicht nur zwischen armen und reichen Kommunen, sondern auch auf der Individualebene, sowie eine eigenständige Absicherung des Existenzminimums von Kindern und Jugendlichen (Kindergrundsicherung).

Literatur

Alt, C./ Lange, A. (2009), Dauer von Armut und kindliche Entwicklung. Explorative Analyse mit dem DJI-Kinderpanel. Diskurs Kindheits- und Jugendforschung, S. 487–498.

Andresen, S./Hurrelmann, K. (2010), Kinder in Deutschland 2010. 2. World Vision Kinderstudie.

AGJ – Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (2017), Armut nicht vererben – Bildungschancen verwirklichen – soziale Ungleichheit abbauen! Fünfter Armut- und Reichtumsbericht: Konsequenzen und Herausforderungen für die Kinder- und Jugendhilfe – Positionspapier der AGJ.

- Baumann, H./Seils, E.* (2014), Wie „relativ“ ist Kinderarmut? Armutsrisiko und Mangel im regionalen Vergleich, Düsseldorf.
- Bellenberg, G./Möller, G./Fuchs, W.* (2016), Studie der GEW NRW. Ungleiches ungleich behandeln, in: nds Zeitschrift. Die Zeitschrift der Bildungsgewerkschaft, Heft 4–16.
- Benz, A.* (2010), Kapitel 6: Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: Benz, A., Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden: Springer-VS Verlag, S. 125–146.
- Bollweg, P./Otto, H.-U.* (Hrsg.) (2011), Räume flexibler Bildung. Bildungslandschaft in der Diskussion, Wiesbaden: Springer-VS Verlag.
- Bronfenbrenner, U.* (1981), Die Ökologie der menschlichen Entwicklung. Natürliche und geplante Experimente, Klett-Cotta.
- Dezort, S./Günther, C./Hilke, M./Jasper, C./Köhler, S./Schütte, J./Stolz, H.-J.* (2018), Der Qualitätsrahmen zum Aufbau einer Präventionskette, Institut für soziale Arbeit e.V., www.kommunale-praeventionsketten.de (15.02.2023).
- Franzke, A./Schmitt, J./Schultz, A.* (2017), Bedingungen und Formen der Inanspruchnahme präventiver Angebote von Familien mit sechsjährigen Kindern, Schriftenreihe Materialien zur Prävention, Band 6, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Hilke, M./Schütte, J./Stolz, H.-J.* (2017), Kommunale Angebotslandschaften für Kinder und Jugendliche wissenschaftsbasiert weiterentwickeln, in: Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.), ISA-Jahrbuch zur Sozialen Arbeit, Münster: Waxmann, S. 208–221.
- Hock, B./Holz, G./Kopplow, M.* (2014), Kinder in Armutslagen, Grundlagen für armutssensibles Handeln in der Kindertagesbetreuung. Eine Expertise der Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF), WiFF Expertisen, Band 38, München: Dt. Jugendinstitut.
- Holz, G.* (2009), Kinderarmut und soziale Ungleichheit – Familienpolitik weiterentwickeln, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit, G. 40, Heft 2, S. 68–81.
- Holz, G./Laubstein, C./Sthamer, E.* (2012), Lebenslagen und Zukunftschancen von (armen) Kindern und Jugendlichen in Deutschland. 15 Jahre AWO-ISS-Studie, Frankfurt.
- ISS – Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik* (Hrsg.) (2016), Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung im LVR-Förderprogramm „Teilhabe ermöglichen – Kommunale Netzwerke gegen Kinderarmut“, www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente_94/jugend_mter_1/koordinationsstelle_kinderarmut/FirstSpirit_1472454423186160822_LVR_Zwischenbericht_Teilhabe_ermoeneglichen_-_Kommunale_Netzwerke_gegen_Kinderarmut.pdf (10.02.2023).
- Laubstein, C./Holz, G./Seddig, N.* (2016), Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche – Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_WB_Armutsfolgen_fuer_Kinder_und_Jugendliche_2016.pdf (15.02.2023).

LVG AFS Niedersachsen e.V. (2011), Werkbuch Präventionskette. Herausforderungen und Chancen beim Aufbau von Präventionsketten in Kommunen, www.gesundheitliche-chancengleichheit.de/pdf.php?id=9fb6de27d14ccbca9d47f08906504678 (10.02.2023).

LVR-Landesjugendamt Rheinland (2017), Präventionsnetzwerke und Präventionsketten erfolgreich koordinieren. Eine Arbeitshilfe aus dem LVR-Programm „Teilhabe ermöglichen – Kommunale Netzwerke gegen Kinderarmut“ im Rheinland, Landschaftsverband Rheinland, Landesjugendamt.

Ministerium für Familien, Kinder, Jugendliche, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2015), Integrierte Gesamtkonzepte kommunaler Prävention, www.broschueren.nordrheinwestfalendirekt.de/herunterladen/der/datei/positionspapier-integrierte-gesamtkonzepte-pra-vention-versand-pdf/von/positionspapier-integrierte-gesamtkonzepte-kommunaler-praevention/vom/mkffi/2143 (10.02.2023).

Ramboll (2018), Evaluation des Modellprojektes „Kommunale Präventionsketten“. Abschlussbericht, www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/77_Kein_Kind_zuruecklassen/Abschlussbericht_KeKiz_KPK_Ramboll.pdf (11.01.2023).

Schmitt, L. (2014), Habitus-Struktur-Reflexivität – Anforderungen an helfende Professionen im Spiegel sozialer Ungleichheitsbeschreibungen, in: Sander, T. (Hrsg.), Habitusensibilität. Eine neue Anforderung an professionelles Handeln, Springer-VS, Wiesbaden, S. 67 – 86.

Schreyögg, G./Sydow, J. (2003), Managementforschung, 13. Auflage, Wiesbaden: Springer-VS.

Schütte, J. (2013), Armut wird „sozial vererbt“. Status Quo und Reformbedarf der Inklusionsförderung in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: Springer-VS.

Tophoven, S. (2020), Kinder und Jugendliche in Armutslagen. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/armutsfolgen-fuer-kinder-und-jugendliche> (11.01.2023).

Winkelhofer, U./Schübel, T. (2012), Kommunale Ressourcen gegen Kinderarmut: Handlungsspielräume für Soziale Arbeit, in: neue praxis 5/2012. S. 429–444.

Bildungsbenachteiligung und soziale Ungleichheit – Präventionsketten als Lösung?

Jörg Fischer, Leiter des Instituts für kommunale Planung und Entwicklung – An-Institut der FH Erfurt (IKPE)

Deutschland hat ein veritables Problem im Bildungssystem, welches sich insbesondere auf die Bildungschancen von sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen negativ auswirkt. Zudem besteht das massive strukturelle Problem, darauf bislang nicht angemessen reagieren zu können. Im Kompetenzdickicht von Bund, Ländern und Kommunen und den daraus resultierenden überbordenden Bürokratiestrukturen scheinen herkömmliche Lösungsansätze weder auf der Analyse- noch auf der Maßnahmenebene geeignet, um das schulische Bildungswesen – jenseits von weiteren Proklamationen und neuen Modellvorhaben – systematisch und tiefgreifend so zu verändern, dass Bildungsbenachteiligungen abgebaut und künftig verhindert werden. Welchen Beitrag Präventionsketten dabei leisten können und wie Bildung ein Teil von kommunaler Präventionsarbeit sein kann, soll nachfolgend skizziert werden. Der Blick auf das Thema basiert dabei auf dem Netzwerkansatz und bezieht bundesweite Erfahrungen bei der Begleitung von Bildungskommunen ein.

1. Bildungsbenachteiligung als Herausforderung

Deutschland bekommt es nach den PISA-Ergebnissen immer wieder schwarz auf weiß bestätigt: In kaum einem anderen Industriestaat wirkt sich die soziale Herkunft so massiv auf den schulischen Bildungserfolg aus (vgl. etwa *Watermann, Baumert* 2006). Trotz leichter Verbesserungen in der Gesamtbetrachtung der schulischen Kompetenzen junger Menschen bestehen nach wie vor große Bildungsbenachteiligungen: In Bezug auf Bildungszugänge und -erfolge bleiben Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen Haushalten weit hinter jenen aus bildungsnahen, einkommensstarken und sozial privilegierten Haushalten zurück. Besonders benachteiligt sind Kinder und Jugendliche aus Familien mit Migrationshintergrund oder mit niedrigerem Einkommen.

Während der Covid-19-Pandemie und den damit verbundenen systematischen Schulschließungen hat sich diese Schere noch weiter geöffnet. Obwohl in der Krise alle Gesellschaftsmitglieder erhebliche Herausforderungen bewältigen mussten, waren die daraus resultierenden Belastungen doch sehr unterschiedlich verteilt. Junge Menschen in der Entwicklung waren – generationell betrachtet – besonders schweren Belastungen ausgesetzt (vgl. *Andresen et al.* 2021). Wesentliche Sozialisations- und Entwicklungsangebote blieben ihnen oft versperrt. Innerhalb der jungen Generation waren wiederum all jene besonders betroffen, die den Ausfall gesellschaftlicher Angebote aufgrund geringerer eigener Ressourcen nicht kompensieren konnten. Sie waren nicht in der Lage, dem Teilversagen der Gesellschaft mit Blick auf Kindheit und Jugend etwas entgegenzusetzen (vgl. *Kludt* 2023, S. 45).

Insofern haben sich die bestehenden Bildungsbenachteiligungen im Zuge der Pandemie weiter verstärkt. Allerdings ist im gesellschaftlichen Bewusstsein von diesem Defizit nur wenig übriggeblieben (vgl. *Helbig et al.* 2022). Wenn die Pandemiefolgen für Kinder und Jugendliche in Bezug auf vorher vorhandene Bildungsbenachteiligungen aufgearbeitet werden, verlagert sich der Fokus schnell auf das Thema Lehrkräftemangel. Dann ist das schulische Bildungswesen wieder nur mit sich selbst beschäftigt. Um Bildungsbenachteiligungen wirksam abzubauen, wäre es aber notwendig, die spezifischen Bedarfe von benachteiligten Kindern stärker wahrzunehmen und im Bildungssystem zu berücksichtigen. Eine multiprofessionelle und interinstitutionelle Wahrnehmung und Bearbeitung mittels Vernetzung können dazu einen Beitrag leisten.

2. Netzwerkansätze im lokalen Bildungsmanagement

Inzwischen besteht weitgehend Konsens, dass das politische Ziel eines Abbaus von Bildungsbenachteiligungen nicht erreicht werden kann, wenn die Bildungsbedarfe im Rahmen der gegenwärtigen bürokratischen Strukturen (Bund, Länder, Kommunen) (vgl. *Hepp* 2011, S. 108) allein administrativ und in voneinander isolierten Verantwortungsbereichen bearbeitet werden (vgl. *Schubert* 2018). Deshalb gibt es seit einigen Jahren umfangreiche Bemühungen, Bildungsressourcen durch lokales Management zu bündeln: Mittels des Netzwerkansatzes wird eine stärkere Kooperation unterschiedlicher Akteur*innen mit ihren jeweiligen Ressourcen angestrebt, um Synergieeffekte zu erzeugen (siehe dazu etwa *Fischer* 2013). Programmatische Unterstützung erhielt dieser Ansatz mit einem erweiterten Bildungsbegriff, der nicht nur Schule umfasst, sondern darüber hinaus auch den Kinder- und Jugendhilfebereich mit in den Blick nimmt (*BMFSFJ* 2005).

Mit strukturmodernisierenden Ansätzen wie der „lokalen Bildungslandschaft“, der „Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement“, aber auch mit den Programmen „Bildung integriert“ und den „Bildungskommunen“ wurden auf Initiative des Bundes in 200 Kommunen und damit knapp der Hälfte aller deutschen Kommunen vernetzende Prozesse im Bildungsbereich initiiert. Diese Ansätze zeichnen sich durch folgende Aspekte aus:

- einem umfassenden Modellcharakter, der a priori zeitlich begrenzt ist,
- einer Förderung des Bundes auf kommunaler Ebene,
- einer Dominanz schulischer Bildung, in der andere Akteur*innen nur mittels ihres Verhältnisses zu Schule definiert werden und
- einer Stufe von Vernetzung, die sich überwiegend als kommunikative Austauschplattform von Bildungsakteur*innen begreift und sich nur partiell zu einer Ebene kooperativer Leistungserstellung entwickelt.

Diese Ansätze haben zu positiven Ergebnissen geführt, vor allem im Entstehen lokaler Bezugsgruppen im Handlungsfeld Bildung. Doch sind sie nicht dazu angelegt, die Beschränkungen administrativer Logik und die damit verbundenen strukturellen Barrieren zu überwinden, indem – wie in den Frühen Hilfen – Vernetzung zur systematischen Integration von Akteur*innen und Ressourcen genutzt wird. Somit können sie auch nicht strukturerweiternd oder strukturverändernd wirken. Auf methodischer oder struktureller Ebene sind mit diesen Ansätzen keine Transfer- oder Veränderungspotenziale verbunden, sondern sie sichern lediglich den Status quo ab.

3. Wesensbestandteile von Präventionsketten

Dagegen können Präventionsketten den Vernetzungsansätzen in den verschiedenen Handlungsfeldern, wie etwa auch Bildung, mit ihren methodisch und strukturell ähnlichen Herausforderungen eine programmatische Klammer und eine theoretische Legitimation bieten. Kooperation erscheint in diesem Zusammenhang nicht nur als ein methodisches Element zur Stärkung von vernetzter Kommunikation, sondern bildet eine neue Perspektive, indem in einer lebenslagenbezogenen Betrachtung sowohl fördernde als auch behindernde Lebensfaktoren berücksichtigt werden (Fischer 2021a). Mit dem Anspruch einer verhältnispräventiven Gestaltung von Lebensumwelt liegt der Fokus dabei bewusst nicht auf Erwartungen gegenüber den Individuen in der Stärkung von Resilienz. Vielmehr wird versucht, auf strukturell verursachte Hindernisse auch mit strukturellen Maßnahmen zu reagieren. Präventionsketten zielen dabei darauf,

- knappe Ressourcen zu verbinden,
- institutionenübergreifende und multiprofessionelle Zugänge zu verstärken,
- Synergieeffekte durch effektivere Formen der Kommunikation, Koordination und Steuerung von Prozessen zu schaffen und
- hochwertigere Formen der Vernetzung über bloßen Informationsaustausch hinaus anzuregen (vgl. Fischer, Geene 2021).

Dabei orientieren sie sich an biografischen Lebensverläufen. Deshalb fokussieren sie neben lebensalter- und lebenslagenbezogenen Verflechtungen bewusst Settings, die auf Übergänge in Lebensabschnitten gerichtet sind. Übergangsmanagement wird insofern nicht nur auf institutionelle Übergänge, sondern auch auf lebensbiografische Übergänge der Menschen bezogen.

4. Bildung als Teil von Prävention

Bildung ist ein konstitutiver Teil in jeder lebenslagenbezogenen Betrachtung von individuellem Aufwachsen und Wohlbefinden. Somit sind Aspekte von Bildung in jeder gestaltenden, auf Verhinderung und Vermeidung von sozialen Problemstellungen gerichteten Politik und Fachpraxis mitzudenken. Bildung gilt als ein zentraler Schlüssel, um die Auswirkungen vorhandener Probleme und Benachteiligungen zu reduzieren, das

Fortschreiten dieser Prozesse zu verhindern und eine Neuentwicklung zu vermeiden. Gleichzeitig kann Bildung weder das Versagen gesellschaftlicher Strukturen kompensieren, noch durch individuelle Förderung gesellschaftliche Schieflagen beseitigen. Bildung ist kein Instrument, um strukturell verursachte soziale Probleme zu lösen (*Rauschenbach 2009*).

Hinzu kommt, dass in der Auseinandersetzung mit Bildungsbenachteiligungen bis heute eine Diffusität darüber besteht, welches konkrete Ziel erreicht werden soll: Geht es lediglich um Chancengerechtigkeit, bei der strukturelle Ungerechtigkeiten im Bildungssystem bestehen bleiben? Oder wird Chancengleichheit angestrebt, die auf gleiche Ausgangschancen zielt? Oder steht Teilhabegleichheit im Fokus, die nach dem gerechten Ausgang aller Bildungsbemühungen fragt? Aus der begrifflichen Unsicherheit leiten sich häufig Inkonsistenzen über die Zielgruppen, Ansätze und Erfolgsindikatoren kommunaler Bildungsbemühungen ab (vgl. *Fischer 2020*).

In der Betrachtung von Bildung als Teil von Prävention erscheint es sinnvoll, zwischen Bildung als inhaltlichem Thema und Bildung als System zu unterscheiden. Der erweiterte Bildungsbegriff und damit ein Verständnis von Bildung, welches nicht nur Schule umfasst, ist mittlerweile Standard in der Bildungsdebatte – auch auf kommunaler Ebene. Dennoch richten sich die gegenwärtigen Diskussionen im Bildungsmanagement häufig nur auf eine schulische Perspektive, in der es um strukturelle Herausforderungen geht.

5. Präventionsketten als mögliche Antwort?

Auf der Grundlage eines erweiterten Bildungsbegriffes und der Fokussierung von Bildung als inhaltliche Herausforderung muss ein präventiver Ansatz – etwa auch mittels der Präventionsketten – aus seinem eigenen Selbstverständnis heraus folgende Perspektive einnehmen: Bildung ist als zentraler Bestandteil gelingenden Lebens zu sehen und bedarf einer vorsorgenden Gestaltung sozialer Infrastruktur. Sinnvolle Themen für Präventionsketten im Handlungsfeld Bildung sind der Zugang zu Bildungseinrichtungen etwa in der frühkindlichen Bildung, die Vernetzung der Bildungsakteur*innen, die Einbindung nonformaler Bildungsangebote in Schule oder die Verbindung von Angeboten zwischen Bildung, Betreuung und Erziehung etwa durch Familiengrundschulzentren. Schulische Akteur*innen sind dabei selbstverständlich immer in die örtliche Ausgestaltung einzubinden.

Dagegen erscheint es angesichts bisheriger Erfahrungen wenig sinnvoll, kommunale Vernetzung dafür zu nutzen, Antworten auf die Konsequenzen struktureller Unzulänglichkeiten zu finden, zum Beispiel auf kontrovers diskutierte Ressourcenverteilungen oder auf hemmende Faktoren im Geflecht von Bund und Ländern im Schulsystem. Präventive Ansätze auf kommunaler Ebene und damit auch Präventionsketten sind nicht dazu geeignet, das Misslingen von schulischen Settings auszugleichen. Sie sind auch nicht wirkmächtig genug, um Schwachpunkte im föderalen Bildungssystem zu beseitigen. Präventionsketten im Handlungsfeld Bildung können nur dann ihre Potenziale entfalten, wenn kommunale Anteile in der Ausgestaltung von Bildung berücksichtigt und diesbezügliche Verbesserungsoptionen auf der Basis integrierter

Planung praktisch umgesetzt werden (vgl. *Fischer* 2021b). Beispiele in den Kommunen zeigen auf, wie es unter Einsatz von persönlichem Engagement gelingen kann, Bildungsthemen auf lokaler Ebene voranzutreiben und einen tatsächlichen Mehrwert zu erzeugen. Kennzeichen dieser Bemühungen ist ein hohes Maß an Pragmatismus, eine gewisse Form von Resilienz gegenüber Beharrungsvermögen und Privilegiansicherung sowie intensive Vernetzungsaktivitäten, um Erfolge auch nachhaltig zu sichern. Insofern können unter bestimmten Gesichtspunkten Präventionsketten einen wertvollen Beitrag dazu leisten, Bildung als einen weichen Faktor kommunaler Daseinsvorsorge fortzuentwickeln und sich gleichzeitig nicht im Dickicht der Unzulänglichkeiten von Bildungsstrukturen zu verlieren.

Literatur

Andresen, S., Heyer, L., Lips, A., Rusack, T., Schröer, W., Thomas, S. & Wilmes, J. (2021), Das Leben von jungen Menschen in der Corona-Pandemie. Erfahrungen, Sorgen, Bedarfe, Gütersloh.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2005), Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Berlin: BMFSFJ.

Fischer, J. (2021a), Netzwerke, in: Kreft, D./Mielenz, I. (Hrsg.): Wörterbuch Soziale Arbeit, 9. Auflage, Weinheim: Beltz Juventa, S. 598-602.

Fischer, J. (2021b), Von der Fachplanung zur integrierten Planung, in: *stadt land bildung. Magazin für kommunales Bildungsmanagement*, Heft 09-10/21, S. 4-7.

Fischer, J. (2020), Integrierte Sozialplanung als Voraussetzung für Bildungsgerechtigkeit, in: *TANORAMA – Das Magazin der Transferagentur Nord-Ost*, Heft 1/2020, S. 4-6.

Fischer, J. (2013), Soziale Arbeit in einer integrierten Bildungs- und Sozialpolitik, in: Benz, B. et al. (Hrsg.), *Politik Sozialer Arbeit*, Band 2: Akteure, Handlungsfelder und Methoden, Weinheim: Juventa, S. 141-156.

Fischer, J., Geene, R. (2021), Gelingensbedingungen der Kooperation von Kinder- und Jugendhilfe und Gesundheitswesen – Handlungsansätze und Herausforderungen im Kontext kommunaler Präventionsketten, in: Klammer, U./Brettschneider, A. (Hrsg.), *Vorbeugende Sozialpolitik: Ergebnisse und Impulse*, Frankfurt/Main: Wochenschau Verlag, S. 198-204.

Helbig, M., Edelstein, B., Fickermann, B., Zink, C. (2022), Aufholen nach Corona? Maßnahmen der Länder im Kontext des Aktionsprogramms von Bund und Ländern, in: *Die deutsche Schule*, 19. Beiheft.

Hepp, G. (2011), *Bildungspolitik in Deutschland*, Wiesbaden: VS.

Kludt, M. (2023), *Kinder in Armut*, Freiburg: Herder.

Rauschenbach, T. (2009), *Zukunftschance Bildung. Familie, Jugendhilfe und Schule in neuer Allianz*, Weinheim: Juventa.

Schubert, H. (2018), *Netzwerkorientierung in der Kommune und Sozialwirtschaft*, Wiesbaden: Springer VS.

Watermann, R./Baumert, J. (2006), Entwicklung eines Strukturmodells zum Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und fachlichen und überfachlichen Kompetenzen: Befunde national und international vergleichender Analysen, in: Baumert, J./Stanat, P./Watermann, R. (Hrsg.), Herkunftsbedingte Disparitäten im Bildungswesen. Vertiefende Analysen im Rahmen von PISA 2000, Wiesbaden: VS, S. 61-94.

Kooperation und Integration von Diensten – Herausforderung für lokale Sozialpolitik: Das Beispiel des Übergangs von Schule in den Beruf

Matthias Schulze-Böing, Beauftragter für Sonderaufgaben der Stadt Offenbach

1. Herausforderung Kooperation

Der deutsche Sozialstaat ist durch eine starke Differenzierung gekennzeichnet. Ein Faktor ist der Staatsaufbau mit Bund, Ländern und Kommunen und ihren jeweiligen Zuständigkeiten. Darüber hinaus gibt es neben der Aufgabenwahrnehmung durch staatliche oder kommunale Stellen große Bereiche, die durch „korporatistische“ Akteure, also zum Beispiel Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, mitgesteuert werden. Dazu gehören die Sozialversicherungen, etwa die Rentenversicherung oder die Arbeitslosenversicherung mit der Bundesagentur für Arbeit als zuständiger Behörde. Darüber hinaus spielen private Organisationen, vor allem die großen Wohlfahrtsverbände, eine wichtige Rolle in der deutschen Sozialpolitik.

Diese Differenzierung ist historisch gewachsen. Der Sozialstaat in Deutschland hat sich aus verschiedenen Entwicklungssträngen und Traditionen herausgebildet, die den besonderen Charakter der einzelnen Aufgabengebiete prägen, Interessensphären definieren und Entwicklungspfade in einem gewissen Maße vorzeichnen. So hat im Bereich der Armenfürsorge das private und ehrenamtliche Element eine lange Tradition, die das Rollenverständnis der Wohlfahrtsverbände in Abgrenzung zur Aufgabenwahrnehmung durch staatliche oder kommunale Stellen bis heute prägt. Seit der Jahrhundertwende und verstärkt in den 1920er Jahren begann sich die Fürsorge immer weiter zu differenzieren. Es bildeten sich auf nationaler Ebene Vereine, die spezialisierte fachliche Kulturen der Hilfe für die verschiedensten Zielgruppen entwickelten. Im Recht gab es immer mehr Spezialgesetze, die Ansprüche und Leistungen für Zielgruppen und Lebenslagen normierten (*Sachße/Tennstedt* 1988).

Verstärkt wird die Differenzierung des Sozialstaats auch durch die im internationalen Vergleich starke Verrechtlichung der Sozialpolitik in Deutschland. Es gibt fast für jedes sozialpolitische Aufgabengebiet spezielle Gesetze und Rechtskreise, die auf der einen Seite ein relativ großes Maß an Handlungssicherheit, Berechenbarkeit und Zurechenbarkeit von Verantwortung für die Qualität und Rechtmäßigkeit der Leistungen schaffen, auf der anderen Seite aber auch die Abgrenzung der sozialpolitischen Aufgabengebiete untereinander verstärken.

Die einzelnen sozialpolitischen Politikfelder haben eigene institutionelle Strukturen herausgebildet, eigene Fachlichkeiten mit spezialisierten Qualifikationen des dort eingesetzten Personals, besonderen Verständnissen des Berufs und der beruflichen Identität und nicht zuletzt besonderer beruflicher und organisatorischer Kulturen, die das Selbstverständnis und das Handeln der dort tätigen Menschen prägen.

Soziologisch kann man die Differenzierung des Sozialstaates auch als Reaktion auf die zunehmende Komplexität sozialpolitischer Aufgabenstellungen verstehen, die zu einer zunehmenden Spezialisierung der

Problembearbeitung und damit verbunden zu einer immer stärkeren Arbeitsteilung führt. Diese Spezialisierung kann zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der einzelnen Bereiche und zu einer größeren Stabilität des Systems der Sozialpolitik insgesamt führen. Die Ausdifferenzierung von Handlungs- und Politikfeldern kann dazu beitragen, Interessens- und Zielkonflikte zu befrieden. Das System der Sozialpolitik kann insgesamt flexibler auf gesellschaftliche Veränderungen und neue Herausforderungen reagieren, wenn notwendige Anpassungen in überschaubaren und besser steuerbaren Teilsystemen vorgenommen werden und nicht immer alles grundsätzlich in Frage gestellt werden muss.¹

Es entsteht damit jedoch auch ein Koordinierungsproblem und das Risiko, dass sich die einzelnen Teile der Sozialpolitik verselbstständigen, der Zusammenhang der Politikfelder schwächer wird oder verloren geht und die Koordination der verschiedenen Aufgabenbereiche eine immer größere Herausforderung darstellt und oft auch nicht gelingt.

Arbeitsteilung und spezialisierte Zuständigkeiten bergen in organisationspsychologischer Hinsicht immer das Risiko der Herausbildung von „Silo-Mentalitäten“, also der Orientierung der professionell Handelnden ausschließlich im eigenen Arbeitszusammenhang und in der eigenen Fachlichkeit und einer professionellen Haltung, die eher auf Abgrenzung als auf Kooperation und das Verständnis eines übergreifenden Problem- und Sachzusammenhangs gerichtet ist.

Die Segregation der Sozialpolitik mit einer Vielzahl von verselbstständigten Handlungsfeldern, Institutionen und Rechtskreisen gilt als charakteristisches Merkmal des deutschen Sozialstaates. *Stöbe-Blossey u. a.* (2019) sprechen zutreffend von dem „komplexen Sozialstaat“, der für die Praxis besondere Herausforderungen der Koordination von institutionellen Akteuren, Leistungen und professionell Handelnden mit sich bringt.

Die Lebensrealität von Klientinnen und Klienten der sozialen Arbeit fügt sich jedoch nicht immer in das scharf geschnittene Raster von Zuständigkeiten und ausdifferenzierten Fachlogiken von Behörden und professionellen Arbeitsfeldern. Ihre Probleme stehen oft quer zu dieser Logik, sind zuweilen nicht eindeutig zuordenbar oder gar „chaotisch“. Hier stößt ein wohlgeordnetes System zur Einordnung der Probleme und zur Zuordnung der Verantwortung für ihre Bearbeitung schnell an seine Grenzen.

Die Chance, ein differenziertes und komplexes sozialstaatliches System problem- und adressatenbezogen zu koordinieren, besteht am ehesten auf der lokalen bzw. kommunalen Ebene. Hier haben sich oft spontan und selbstorganisiert, ohne einen Masterplan für ganzheitliches Problemmanagement, pragmatische Routinen des Informationsaustauschs, der Kooperation und Vernetzung ausgebildet, die Brücken zwischen den ausdifferenzierten sozialpolitischen Systemen bauen und die potenziell dysfunktionalen Folgen der Differenzierung mildern. Gleichwohl reicht diese integrative Kraft des Lokalen oft nicht aus, um zufriedenstellende und nachhaltig wirksame Problemlösungen zu etablieren. Notwendig sind dazu auch politische und fachpolitische Führung, effektive Formen der Institutionalisierung der Zusammenarbeit und – nicht zuletzt

¹ Hier wird auf die soziologische Systemtheorie Bezug genommen. Eine gute Einführung bietet *Willke* (2006).

– Kompetenz und Haltung bei den praktisch Handelnden. Kompetenz im Sinne der Fähigkeit, die Aufgaben des eigenen Zuständigkeitsbereichs in größere Zusammenhänge einzuordnen, Haltung im Sinne der Bereitschaft, Verantwortung für das Gelingen kooperativer Problemlösungen zu übernehmen.

In der Praxis der sozialen Arbeit ist es deshalb wichtig, in Zusammenhängen zu denken, die über den unmittelbaren eigenen Zuständigkeitsbereich hinausreichen, Schnittstellen zwischen den Aufgabenbereichen zu erkennen (Stöbe-Blossey u. a. 2019), diese produktiv zu gestalten und die Kooperationsbereitschaft zwischen Professionen und Behörden zu stärken.

In der Managementlehre spricht man von einem „systemischen Management“ (Malik 2009), das Komplexität und Vielfalt nicht nur als Problem, sondern auch als Chance sieht, Probleme produktiver und nachhaltiger zu bearbeiten. „Ganzheitliche“ Strategien im Bereich der sozialen Sicherung werden zunehmend als Voraussetzung für deren nachhaltige Wirkung betrachtet (OECD 2019).

In der Praxis erfordert dies

- effektive Koordinationsmechanismen vor Ort
- die Fähigkeit, die eigene Rolle in einem komplexen, arbeitsteiligen System und die Perspektivengebundenheit der eigenen Problemdefinition und des eigenen Herangehens zu erkennen,
- ein Verständnis der an der Arbeit mit dem Fall beteiligten anderen Institutionen, ihrer Aufgaben, Instrumente, Interventionsformen und fachlichen Standards,
- ein Verständnis der wechselseitigen Abhängigkeit der Arbeit der verschiedenen Institutionen, der Wechselwirkungen zwischen ihrer jeweiligen Arbeit, aber auch potentieller Diskrepanzen in der Bewertung von Fällen aufgrund unterschiedlicher normativer Vorgaben und Prioritäten,
- ein Verständnis für die Schnittstellen zwischen den Institutionen und ihren Aufgabenfeldern und die Fähigkeit, diese Schnittstellen produktiv zu gestalten und
- nicht zuletzt auch die Fähigkeit zur produktiven Kommunikation auch über verschiedene fachliche „Codes“ (Fachbegrifflichkeiten und ihre Verwendungsweisen) hinweg.

Arbeit in Netzwerken

Als Reaktion auf die zunehmend wahrgenommene Ineffektivität des versäulten und segregierten Sozialstaats wurden verstärkt ab den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts neue Modelle der kooperativen Aufgabenerledigung, der Steuerung und von „Good Governance“ auch in die Konzepte der sozialen Arbeit eingeführt. Nicht mehr der klar geschnittene Aufgabenkanon und scharf markierte Zuständigkeitsgrenzen, sondern ein reflexives, mehrdimensionales Aufgabenverständnis und die Adressierung von Problemen in ihren vielfältigen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Bezügen wurden zum Leitbild moderner Ver-

waltung. Es geht dabei aber nicht um ein Zurückdrehen von Spezialisierung und den damit historisch gewachsenen Professionalisierungsgewinnen, also „Ent-Differenzierung“, sondern um neue Arrangements von Professionalität zwischen Spezialisierung und Ganzheitlichkeit.

Die „Sozialraumorientierung“ in der sozialen Arbeit etwa versucht nicht nur, die Fallarbeit in ein Verständnis des Lebensumfelds der Klienten einzubetten, sondern den Sozialraum mit entwicklungshemmenden Faktoren, etwa Segregation, Defiziten im Wohnumfeld und Infrastrukturmängel, aber auch seinen Ressourcen in Form von funktionierenden Nachbarschaften, zivilgesellschaftlichen Potentialen und Wirtschaftspotentialen zu adressieren und damit von Arbeit am Einzelfall zur Arbeit der Gestaltung von sozialen „Feldern“ und Räumen überzugehen (*Hinte u. a.* 1999).

Netzwerke bauen auf Vertrauen und Gegenseitigkeit auf und können sich deshalb auch nur dort bilden, wo soziale Beziehungen eine gewisse Dauerhaftigkeit und Stabilität haben. Sie leben von der Reziprozität, also der Gegenseitigkeit von Beziehungen. Die Mitwirkung von Akteuren in Netzwerken ist nur dann gewährleistet, wenn sie einen für sie erkennbaren Nutzen aus der Netzwerkarbeit ziehen können. Dies kann dann erreicht werden, wenn es ein langfristiges annäherndes Gleichgewicht von Netzwerkbeiträgen und Netzwerkergebnissen gibt und die Netzwerkpartner sich entsprechend verbindlich engagieren.

Allerdings bedürfen Netzwerke einer bewussten Gestaltung, um sie zu einem produktiven Faktor zu machen, der die Wirksamkeit der sozialen Arbeit verstärken kann („Netzwerkmanagement“). Netzwerke sind nicht per se nützlich. Wie jeder weiß, können Netzwerke von Akteuren auch dazu beitragen, Prozesse intransparent zu machen, Verantwortlichkeiten zu verwischen und Institutionen zu schwächen. Deshalb ist es wichtig, auch in Netzwerken Ziele zu definieren und diese nachzuhalten, die Netzwerke transparent zu gestalten und dafür zu sorgen, dass Verantwortung klar zugerechnet werden kann. Auch ist es wichtig, dass sich Netzwerke regelmäßig evaluieren und auf ihre Wirksamkeit im Sinne ihrer Ziele zu überprüfen.²

Der Übergang von der Schule in den Beruf als Herausforderung

Es gibt nur wenige Bereiche der sozialen Arbeit, in denen das Thema der Kooperation zwischen Behörden und deren Mitarbeitenden und die Arbeit in Netzwerken eine so große Bedeutung hat wie bei der Begleitung des Übergangs von Jugendlichen von der Schule in den Beruf. Zugleich besteht hier eine besonders komplexe Ausgangslage mit einer sehr heterogenen Struktur von Akteuren und dem Ineinandergreifen sehr unterschiedlicher Leistungssysteme. Worum geht es?

² Die Forschung und Literatur zur Arbeit in Netzwerken auch nur im Bereich sozialer Arbeit und sozialer Dienstleistungen ist inzwischen sehr groß und kaum noch überschaubar. Eine gute, wenn auch nicht ganz aktuelle Übersicht zu Grundlagen und Anwendungsfelder der Netzwerkarbeit im kommunalen Kontext bieten die Veröffentlichungen des Netzwerks „Entwicklung und Chancen“ (EundC), besonders *Simon* (2006) und *Oppen* (2006). Siehe <http://www.eundc.de/themen/kooperation.html>, weiterhin *Schulze-Böing* (2002).

Eine abgeschlossene Berufsausbildung ist in einer zunehmend technisierten und komplexen Wirtschaft mit immer höheren Qualifikationsanforderungen eine zentrale Voraussetzung für das Erlangen eines stabilen Arbeitsplatzes mit einem auskömmlichen Einkommen. Deshalb ist von besonderer Bedeutung sicherzustellen, dass der Übergang von der Schule in den Beruf am Beginn der Berufsbiographie möglichst allen Jugendlichen möglichst gut gelingt.

In Deutschland hat das „duale Ausbildungssystem“, in dem die Ausbildung in den praktischen Teilen im Betrieb, in den theoretischen in staatlichen Berufsschulen stattfindet, eine zentrale Funktion beim Zugang von Jugendlichen zur beruflichen Qualifikation und zur Erlangung eines anerkannten Berufsabschlusses, der noch immer die Voraussetzung für eine einigermaßen sichere Berufslaufbahn und die Chance auf ein auskömmliches Erwerbseinkommen darstellt. Obwohl das duale System insgesamt gegenüber der Hochschulausbildung und der Ausbildung in Fördereinrichtungen in der längerfristigen Betrachtung an Bedeutung verloren hat (Baethge u. a. 2007), erhalten noch immer rund 37 Prozent der jungen Menschen dort ihre Berufsausbildung (BiBB 2022).

Seit den 1980er Jahren haben sich die Übergangswege von der Schule in den Beruf allerdings deutlich verändert. Sie sind länger und für viele Jugendliche schwieriger geworden. Das hat vielfältige Ursachen. Dazu gehört der Wandel des beruflichen Bildungssystems im Bereich der dualen Ausbildung mit einem immer weiter angehobenen Anforderungsniveau der Bildungsgänge. Auch Orientierungsschwierigkeiten in einer zunehmend komplexeren Gesellschaft mit einem schnellen Wandel der Arbeitsbedingungen und Qualifikationsstrukturen spielen eine Rolle. Benachteiligte Jugendliche, vor allem auch Jugendliche mit Migrationshintergrund tun sich schwerer mit der Berufswahl und der Einmündung in ein Ausbildungsverhältnis. Da viele Ausbildungsbetriebe inzwischen mindestens einen Realschulabschluss voraussetzen, manche sogar Abitur, haben sich die Chancen für Jugendliche mit Hauptschulabschluss verringert. Jugendliche ohne Schulabschluss haben fast überhaupt keine Chancen mehr auf einen Ausbildungsvertrag.

Das durchschnittliche Alter bei Aufnahme einer dualen Ausbildung ist kontinuierlich gestiegen, von 18,0 Jahren im Jahre 1993 auf 20,0 Jahre im Ausbildungsjahr 2020 (BiBB 2022: 159).

Ganz offenkundig funktioniert der Übergang von der Schule in den Beruf in großen Bereichen nicht mehr von alleine. Trotz eines in den letzten Jahren rein quantitativ deutlich besser ausgeglichenen Ausbildungsstellenmarktes gibt es nach wie vor für eine große Zahl von Jugendlichen das Risiko eines Fehlstarts ins Berufsleben mit hohem Risiko von Arbeitslosigkeit, unstetiger, prekärer Beschäftigung und Abhängigkeit von öffentlichen Transferleistungen im weiteren Lebensverlauf. Gleichzeitig bleiben immer mehr Ausbildungsstellen unbesetzt – im Ausbildungsjahr 2021 nach den Daten der Bundesagentur für Arbeit rund 63.176 (BiBB 2022: 21).

Es sind also besondere Maßnahmen notwendig, um für alle oder doch möglichst viele Jugendliche den Übergang von der Schule in den Beruf gelingen zu lassen. Dabei gibt es verschiedene Ansatzpunkte:³

1. Präventive Maßnahmen, die bereits in der Schule ansetzen, Schülerinnen und Schüler mit Lernschwierigkeit unterstützen, die Berufsorientierung möglichst frühzeitig zum Thema machen, die Berufswahl unterstützen und so früh wie möglich Kontakte zur betrieblichen Arbeitswelt herstellen, durch Betriebsbesuche, Praktika und anderes.
2. Maßnahmen, die Schulabsolventen ohne Schulabschluss ein Nachholen des Abschlusses ermöglichen.
3. Berufsvorbereitungsmaßnahmen zur Berufsorientierung und zur Herstellung von Ausbildungsreife.
4. Für Jugendliche, die ausbildungsfähig sind, aber weiter Unterstützung brauchen, Maßnahmen der geförderten Ausbildung, der assistierten Ausbildung und, wenn eine Vermittlung auf dem allgemeinen Ausbildungsmarkt nicht möglich ist, auch der außerbetrieblichen Ausbildung in einem besonderen berufspädagogischen Umfeld bei Ausbildungsträgern.

Die Landschaft dieser Maßnahmen ist außerordentlich differenziert. Es gibt eine Vielzahl von Trägern und verantwortlichen Institutionen. Eine besondere Herausforderung ist, dass sich am Übergang Schule-Beruf mehrere Rechtskreise schneiden, die zugleich auch Verantwortungssphären sehr unterschiedlicher Institutionen darstellen: Zudem hat jeder dieser Rechtskreise ein eigenes System der Finanzierung von Leistungen und ggf. von speziellen Maßnahmen zur Förderung von jungen Menschen, die untereinander nicht immer und in jeder Hinsicht kompatibel sind.

- Die Berufsberatung der Arbeitsagenturen und die Instrumente der aktiven Arbeitsförderung nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) III,
- die Jobcenter, die Jugendliche im Bezug von Leistungen des SGB II betreuen,
- die Jugendämter, die Erziehungshilfen und Jugendsozialarbeit nach dem SGB VIII leisten.

Weitere wichtige Akteure mit jeweils eigenen rechtlichen Grundlagen sind die Schulen, Handwerkskammern und Industrie- und Handelskammern. Man hat es also in diesem Bereich, genau besehen, sowohl mit einem sehr komplexen institutionellen Arrangement zu tun als auch mit einer Arena sehr unterschiedlicher bildungs- und sozialpolitischer Akteure, die es weder den Jugendlichen selbst noch allen anderen Akteuren, seien es Lehrer, Eltern, engagierte Menschen in Vereinen oder in Betrieben leichtmacht, sich zu orientieren und die richtige Hilfe zu finden, die auf die besondere Problemsituation der Jugendlichen passt.

³ Ich folge hier der Darstellung in *Schulze-Böing* (2016).

Diese hohe Komplexität ist Chance und Risiko zugleich. Chance, insofern ein hoher Grad der Differenzierung die Möglichkeit gibt, auf die besondere Situation einzelner Jugendlicher und ihrer Lebenslage einzugehen. Risiko, insofern die Vielzahl von Maßnahmen und Handlungsansätzen sehr schnell völlig intransparente Verhältnisse und einen „Maßnahmedschungel“ entstehen lassen, die Ineffizienz, Redundanz und Orientierungsverluste produzieren können.

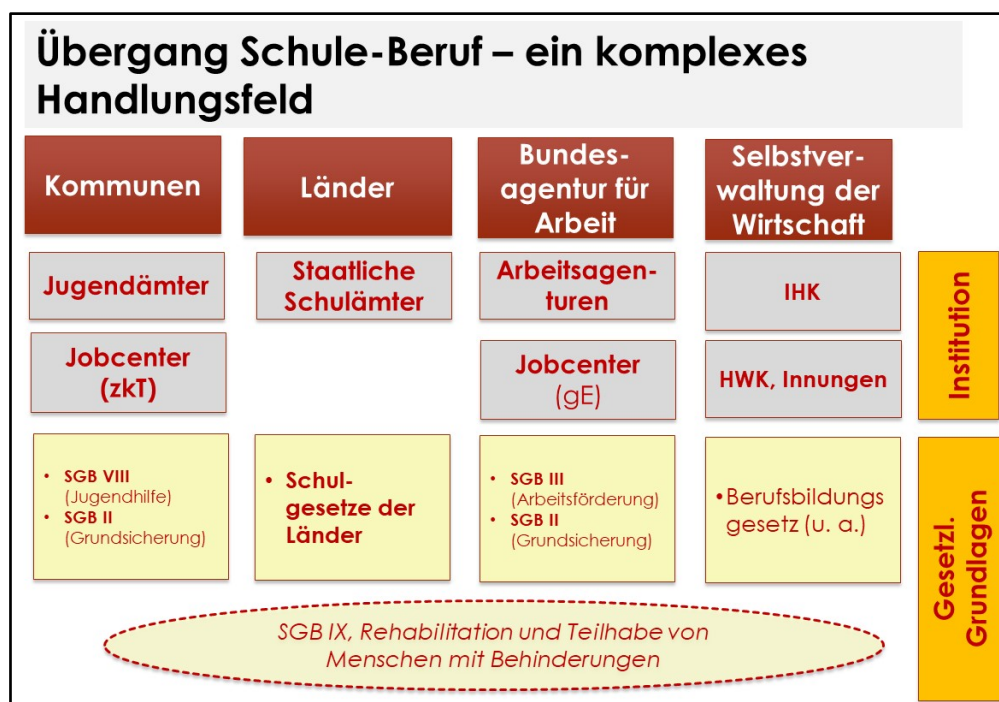


Schaubild 1⁴

Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge hat im Jahr 2015 umfangreiche Empfehlungen „für eine gelingende Zusammenarbeit an den Schnittstellen der Rechtskreise SGB II, SGB III und SGB VIII“ veröffentlicht (Deutscher Verein 2015), die 2022 durch Empfehlungen „zur qualitativen Weiterentwicklung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit von SGB II, SGB III, SGB VIII und SGB IX“ ergänzt wurden (Deutscher Verein 2022).⁵ Hilfeprozesse sind, unter Beachtung der Belange des Datenschutzes, so transparent wie möglich, Übergänge zwischen den Institutionen und Rechtskreisen sorgfältig zu planen und zu gestalten.

Das ist keine ganz einfache Aufgabe. Sie erfordert vor allem von den Führungskräften in den Institutionen klare Orientierung und ein Bekenntnis zur Zusammenarbeit über institutionelle Brüche hinweg. Nur in

⁴ Quelle für alle Schaubilder im Text: Autor.

⁵ Die Arbeitsgruppen zur Erarbeitung dieser Empfehlungen im Deutschen Verein wurden jeweils vom Autor dieses Artikels geleitet.

Ausnahmefällen wird sich die Rechtskreis-übergreifende Kooperation spontan und selbstorganisiert herstellen. Nachhaltig verankern lässt sich diese Kooperation nur durch eine gute Koordination vor Ort mit klaren Strukturen und Verantwortlichkeiten, sowohl innerhalb der jeweiligen Institutionen, als auch im Netzwerk der kooperierenden Stellen. Auch eine im Alltag glaubhaft gelebte „Verantwortungsgemeinschaft“, die das gemeinsame Anliegen und Ziel in den Vordergrund rückt und nicht die Abgrenzung der jeweiligen Verantwortungssphären gehört im Verständnis zu wirksamen Arbeitsformen in diesem Bereich (Deutscher Verein 2022).

Übergangmanagement Schule-Beruf

Das Übergangmanagement Schule-Beruf kann als ein Beispiel kommunaler bzw. lokaler Präventionsketten angesehen werden.⁶ Dabei ist es wichtig, die gesamte Kette im Auge zu behalten und darauf, dass die Wirkungsketten vom Anfang der Kette und nicht von ihrem Ende her optimiert werden. Wie man z. B. aus der Bildungsforschung weiß, ist sind Investitionen in Bildung umso wirksamer, je früher sie im Entwicklungsprozess einsetzen. Bei Investitionen in frühkindliche Bildung ist der Ertrag größer als in späteren Phasen der Entwicklungen von Menschen, Investitionen zur Verbesserung der Wirksamkeit von Schule bringen höhere Erträge als Investitionen in das Nachholen von Schulabschlüssen oder ausbildungsbegleitende Hilfen, um Lücken der Allgemeinbildung in späteren Lebensphasen zu schließen.

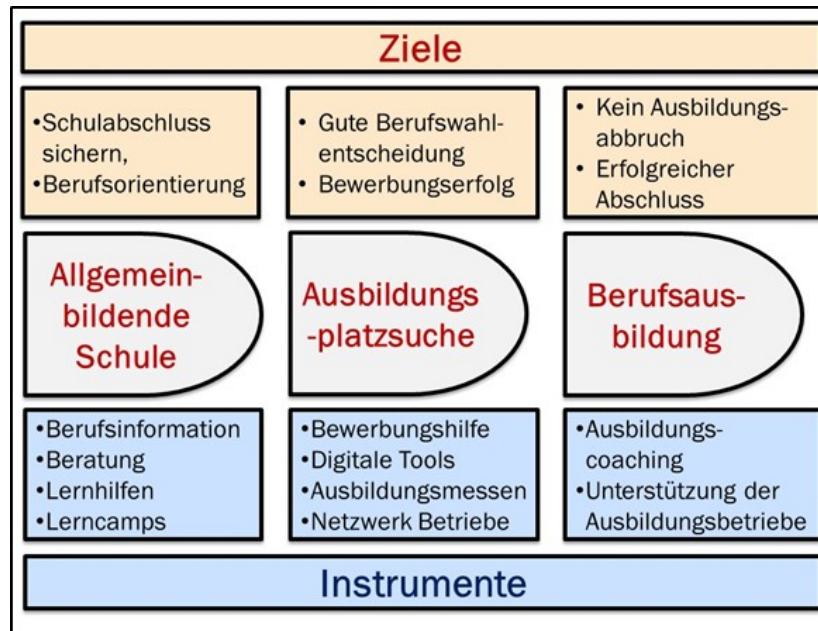


Schaubild 2

Dieses Prinzip gilt auch für den Übergang von Schule in den Beruf. Auch hier hat die Schule als erstes Glied in der Wirkungskette eine besondere Bedeutung.

⁶ Zu diesem Begriff vgl. Janda (2021).

Es geht um ein „kommunales Übergangsmanagement“, in dem die Kommunen mit ihrer besonderen Problemlösungsfähigkeit und den Zugängen sowohl zu den Unternehmen und Ausbildungsbetrieben der Regionen als auch zu den vielfältigen sozialen Infrastrukturen, den Schulen und nicht zuletzt zu den Lebenswelten der Jugendlichen und ihrer Familien die Koordination der verschiedenen Maßnahmen am Übergang Schule-Beruf übernehmen (Kühnlein/Klein 2010).

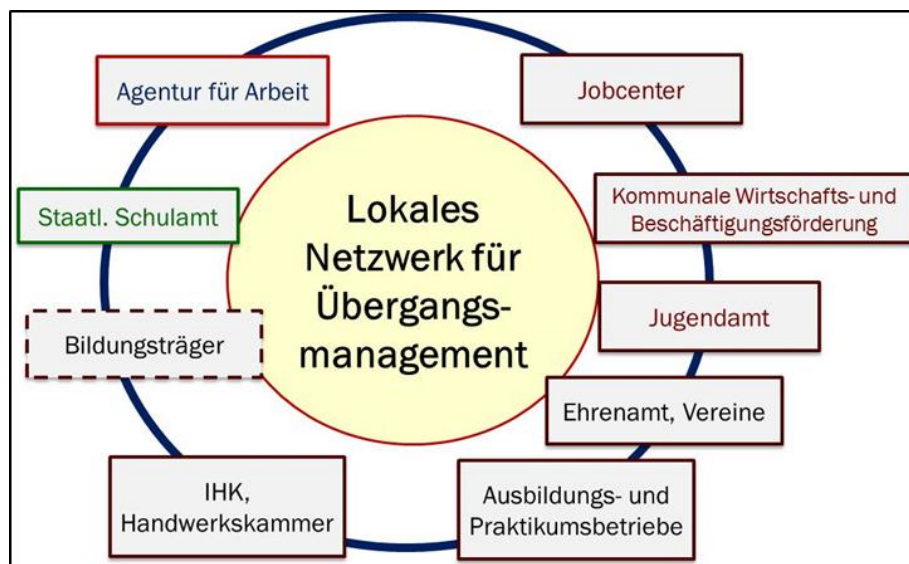


Schaubild 3

Damit regionales Übergangsmanagement seinem Namen gerecht wird, muss es auch die Unternehmen und Ausbildungsbetriebe adressieren und als Partner einbeziehen. Um es in der Dienstleistungsbegrifflichkeit auszudrücken: nicht nur die jungen Menschen, auch die Unternehmen sind „Kunden“ des Übergangsmanagements. Eine fallbezogene Zusammenarbeit mit Ausbildungsbetrieben kann auch nach Abschluss eines Ausbildungsvertrages sinnvoll und wichtig sein, zum Beispiel um Auszubildende und Ausbilder während der ersten Phase der Ausbildung zu unterstützen, Ausbildungsabbrüche zu vermeiden und Ausbildungsbetriebe im Fall von Konflikten am Ausbildungs- und Arbeitsplatz zu unterstützen. Übergangsmanagement nimmt den Gesamtprozess in den Blick – von der Berufsorientierung in der Schule über die Nachqualifizierung und Förderung im Übergang bis hin zur Nachbetreuung nach Aufnahme eines Ausbildungsverhältnisses.

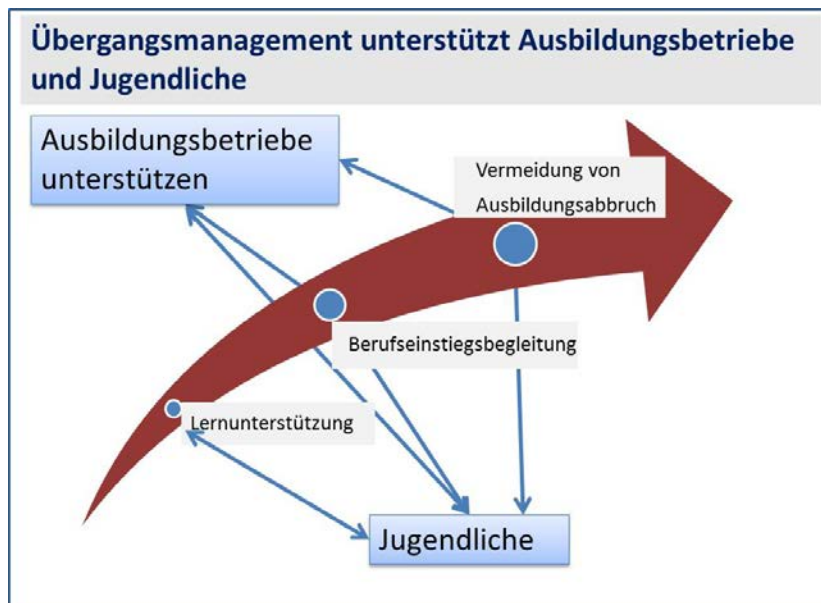


Schaubild 4

Finanzierung von Leistungen

Natürlich gilt auch in diesem Zusammenhang, Fragen der Kostenträgerschaft und der Finanzierung von gemeinsamen Initiativen und der damit zusammenhängenden Interessen nicht auszublenden. Es ist in aller Regel nicht nur eine Frage der „Wollens“ und der Kooperationskultur, ob gemeinsam getragenen Initiativen mit Leben gefüllt werden können oder ob sie auf der Ebene verbaler Bekenntnisse stehen bleiben. Die Finanzierung der verschiedensten Maßnahmen im Übergangsbereich ist sehr komplex. An dieser Stelle soll nur in einigen groben Strichen skizziert werden, wie dessen Finanzierungsgerüst aussieht:

- Die allgemeinbildenden und die Berufsschulen finanzieren sich – außer in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg – im System einer dualen Schulträgerschaft. Die Länder verantworten, wenn man so will, den „Content“ von Schule in Form von Lehrplänen und der Bereitstellung von Lehrpersonal, die Kommunen, um im Bild zu bleiben, „Hardware“ und „Betriebssystem“ in Form von Schulbauten, technischer Ausrüstung und der Stellung des technischen und des Verwaltungspersonals der Schulen.
- Die Bundesagentur für Arbeit und ihre örtlichen Arbeitsagenturen finanzieren die Berufsberatung gem. §§30 ff. SGB III aus ihrem Haushalt. Besondere Maßnahmen zur Berufsorientierung und der Förderung der Berufsausbildung gem. §§ 48 ff. SGB III werden ebenfalls aus dem Haushalt der Bundesagentur bestritten.
- Die Jobcenter verfügen über Mittel sowohl für Personal- und Sachkosten als auch für Eingliederungsmaßnahmen in einem weiten Sinne, wozu auch Maßnahmen zur Berufsorientierung, zur Berufsvorbereitung und zur Förderung der Aufnahme einer Ausbildung gehören können.

Wichtig ist hier, dass nur junge Menschen, die nach dem SGB II leistungsberechtigt sind, also selbst oder über ihre Familie Arbeitslosengeld II beziehen, Adressaten der Leistungen von Jobcentern sein können.

- Die Jugendämter der Kommunen finanzieren sich und ihre Arbeit meist überwiegend aus dem Mitteln des kommunalen Haushalts, wobei es hier Unterschiede zwischen den Bundesländern geben kann. Auch weitere kommunale Aktivitäten zur Förderung der Ausbildung, die in manchen Städten und Landkreisen auch außerhalb der Jugendämter, etwa bei der Wirtschaftsförderung angesiedelt sein können, werden aus dem Kommunalhaushalt finanziert.
- In den letzten Jahren bedeutender geworden ist die Finanzierung von Maßnahmen aus Mitteln der Länder und des Bundes. Fast alle Bundesländer haben größere oder kleinere Programme aufgelegt, über die Maßnahmen zur Förderung von jungen Menschen auf dem Weg in die Berufsausbildung finanziert werden können, oft mit Ko-Finanzierung des Europäischen Sozialfonds. Vor Ort durchgeführt werden diese Maßnahmen meist von Kommunen oder Bildungsträgern, in einigen Fällen fließen die Programmmittel auch den Schulen zu. Der Bund selbst legt immer wieder eigene Programme zur Förderung in diesem Bereich auf. Meist sind diese quantitativ sehr begrenzt und auf Projekte mit besonders innovativem Charakter ausgerichtet.

Schon in dieser sehr knappen Beschreibung wird deutlich, dass jeder der Akteure im Politikfeld Übergang Schule-Beruf durchaus einige Ressourcen einbringen kann. Es sind damit aber auch Konflikte und Dilemmata verbunden, insofern Akteure versucht sein können, bei der Finanzierung auf die jeweils anderen zu verweisen und die „eigene Kasse“ zu schonen, zumal gerade die Kommunen mit einem besonders hohen Anteil von förderbedürftigen jungen Menschen oft strukturschwache Kommunen mit einer besonders schwierigen Haushaltssituation sind.

Der Gedanke an die Bildung von Finanzierungspools, in die jeder Partner bestimmte Mittel einbringt und die dann flexibel und problemangemessen verwendet werden können, liegt nahe. In der Praxis scheitert dies aber meist an haushaltsrechtlichen Bestimmungen. Insofern ist der komplexe Übergangsbereich zugleich auch ein Flickenteppich bei der Finanzierung von Maßnahmen, von Personal- und Sachkosten. Andererseits bietet die Vielfalt von Finanzierungen durchaus eine Erweiterung von lokalen Optionen, insofern sich verschiedene Finanzierungen ergänzen können, wenn man sie intelligent verknüpft. Dies erfordert allerdings ein gewisses Maß an Kreativität bei den Verantwortlichen vor Ort und eine hohe Kompetenz in der Bewirtschaftung von Projektfördermitteln und der jeweiligen Etats.

Jugendberufsagenturen und kommunales Übergangsmanagement

Seit 2013 werden in vielen Regionen „Jugendberufsagenturen“ installiert, in denen die Aufgaben von Jobcenter, Jugendämtern und Berufsberatung der Arbeitsagentur in der Unterstützung von Jugendlichen und jungen Menschen gebündelt werden sollen.⁷

In gewisser Form wurden damit Konzepte wiederbelebt, die vor der Einführung des SGB II in einzelnen Städten Ende der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts als gemeinsame Anlaufstellen von Sozial-, Jugend- und Arbeitsämtern geschaffen worden waren, z. B. in Köln, Offenbach oder Wiesbaden.⁸ Diese Modelle waren seinerzeit durchaus erfolgreich. Auch damals ging es um die Überwindung institutioneller Brüche und Dienstleistungslücken durch die Zusammenführung von Kompetenzen und Ressourcen im Interesse der jungen Menschen. Die Einführung des SGB II beendete diese Kooperationsmodelle weitgehend. Zwar waren nun in den Jobcentern die Aufgaben der vormaligen Sozialhilfe mit denen der Arbeitsförderung zusammengeführt worden. Das Verhältnis der Jobcenter zu den Leistungen des SGB III im Bereich der Berufsberatung blieb jedoch lange ungeklärt. Bei den Prioritäten der Bundesagentur für Arbeit gerieten die Angelegenheiten der Berufsberatung für benachteiligte Jugendliche vor allem in der ersten Phase der Umsetzung der „Hartz“-Reformen deutlich ins Hintertreffen.

Die Jugendhilfe neigte zuweilen sogar dazu, die Jugendberufshilfe als eine ganz in den Bereich der Jobcenter übergegangene Aufgabe aus ihrem Kanon zu streichen (*Münder/Hofmann 2017*). Es dauerte einige Jahre, bis man die Bedeutung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit auf allen Seiten wiederentdeckte. Beim Konzept der Jugendberufsagenturen ist sie allerdings verbunden mit einem deutlich stärkeren Gestaltungsanspruch der Bundesagentur für Arbeit, die ganz offenkundig Kompetenzen in der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und auch verlorenes Terrain in der Profilierung gegenüber Jobcentern und Kommunen zurückgewinnen möchte.

Unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen kann die Einrichtung einer Jugendberufsagentur allerdings nicht zu einer wirklichen Verschmelzung der verschiedenen Aufgabenfelder führen. In letzter Instanz ist auch in einer Jugendberufsagentur jede Behörde weiter voll für die eigenen Leistungen verantwortlich, auch wenn diese in einem gemeinsamen Rahmen erbracht werden. In aller Regel verfügen Jugendberufsagenturen auch nicht über eigenes Personal, sondern arbeiten mit Mitarbeitenden, die von den beteiligten Behörden dorthin entsandt werden.

⁷ Ein gewisse Pionierrolle hatte bei diesem Modell die Stadt Hamburg (*Bürgerschaft Hamburg 2012*).

⁸ In Köln unter dem Titel „Junges Köln“, in Offenbach und Wiesbaden als „Jugendagentur“, jeweils auch räumlich und in Teams unter einheitlicher Leitung zusammengefasst. In diesen Städten waren es besondere politische und personelle Konstellationen, die dem Willen zur Kooperation zwischen Kommunen (Sozialhilfe, Jugendhilfe) und Arbeitsagenturen in so konsequenter Weise zum Durchbruch verholfen hatten. In mancher Hinsicht waren diese Modelle auch Impulsgeber für die „Hartz-4“-Reform mit den Prinzipien der „Hilfen aus einer Hand“ und des „Förderns und Forderns“.

Es bleibt in Jugendberufsagenturen bei unterschiedlichen Rechtskreisen mit jeweils eigener institutioneller Verankerung, damit verbunden auch die besonderen Restriktionen des Datenschutzes beim Austausch fallbezogener Information. Es bleiben auch jeweils besondere Rechte und Pflichten für die jungen Menschen in den einzelnen Rechtskreisen. Dennoch – eine gute rechtskreisübergreifende Abstimmung, die Verkettung der Leistungen der einzelnen Träger und gut gestaltete Übergänge zwischen den Rechtskreisen sind der richtige Weg, um wirksame Hilfe auch für Jugendliche mit komplexen Problemlagen zu ermöglichen und zu verhindern, dass Jugendliche im Niemandsland zwischen den Zuständigkeiten verloren gehen.

Ideal ist, wenn es gelingt, die Hilfe- und Integrationsplanung übergreifend abzustimmen, Leistungsketten zu organisieren und die Ressourcen der Rechtskreise zu bündeln. Dass dies dort besonders gut gelingen kann, wo es ein übergreifendes Arbeitskonzept gibt, die Zusammenarbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der einzelnen Stellen gut und verbindlich strukturiert ist und es gegenüber den jungen Menschen einen gemeinsamen Auftritt gibt, liegt auf der Hand. Ob man dafür tatsächlich in ein gemeinsames Gebäude zieht, ist letzten Endes nach den örtlichen Gegebenheiten zu entscheiden.

Eine sorgfältige Abwägung der Vor- und Nachteile der Zentralisierung von Diensten ist sinnvoll, vor allem im ländlichen Raum. Auch das Prinzip der Sozialraumorientierung kann gegen eine Zentralisierung von Diensten sprechen. Es bedarf deshalb für die Wahl der Organisationsform einer Jugendberufsagentur einer sorgfältigen Analyse vor Ort. Wichtig scheint mir auch, dass die kommunale Sozial- und Jugendhilfeplanung gut in den Entscheidungs- und Umsetzungsprozess eingebunden ist.⁹ Darüber hinaus sollte man darüber nachdenken, betroffene Jugendliche und Ausbildungsbetriebe in Form von Beiräten, Entwicklungsworkshops und Feedbackforen in die Planungen örtlicher Strukturen einzubeziehen.

Es gibt für die rechtskreisübergreifende Kooperation und das Management von Übergängen keinen Königsweg. Verschiedene Organisationsmodelle können sinnvoll sein – von der Bündelung der Dienste unter einem Dach bis hin zu dezentral organisierten Netzwerken, die aber gleichwohl ein hohes Maß an Gemeinsamkeit und Verbindlichkeit in der Arbeit mit jungen Menschen am Übergang Schule-Beruf aufweisen können. Voraussetzung einer guten Kooperation ist in jedem Fall, dass es gelingt, alle lokalen Akteure für das gemeinsame Anliegen zu mobilisieren und wechselseitige Transparenz und Vertrauen herzustellen. Dabei ist anzuerkennen und zu respektieren, dass die einzelnen Akteure eigene Interessen haben, besonderen Handlungslogiken und Rechenschaftspflichten unterliegen. Im Übrigen sind auch freie Träger und Bildungsträger wichtige und zuweilen durchaus artikulationsstarke Akteure in der Arena zwischen Schule, Ausbildungssystem und Arbeitsmarkt.

⁹ Siehe auch die Stellungnahme „Erfolgsmerkmale guter Jugendberufsagenturen“ des Deutschen Vereins: <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungenstellungnahmen-2016-erfolgsmerkmale-guter-jugendberufsagenturen-2285,756,1000.html>

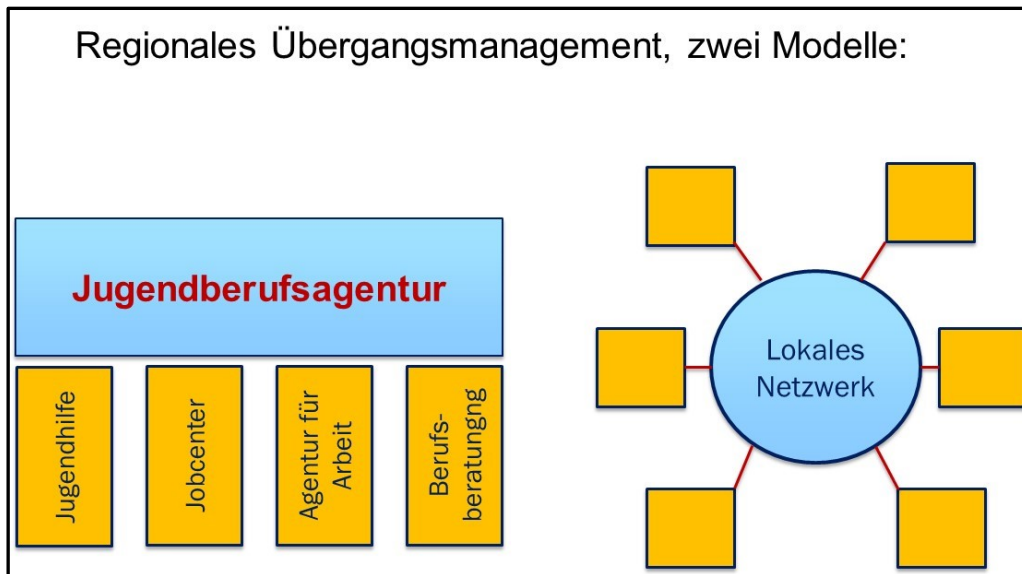


Schaubild 5

Datenschutz

Die Belange des Datenschutzes setzen der Zusammenarbeit von Behörden und Diensten Grenzen. Dies gilt auch bei der Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Jobcentern, Arbeitsagenturen, Schulen, Kammern, Unternehmen, Ausbildungsbetrieben und Bildungsträgern. Der Datenschutz muss allerdings in keiner Weise ein Hindernis für eine gute Kooperation der verschiedenen Stellen sein. Mit ausreichendem Wissen zu den Datenschutzregeln und einem hinreichenden Problembewusstsein bei den professionell Handelnden lässt sich wirksame Kooperation mit den Belangen des Datenschutzes vereinbaren.

Bei der Zusammenarbeit zwischen Jobcenter, Agentur für Arbeit und dem Jugendamt zur beruflichen und gesellschaftlichen Integration von (benachteiligten) Jugendlichen geht es im Kern um eine Kooperation, die in § 18 SGB II definiert ist. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Recht des Einzelnen ist auch in diesem Kontext durchweg zu beachten und insbesondere das Sozialgeheimnis in § 35 SGB I zu wahren. Die Sicherstellung eines rechtskreisübergreifenden und datenschutzkonformen Datenaustauschs muss stets im Blick behalten werden. Für den Austausch von integrationsrelevanten Sozialdaten gelten die Bestimmungen der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) sowie die Befugnisse aus den Sozialgesetzbüchern. Das bedeutet vereinfacht gesagt, dass Informationen nur dann ausgetauscht werden dürfen, wenn entweder eine gesetzliche Übermittlungsbefugnis wie z.B. in § 69 SGB X besteht und einschlägig ist oder aber wenn der Jugendliche freiwillig in die Übermittlung eingewilligt hat. Die Herausforderung besteht dabei auch darin, Besonderheiten, wie z.B. den besonderen Vertrauensschutz gem. § 65 SGB VIII in der

persönlichen und erzieherischen Hilfe bei der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit zu berücksichtigen. Aufgrund der Komplexität ist es in der Praxis daher unumgänglich, sich vertieft und detailliert mit dem Thema Datenschutz auseinanderzusetzen.¹⁰

Fazit und Zusammenfassung

Kooperative Aufgabenerledigung und die Arbeit in Netzwerken haben in der sozialen Arbeit schon immer eine große Rolle gespielt. Sie werden allerdings mit der zunehmenden Komplexität der gesellschaftlichen Verhältnisse und der sozialen Probleme wichtiger. Dies stellt die Politik, die Führung von Behörden und sozialen Dienstleistungsorganisationen, nicht zuletzt aber auch die in diesem Feld arbeitenden Professionellen vor Herausforderungen. Die Arbeit in Netzwerken macht es notwendig, die Sicherheit, die ein geschlossenes System von Aufgaben, Regeln und Arbeitsformen den darin Arbeitenden gewähren kann, zumindest ein Stück weit aufzugeben und sich auf eine verbindliche Kooperation einzulassen mit Kolleginnen und Kollegen, die aus einer anderen professionellen Perspektive auf den gemeinsamen Gegenstand, Jugendliche im Übergang von der Schule in den Beruf blicken, auf eine andere Wissensbasis zurückgreifen und sich zumindest teilweise an anderen professionellen Standards und Regeln der Arbeitsorganisation orientieren.

Das Praxisfeld der Begleitung und des „Managements“ des Übergangs Schule-Beruf zeigt wie nur wenige andere auf der einen Seite die Komplexität der institutionellen Strukturen, in denen Schulen, Arbeitsagenturen, Jobcenter und soziale Dienste die dieses Feld bearbeiten. Auf der anderen Seite wird aber auch die Notwendigkeit einer strukturierten und verbindlichen Kooperation der verschiedenen Akteure deutlich, um alle vorhandenen Ressourcen für die Unterstützung von Jugendlichen zu mobilisieren.

Dabei ist es wichtig, die jeweiligen lokalen Besonderheiten in den Städten und Kreisen mit ihren unterschiedlichen Traditionen und Kulturen der Kooperation und ihren Akteurskonstellationen zu berücksichtigen.

Literatur

Arbeitshilfe zur Sozialdatenschutz (2016), Arbeitshilfe zum Sozialdatenschutz in Jugendberufsagenturen, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Aus-Weiterbildung/Jugendberufsagenturen/arbeitshilfe-zum-sozialdatenschutz-in-jugendberufsagenturen.pdf;jsessionid=5A4B205FE5E9F290E0B44FD626A4BD22?__blob=publicationFile&t=3 (05.03.2023).

¹⁰ Das Thema des Datenschutzes im Bereich sozialer Dienste kann an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden. Sehr instruktiv und hilfreich für die Praxis ist die Arbeitshilfe zum Datenschutz in Jugendberufsagenturen (2016), die von der Bundesagentur für Arbeit in Abstimmung mit den beteiligten Bundesministerien, dem Deutschen Verein für öffentliche und soziale Fürsorge, den kommunalen Spitzenverbänden sowie den Datenschutzbeauftragten des Bundes und von verschiedenen Bundesländern erarbeitet wurde (siehe Literaturverzeichnis).

Baethge, M./Solga, H./Wieck, M. (2007), Berufsbildung im Umbruch, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung (Netzwerk Bildung).

BiBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2022), Datenreport 2020, Bonn, https://www.bibb.de/datenreport/de/datenreport_2022.php (05.03.2023).

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2012), Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft – Einrichtung einer Jugendberufsagentur, Drucksache 20/4195 vom 15.05.2012, http://www.perspektive-berufsabschluss.de/downloads/Downloads_Begleitung_Uebergangsmanagement/drucksache_senat_jugendberufsagenturHH.pdf (05.03.2023).

Deutscher Verein (2015), Unterstützung am Übergang Schule – Beruf. Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine gelingende Zusammenarbeit an den Schnittstellen der Rechtskreise SGB II, SGB III und SGB VIII, Berlin, <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2015-unterstuetzung-am-uebergang-schule-beruf-empfehlungen-des-deutschen-vereins-fuer-eine-gelingende-zusammenarbeit-an-den-schnittstellen-der-rechtskreise-sgb-ii-sgb-iii-und-sgb-viii-1859,604,1000.html> (05.03.2023).

Deutscher Verein (2022), Empfehlungen des Deutschen Vereins zur qualitativen Weiterentwicklung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit von SGB II, SGB III, SGB VIII und SGB IX, Berlin, <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungenstellungnahmen-2022-empfehlungen-des-deutschen-vereins-zur-qualitativen-weiterentwicklung-der-rechtskreisuebergreifenden-zusammenarbeit-von-sgb-ii-sgb-iii-sgb-viii-und-sgb-ix-4640,2475,1000.html> (05.03.2023).

Hinte, W./Litges, G./Springer, W. (1999): Soziale Dienste: vom Fall zum Feld – soziale Räume statt Verwaltungsbezirke, Berlin.

Janda, C. (2021), Prävention verankern. Verfassungsrechtliche Konsequenzen aus dem Verbot der Benachteiligung aufgrund sozialer Herkunft, Materialien zur Prävention, Band 21, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Kühnlein, G. / Klein, B. (2010), Kommunales Übergangsmanagement – Handlungsbedarf, Reichweite und Grenzen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3, 2010, S. 155-162.

Mailk, F. (2009), Systemisches Management, Evolution, Selbstorganisation: Grundprobleme, Funktionsmechanismen und Lösungsansätze für komplexe Systeme, 5. Auflage, Bern / Stuttgart / Wien: Verlag Haupt.

Münder, J. / Hofmann, A. (2017), Jugendberufshilfe zwischen SGB II, SGB III und SGB VIII, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

OECD (2019), Implementing social protection strategies. Lessons from the EU-SPS-Programme, Paris: OECD.

Oppen, M. (2006), *Dynamisches Netzwerkmanagement durch Fehlerfreundlichkeit und Reflexion*; Berlin: Netzwerk EundC, <http://www.eundc.de/pdf/31007.pdf> (05.03.2023).

Sachße, C. / Tennstedt, F. (1988), *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Band 2*, Stuttgart: Kohlhammer.

Schulze-Böing, M. (2002), *Lokale Beschäftigungspolitik – Aufgabe der Kommunen, Bausteine guter Praxis*; Bertelsmann-Stiftung / Hans-Böckler-Stiftung / KGST: *Netzwerk Kommunen der Zukunft, Produkte der Netzwerkarbeit*, Bd. 14-3, Offenbach am Main, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Kommunen_lokale_Beschaefigungsfoerderung_Netze.pdf (05.03.2023).

Schulze-Böing, M. (2016): *Kommunales Übergangsmanagement. Strukturierte Praxis zwischen Schule und Ausbildungsmarkt*. in: *dreizehn, Zeitschrift für Jugendsozialarbeit*, Nr. 16, November 2016, S. 15-19, http://www.jugendsozialarbeit.de/media/raw/KVJS_dreizehn_Nr16_web.pdf (05.03.2023).

Simon, T. (2006), *Kommunale Netzwerke Als Voraussetzung zur Förderung der Entwicklungschancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten*, Berlin: Netzwerk EundC, <http://www.eundc.de/pdf/03702.pdf> (05.03.2023).

Stöbe-Blossey, S./ Brussig, M./ Ruth, M./ Schulz, S.-E. (2019), *Der komplexe Sozialstaat: Eine Heuristik zur Rekonstruktion von Schnittstellen*, *Sozialer Fortschritt* 10/2019, Jg. 68, 749-768.

Willke, H. (2006), *Systemtheorie. Teil: 1. Grundlagen: eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme*, 6. Auflage, Konstanz: UVK-Verlag.

Transfer bereichsübergreifender Netzwerkstrukturen in den kommunalen Alltag

Heinz-Jürgen Stolz, Institut für Soziale Arbeit (ISA) e.V. Münster

1. Netzwerke und Verwaltungsstrukturen

Ob Präventionsketten oder Bildungslandschaften – kommunale Netzwerke gelten weithin als Hoffnungsträger für eine agile, lösungs- und beteiligungsorientierte sowie bereichs- und rechtskreisübergreifende, multiprofessionelle Zusammenarbeit mit dem Ziel eines chancengerechten, gelingenden Aufwachsens. Der Gestaltungsansatz changiert dabei zwischen einem kulturellen Projekt („Verantwortungsgemeinschaft“ aus Verwaltung und Zivilgesellschaft) und einem kommunal koordinierten Struktur- und Handlungskonzept. Dem „Ewigkeitscharakter“ der an getrennten Zuständigkeiten orientierten, administrativen Linienorganisation steht dabei die Fluidität der Netzwerkorganisation gegenüber. Die kommunikativen Transaktionskosten im Netzwerk gelten als hoch, die Verbindlichkeit als niedrig und die Rechts- und Finanzierungssicherheit als prekär. Netzwerke leben von einer gemeinsamen Sinnorientierung der Stakeholder (*Defte/Frühling/Stolz* 2020, S. 10 ff.) und häufig auch vom Engagement einzelner Drehpunktpersonen. Ihre managerial-geschäftsförmige Stabilisierung droht diesen Funken zu ersticken. Die Frage ist berechtigt, ob Netzwerke – ähnlich wie soziale Bewegungen – nicht eher ein Phänomen sozialen und organisationalen Wandels sind als eine auf Dauer zu stellende Form der sozialen Organisierung.

Warum dann aber diese diskursive Themenkonjunktur des Netzwerktopos? Die im Akronym „VUCA-Welt“ (*Heller* 2019) verdichtete gesellschaftliche Grunderfahrung einer zunehmenden Volatilität, Unsicherheit, Komplexität und Mehrdeutigkeit, denen sich organisationale und individuelle Handlungsstrategien und ressourcenrelevante Entscheidungsfindungen ausgesetzt sehen, geben die Antwortrichtung darauf vor: Es geht im Verwaltungshandeln zunehmend nicht mehr um eine routinehaft-standardisierte, hoch arbeitsteilige Erledigung der immergleichen Aufgaben in einer stabilen Umwelt, sondern um die Notwendigkeit eines zielorientiert-strategischen Operierens in einer turbulenten und komplexen Umwelt. Das Basisprogramm kommunal koordinierter Netzwerke ergibt sich aus dem Charakter „komplexer Probleme“ (*Bertelsmann Stiftung* 2016, S. 5) – und ein solches sind „ungleiche Kindheiten“ (*Betz* 2008) – dann fast wie von selbst:

... vielfältige Verursachung benachteiligender Lebenslagen
 → *Zuständigkeiten verknüpfen und gemeinschaftlich handeln*
 ... Unlösbarkeit auf der Ebene von Einzelmaßnahmen
 → *Maßnahmen kombinieren*
 ... hohe Problemdynamik
 → *mit Präventionsmonitoring Entwicklungen (kleinräumig) beobachten*
 ... schwierige Zurechnung von (Miss-) Erfolgen auf Maßnahmen
 → *Plausibler Wirkungsnachweis durch Adressat:innenorientierung und Agilität*
 (vgl. Redaktionsgruppe 2023)

Abb. 1: „Ungleiche Kindheiten“ als komplexes Problem – Gestaltungsparadigma

Die Akzentuierung einer stark von auslösenden Umweltbedingungen her gedachten „Konditionalprogrammierung“ (Luhmann 1968) rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns „matcht“ diese Herausforderungen nicht. Komplexe Probleme löst man im Gegenteil per „Zweckprogrammierung“ im Kontext leitbild- und strategisch-zielorientierter kommunal koordinierter Handlungsprogramme – die Leitformel „von getrennten Zuständigkeiten zur staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft“ bringt diesen Paradigmenwechsel auf den Punkt. In der VUCA-Welt führt das isolierte, etwa nach Rechtskreisen strukturierte „Kleinarbeiten“ von Problemen aufgrund der hohen Interdependenz von Einflussfaktoren nicht zuletzt auch zu nicht-intendierten und kontraindizierten Effekten.

Das sicherlich eindrucklichste aktuelle Beispiel ist der Lockdown in Kitas und Schulen, der unter dem isolierten Vorzeichen der Pandemiebekämpfung gelingendes Aufwachsen in prekären Lebenslagen direkt gefährdete und gesellschaftliche Folgewirkungen ausblendete. Kinder, Familien, Pädiater:innen und die Kinder- und Jugendhilfe hatten bei der Strategieentwicklung keine tragende Stimme und ihre Expertise und Einblicke in Lebenslagen blieben bei der politischen Entscheidungsfindung praktisch unberücksichtigt. Die „gesellschaftlichen Folgekosten“ dieses „Durchadministrierens“ werden mit Blick auf psychosoziale Problemlagen, Bildungsbenachteiligung und soziale Polarisierung vermutlich über Jahrzehnte zu tragen sein. Es geht dabei nicht um eine vordergründige Polemik an getroffenen Entscheidungen, sondern um die Logik der Entscheidungsfindung, die eben genau nicht bereichs-, professions- und institutionsübergreifend abgestimmt war und daher verzweigte systemische Effekte politischer Entscheidungen nicht in den Blick bekommen konnte. Was in einer komplexen Gesellschaft während einer Pandemie zu tun ist, darf eben nicht allein oder überwiegend von Epidemiolog:innen und wenigen anderen Professionen beraten und von der Politik entsprechend entschieden werden. Ein breit aufgestelltes, agiles Netzwerkhandeln wäre hier auf jeden Fall indiziert gewesen.

Die Relationierung von Netzwerk- und Verwaltungshandeln sollte aber nicht durch eine vordergründige Bürokratiekritik einerseits und durch die notorische Verwechslung von netzwerkbezogener Programmatik

und Wirklichkeit andererseits getragen werden. Leistungsverwaltungen leisten etwas! Die Aufgabe bestünde eher darin, Verwaltungshandeln in Netzwerkkontexten „wissensbasiert“ (Dezort et al. 2018) zu rekontextualisieren und auf die Implementierung integrierter Handlungsstrategien hin zu finalisieren.

2. Präventionsketten als Gemeingut – die Verwaltung der „Commons“

Präventionsketten und Bildungslandschaften adressieren „Kommune“ konstitutiv nicht nur als rechtlich-demokratisch verfasste Gebietskörperschaft, sondern darüber hinaus auch als Gemeinwesen (Stadt- bzw. Zivilgesellschaft). Schon dies rekontextualisiert öffentliche Verwaltung und ruft das Thema der adressat:innen- und beteiligungsorientierten Infrastrukturentwicklung auf. Im Netzwerk agiert Verwaltung nicht primär als „Exekutive“ im Kontext der Gewaltenteilung demokratisch verfasster Gesellschaften, sondern als Träger eines spezifischen, handlungsfeld- und zuständigkeitsbezogenen, sowie für die Gestaltung eines kinder- und familienfreundlichen Gemeinwesens relevanten Wissens. In Leitbild- und strategischer Zielentwicklung agieren institutionelle Akteure und Bürger:innen hierarchieübergreifend „auf Augenhöhe“, um ihre jeweilige Perspektivität und Expertise in den Verständigungs- und Planungsprozess einzubringen. Das Steuerungswissen hierarchisch übergeordneter Entscheidungsträger:innen zählt hierbei nicht mehr als das Wissen der administrativen Fachplanung um kleinräumig differenzierte ungleiche Lebenslagen, das Fachkräftewissen in Einrichtungskontexten (Kitas, Schulen, pädiatrische Praxen etc.) sowie das Wissen von Adressat:innen über die Anschlussfähigkeit von Unterstützungssettings an die alltägliche Lebensführung. Entscheidend ist dabei, was die einzelnen Akteure sinnorientiert zur Erreichung des Netzwerkziels „chancengerechtes, gelingendes Aufwachsen“ einbringen, nicht was sie im egologischen Kosten/Nutzen-Kalküls als „Mehrwert“ aus dem Netzwerk für sich herausziehen. Nur in diesem Sinne muss „Kooperation sich lohnen“ (Win/Win-Situationen).

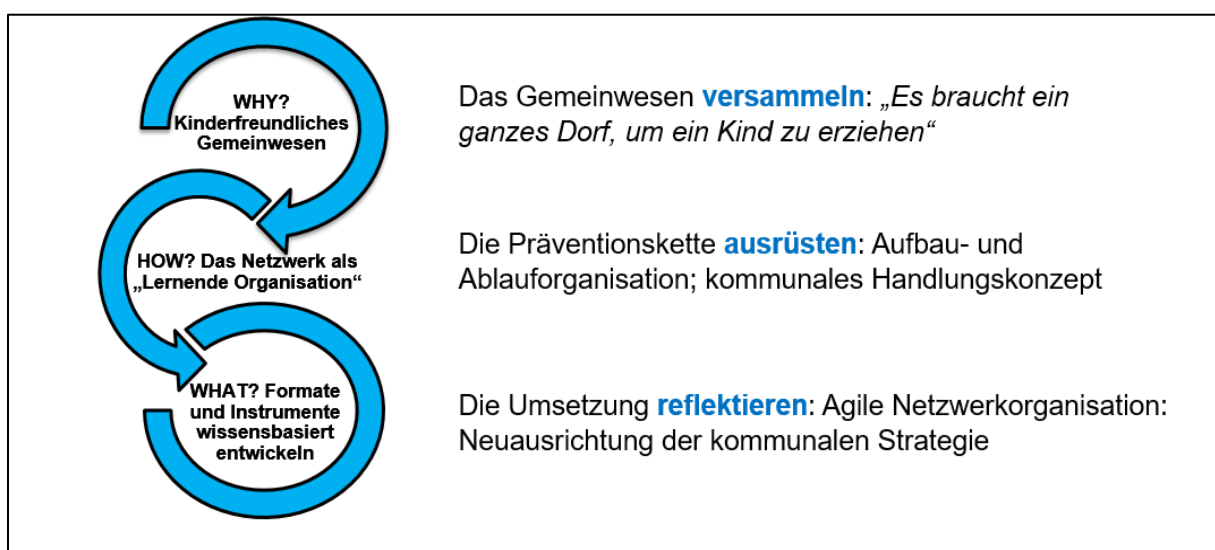


Abb. 2: Die Präventionskette als Gemeingut (Commons)¹

¹ vgl. auch Deffte/Frühling/Stolz 2020, S. 10-21.

Dies wird in der Praxis häufig nicht verstanden. Kommunal koordinierte Netzwerke dienen nicht der interinstitutionellen Schnittstellenoptimierung – dafür ist die Koordinierungsform viel zu diffus und kommunikativ zu aufwendig; und es sind dafür auch viel zu viele Stakeholder und Rechtskreise im Netzwerk involviert. Es geht um eine konsensorientierte Strategie der Ressourcenzusammenlegung und Re-Allokation nach der Leitformel „Ungleiches ungleich behandeln“, wofür es einer gemeinsamen Sinnausrichtung bedarf.

Kommune als Gemeinwesen („Stadtgesellschaft“) versammeln

In gemeinsamer Verantwortung mehr bewirken als die Rahmenbedingungen hergeben: *„Wo kein Kläger, da kein Richter!*

Präventionskette als „agiles“ Netzwerk

Rollenverantwortliches Handeln – ungeachtet der Hierarchiehöhe arbeiten alle Netzwerkpartner verlässlich mit

„Agile“ Verwaltung als Sollbruchstelle

Abteilungsübergreifend-projektförmige Arbeitsweise und Steuerung

Abb. 3: Das „WHY?“: Gemeinsame Sinnausrichtung der Verantwortungsgemeinschaft

Dafür wird ein gemeinsames kommunales Handlungskonzept vereinbart und per Beschlussfassung in den zuständigen Gremien und Ausschüssen verbindlich gemacht. Und um dieses Mindset zu realisieren, müssen sich die Stakeholder im Netzwerkhandeln dann ein Stück weit „neu erfinden“, d. h. in einer veränderten Rollenverantwortlichkeit agieren.

Wichtig ist dies in doppelter Hinsicht: Zum einen benötigt die wirkmächtige Implementierung der Präventionskette eine formale Legitimation i. S. eines zurechenbaren und rechenschaftspflichtigen sozialen Ortes („Accountability“), muss also interinstitutionell und administrativ „sichtbar“ sein. Und zum anderen bedarf es einer rollenverantwortlichen und kollaborativen Aktivitätsstruktur, die ein „gemeinsames Wirken“ der Akteure intendiert und auf den Weg bringt. Neben dieser institutionellen Doppelstruktur (Stolz 2019) muss ein im Kern primär- und verhältnispräventives Fachkonzept entwickelt und durchdekliniert werden und ist die Langfristaufgabe einer Anpassung institutioneller Handlungs- und Förderlogiken in Angriff zu nehmen.

Formalstruktur: Interinstitutioneller Gremienaufbau und Prozessgestaltung

Die Präventionskette legitimieren und als sozial zurechenbaren Ort sichtbar machen:
Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit

Aktivitätsstruktur: Gemeinsame Verantwortungskultur

„Agile“ Rollenverantwortlichkeit als Arbeitsprinzip // Vertrauen in gemeinsames Wirken: „Collective Impact“ als „Netzwerkprägung“; einrichtungsübergreifende, multiprofessionelle „Produktionsnetzwerke“

Verhältnis- und primärpräventive Basiskonzeption

- Primärpräventive Biographieorientierung: „Lebensprobleme gehen vor Lernproblemen!“
- Verhältnispräventive Kontextsteuerung: Gelegenheitsstrukturen für chancengerechtes Aufwachsen
- Systemischer Ansatz: „Kompetenz“ und „Resilienz“ als sozial-materielle Systemeigenschaft verstehen lernen → Kinder sind keine „Kompetenzcontainer“; Familien-, Peer-, Communitykontexte beachten

Strukturdimension: Institutionelle Handlungslogiken kompatibel gestalten

- Defizitorientierte und einzelinstitutionenfixierte Förderprogramme überarbeiten
- Verwaltungsroutinen bereichsübergreifend umgestalten (z.B. Präventionsmonitoring)
- Netzwerkstrukturen resilient gestalten und mit Befugnissen ausstatten (z.B. Krisenstabsfunktion)

Abb. 4: Das „HOW?\": Kernelemente der Präventionskette als „lernender Netzwerkorganisation“

Jedes Gemeingut ist permanent von Über- oder Unternutzung bedroht. Die „Verwaltung“ der Commons (Kohlscheen 2021) ist daher ein wichtiges Thema. Für kommunal koordinierte Netzwerke impliziert dies eine stetige, kleinschrittige Wirkungsabschätzung (Deffte/Stolz 2020, S. 66-77), um zu erkennen, ob man gemeinsam noch auf einem aussichtsreichen Weg ist. Dabei geht es eher um eine daten- und faktenbasierte gemeinsame Reflexion in der Multitude der Interpretationsgemeinschaft (z.B. in Sozialraumkonferenzen, Zwischenbilanz-Workshops, gemeinsamen Ausschusssitzungen etc.), als um statistische Wirkungsnachweise. Eine zentrale Funktion kommt dabei einem kleinräumig differenzierten Präventionsmonitoring (Gehne/Schräppler 2020) zu, das die Dynamik der Entwicklung von Lebenslagen indikatorbasiert nachzeichnen kann. Die entsprechenden Kausalzuschreibungen, wie sich diese jeweilige Entwicklung erklärt, ist dann aber wieder ein unaufhebbar kommunikativer Prozess unter Einbezug der Adressat:innen selbst.

- **Ko-Konstruktion und Ko-Produktion von Settings** bei Planung und Durchführung: „Soundingboards“ // rhythmisierte Bedarfsabfragen // Einbezug von Vertrauenspersonen bei institutionell schwer erreichbaren Familien: Informelle Netzwerke, Fachkräfte, Multiplikator*innen in Communities etc.)
- **Kleinschrittige Wirkungsabschätzung:** Strategische Zielplanung mit Hinterlegung von Wirkungsannahmen // Dialogische, datenbasierte Wirkungsabschätzung: kommunale Qualitätszirkel und Wirksamkeitsdialoge etc. // „Gegenstromprinzip“ in der Präventionskette
- **Strategisch-reflexive Neuausrichtung:** Regelmäßige Neuausrichtung von Leitbild, strategischer Zielorientierung und kommunalem Handlungskonzept auf Basis integrierter Fachplanung: Jährliche Planungs-/ Entwicklungsworkshops

Abb. 5: Das „WHAT?\": Agile Adressat:innen- und Wirkungsorientierung

3. Grenzen kommunal koordinierter Netzwerke

Die heute existenten kommunal koordinierten Netzwerke zur Beförderung eines chancengerechten, gelingenden Aufwachsens sind kein ordnungspolitischer Vorgriff auf eine neue gesellschaftliche Regulationsweise, sondern verdanken sich im Gegenteil einem tiefgreifenden ordnungspolitischen Reformverzicht, der für rechtskreisübergreifendes, integriertes Handeln und Planen keine verbindlichen und nachhaltigen Rahmenbedingungen zur Verfügung stellt. Nicht zuletzt aus diesem Grund fehlt es an resilienten, nachhaltigen Netzwerken, die im Krisenfall (z.B. Fluchthematik, Flutkatastrophe, Pandemie) selektiv aktiviert werden könnten und das Netzwerk zu einem wesentlichen Element der Krisenstäbe vor Ort werden ließen. Stattdessen musste man während dieser Krisen mitunter hören, für Präventionsketten und Netzwerkarbeit habe man aktuell keine Zeit und das Personal werde anderweitig gebraucht. Wann aber bräuchte man ein bereichsübergreifend koordiniertes Handeln mehr als in solchen akuten Krisen?

Soll sich diese unbefriedigende Gesamtsituation ändern, so braucht es dafür u. a. eine tiefgreifende Reform der Förderlogiken im politischen Mehrebenensystem sowie eine großformatige agile Verwaltungsreform. Und es braucht wechselseitige, verbindliche Kooperationsverpflichtungen in den diversen Sozialgesetzbüchern und Schulgesetzen sowie eine entsprechende Ressourcenbereitstellung. Solange Netzwerkarbeit als freiwillige On-the-top-Leistung ohne Beschreibung gesondert auszuweisender Verfügungszeiten und Personalausstattungen firmiert, kann es keine nachhaltige Entwicklung von Produktionsnetzwerken geben. Auf längere Sicht muss dann die Fachkräfteausbildung die Befähigung zum agilen, multiprofessionellen Zusammenwirken im Netzwerkkontext in ihre Curricula aufnehmen.

Prävention und Armutsbekämpfung dürfen zudem nicht als „freiwillige“ Leistung unter Haushaltsvorbehalt gestellt werden. Generell muss die Orientierung sein, das „Kerngeschäft“ präventions- und netzwerkorientiert zu erledigen, anstatt dies als einen „Luxus“ zu beschreiben, den man sich zum Beispiel bei akuten

Krisen nicht leisten könne. Hier geht es nicht nur um Rechtssicherheit und Ressourcenbereitstellung, sondern auch um das zugrunde liegende Mindset, sowohl auf der Ebene der Fachkräfte wie auch der Entscheidungsträger:innen. Nachhaltige, resiliente Präventionsketten werden dann in jedem Fall sehr anders aussehen als dies heute noch der Fall ist.

Ordnungspolitischer Reformverzicht

- Keine ressortübergreifende Integration (Präventionsgesetz, Jugendhilfe etc.)
- Keine ressort- und rechtskreisübergreifende Kooperationsverpflichtungen
- Integrierte Fachplanung meist nur auf dem Papier
- Keine Integration von Förderlinien und Förderlogiken im politisch-administrativen Mehrebenensystem

Wenig entwickelte Produktionsnetzwerke

- Wenig institutionell verdichtete (sozialräumliche) Kooperationsverbünde mit gemeinsamer Qualitätsentwicklung
- Kaum rechtskreisübergreifende Infrastrukturplanung

Keine Ressourcenausstattung von Regelinstitutionen für rechtskreisübergreifende Kooperation in der Regelpraxis

- Keine großformatigen „agilen“ Verwaltungsreformenanstrengungen erkennbar, in Impact und Wirkmächtigkeit analog zur „neuen Steuerung“
- Keine Ausrichtung administrativer Handlungslogiken auf „komplexe Probleme“ mit geregelter, wissensbasiert ausgerichteter Schnittstelle Verwaltung/ Netzwerk

Abb. 6: Grenzen „staatlich-kommunaler Verantwortungsgemeinschaften“

4. Transfer in den kommunalen Alltag

Neben der Fokussierung von Netzwerkhandeln auf „komplexe Probleme“ und der Verbesserung struktureller Rahmenbedingungen für ein rechtskreisübergreifendes Handeln braucht es einen grundlegenden Paradigmenwechsel, um Netzwerkarbeit zum integralen Bestandteil professionellen, routinisierten Alltagshandelns für die am gelingenden Aufwachsen beteiligten Akteure zu machen. Verwaltungshandeln muss sich dabei von tief verwurzelten Lösungsstrategien wie Konditionalprogrammierung und „algorithmischer“ Handlungslogik beim Vorliegen klar definierter, Verwaltungshandeln auslösender Bedingungen lösen. Auch ein „mehr vom Selben“ – etwa in Form einer „Präventionsagentur“ als neuem Amt – dürfte vor allem neue Schnittstellenprobleme generieren. Die eigentliche Herausforderung für Verwaltung ist es eher, pfadabhängig-passgenaue Lösungen zu finden und konsequent als „Purpose Driven Organization“ (Fink/Moeller 2018) zu firmieren, bei denen ein formell gleicher Input unterschiedliche Handlungsstrategien auslösen kann. In der „Verwaltung der Commons“ versteht Verwaltung dabei in der Präventionskette ihre Partner nicht als „Umwelt“, „Leistungsempfänger:innen“ etc., sondern als ko-konstruktiv mitgestaltende Akteure. Man arbeitet im Zielbild dann „mit“, nicht „für“ die Menschen.

Insgesamt geht es darum, die Kultur- und die Strukturdimension kommunal koordinierter Netzwerkstrukturen besser miteinander zu vermitteln. Dafür ist eine Art Lobbyarbeit im politisch-administrativen

Mehrebenensystem vonnöten. Es geht um Agendasetting! Als Vorgriff auf nachhaltige und rechtssichere Lösungen können die „Netzwerke Frühe Hilfen“ mit ihrer Verankerung im KKG und ihrer ansatzweise auf Dauer gestellten Basisfinanzierung gelten. Es ist evident, dass es so eine nachhaltige Lösung nicht nur für Kinder im Alter von 0–3 Jahren und ihre Familien geben kann, sondern die Aufwachsensbedingungen für alle Kinder und Jugendlichen entsprechend zu unterstützen wären. Die aktuelle Krise der öffentlichen Haushalte bieten dafür zwar ein denkbar ungünstiges Umfeld, aber gerade deshalb sollten Mindset und Agenda mit Blick auf die Zukunft jetzt verankert werden. Dies gilt für die Präventionsketten, aber ebenso mit Blick auf eine tiefgreifende, agile Verwaltungsreform.

Fokussierung auf gelingendes, chancengerechtes Aufwachsen als „komplexem Problem“: Relativierung „algorhythmischen“ Routine- und Verwaltungshandelns durch Einbindung in Netzwerkhandeln

Rahmenbedingungen für rechtskreisübergreifendes Handeln verbessern: ämterübergreifende Kooperationsverpflichtung in der Verwaltung, Ermöglichen von „Pool“-Lösungen; der Finanzierung; Harmonisierung von Förderlogiken im Mehrebenensystem; agile Verwaltungsreform

Grundlegender Paradigmenwechsel:

- „Mehr vom Selben“ ist nicht die Lösung! Keine neuen Linienorganisationen und Ämter („Präventionsagenturen“) mit dann neuen Schnittstellenproblemen schaffen
- **Agile Elemente der Ziel-, statt Konditionalprogrammierung von Verwaltung stärken:** Vom „WHY?“ und vom „Purpose“ her denken, nicht von handlungs- und algorhythmenauslösenden Bedingungen (Zuständigkeitsdenken)
- Kommunale Pfadabhängigkeiten: Keinen administrativer „Masterplan“ für alle Kommunen intendieren: selbstorganisierte **„Verwaltung der Commons“ als Zielbild**

Abb. 7: Perspektive „Alltags- und Routinehandeln“

Literatur

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gemeinsam Wirken. Auf dem Weg zu einer wirkungsvollen Zusammenarbeit, Gütersloh 2/2016, Online: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/BST_BR_GemeinsamWirken_final.pdf (08.03.2022).

Betz, Tanja (2008), Ungleiche Kindheiten. Theoretische und empirische Analysen zur Sozialberichterstattung über Kinder. Weinheim/ München.

Deffte, Vera/Frühling, Eva-Maria/Stolz, Heinz-Jürgen (2020), Qualitätsrahmen Kommunale Gesamtstrategie. Gelingendes Aufwachsen ermöglichen.

Deffte, Vera/Stolz, Heinz-Jürgen (2020), Praxishandreichung Strategische Zielentwicklung.

Dezort, Sandra et al. (2018), Entwicklungsgruppe Wissensbasiertes Handeln in kommunalen Steuerungsprozessen.

Fink, Franziska/Moeller, Michael (2018), Purpose Driven Organizations. Sinn – Selbstorganisation – Agilität, Stuttgart.

Gehne, David H./Schröppler, Jörg-Peter (2020), Kommunales Präventionsmonitoring. ZEFIR-Materialien Bd. 8: Konzept – Umsetzungspotentiale – Alternativen.

Heller, Jutta (Hg.) (2019), Resilienz für die VUCA-Welt. Individuelle und organisationale Resilienz entwickeln.

Kohlscheen, Jörg (2021), Präventionsketten als Common. Gelingendes Aufwachsen gemeinsam gestalten.

Luhmann, Niklas (1968), Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen, Soziale Forschung und Praxis, Bd. 25, J. C. B. Mohr/Paul Siebeck, Tübingen.

Redaktionsgruppe „NRW-Konsultationsgespräch „Kommunale Netzwerke der Prävention“ (2023, i.E.), Präventionsketten wirken! Eine Argumentationshilfe nicht nur für kommunale Entscheider*innen“, Köln.

Stolz, Heinz-Jürgen (2019), Kommunale Bildungslandschaften. Eine theoretische Verortung, in: LVR/LJÄ (Hg.), Jugendämter gestalten Kinder- und Jugendarbeit in kommunalen Bildungslandschaften, S. 8 – 23.

Hemmnisse bei der Gestaltung kommunaler Netzwerke und rechtskreisübergreifender Kooperationskontexte

Carmen Hack, Fachhochschule Kiel, Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit

1. Ausgangslage: Kommune als Hoffnungsträgerin ersten Ranges

In aktuellen bildungs- und sozialpolitischen Reformprogrammen und Initiativen (z.B. kinderstark NRW, Bildungs- und Erziehungslandschaften), die in den Fachdebatten zusammengefasst unter dem Begriff der kommunalen Gesamtstrategien diskutiert werden, zeigt sich ein Kooperations- und Netzwerkparadigma: Die Bildungs- und Sozialpolitik richtet einen starken Fokus auf kommunal koordinierte interdisziplinäre Kooperationen der Bereiche Kinder- und Jugendhilfe, Schulwesen, Gesundheitswesen, soziale Sicherung und Arbeitsmarktförderung. Absicht und Zielrichtung ist ein kompaktes, kommunales Gesamtsystem von Bildung, Betreuung und Erziehung zu entwickeln. Diesen Programmen und Projekten ist gemein, dass sie Kooperation und Vernetzung als Bedingung für ihren Erfolg betrachten und ihnen ein hohes Potenzial zur Lösung struktureller Probleme zuschreiben: Als wesentliches Prozess- und Strukturelement sollen sie ein übergreifendes und aufeinander abgestimmtes Wohlfahrtssystem sichern, um die Bildungs- und Lebenschancen von (benachteiligten) Kindern und Jugendlichen zu verbessern. Darüber hinaus wird ihnen der Nutzen zugeschrieben, bestehende funktionale Schwächen des Bildungs- und Sozialsystems („Versäulung“) abmildern zu können und gleichzeitig der Krise der bestehenden staatlichen Steuerungsunfähigkeit im Bereich des sozialen Dienstleistungssektors durch Kooperations- und Vernetzungsarrangements zu begegnen.

Das Organ, welches diese Programme und Projekte umsetzt und durchführt, stellt die Kommune in einem durchaus unspezifischen Sinne dar – denn sie gilt sowohl hinsichtlich von Planung, Praxis, Politik als auch von Zivilgesellschaft als Hoffnungsträgerin ersten Ranges zur erfolgreichen Bewältigung von gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen (*Maykus* 2021) und „im Hinblick auf die von vielen sozialpolitischen Akteuren für notwendig erachtete präventive und sozialinvestive Neujustierung der Sozialpolitik“ (*Brettschneider & Klammer* 2017:44) zur Gänze.

Aber blicken wir doch einmal in die kommunale Praxis: Kommunen als der Ort kommunaler Daseinsfürsorge bestellen ein äußerst heterogenes Feld. Der soziale Dienstleistungssektor ist durch seine Politikfelder Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheit, Schule und Soziale Sicherung sektoralisiert. Darüber hinaus weisen ebendiese Politikfelder hinsichtlich ihrer Systematik, Aufgaben, Ressourcen und Regeln bzw. Handlungslogiken mannigfaltige Eigenarten auf.

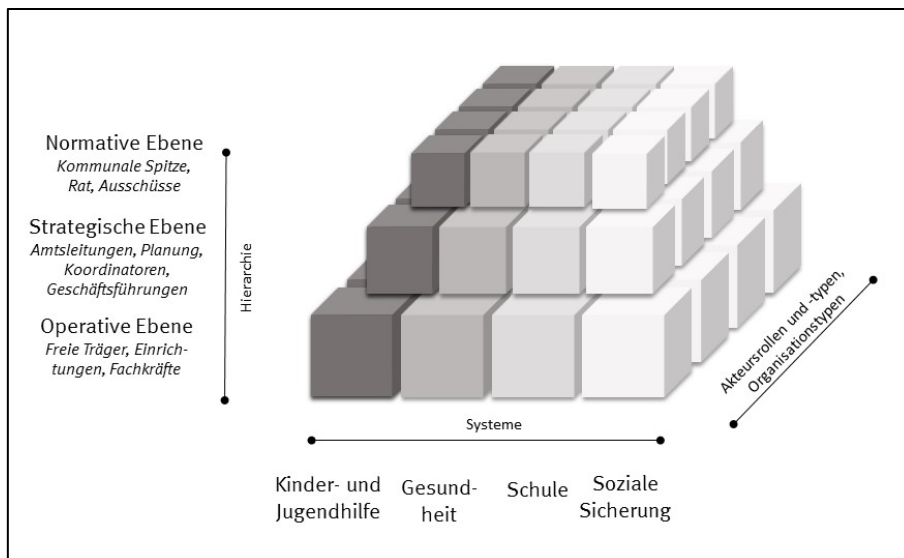


Abbildung 1: dreidimensionales kommunales Mehrebenensystem (Hack 2021:27)

Visualisiert man diese Fragmentierung und Versäulung der einzelnen Systeme sowie ihrer Akteure und Organisationen incl. der bestehenden kommunalen Hierarchieebenen, zeigen sich die sogenannten „operativen Inseln“ (Schubert 2018:12) des kommunalen Dienstleistungssektors.

Abhilfe schaffen sollen hier Kooperations- und Netzwerkarrangements in den Kommunen, ihren Stadtteilen oder auch zu einzelnen thematischen Schwerpunkten: Kooperation und Netzwerkarbeit sind nämlich grundsätzlich positiv besetzt – hier gelingt erfolgreiche und zielorientierte Zusammenarbeit über Grenzen hinweg und „auf Augenhöhe“ – über Hierarchiegrenzen hinweg. Deutlich wird, wie durchweg positiv die beiden Begriffe besetzt sind. Teamfähigkeit, Kommunikativität, Kreativität – nur einige von vielen „Charaktereigenschaften“ der Akteure im sozialen Dienstleistungssektor – ein äußerst fruchtbarer Boden für Netzwerke und Kooperationen als Innovationsinstrumente für die Weiterentwicklung und Umformung des sozialen Dienstleistungssektors. Dementsprechend entstehen für die Kommunen im Rahmen des propagierten erfolgversprechenden Kooperations- und Netzwerkmanagements enorme Herausforderungen in ihrem Steuerungshandeln – das Management von Kooperationen und Netzwerken wird mittlerweile nicht nur von kommunalen Akteuren als Querschnittsaufgabe und Dauerherausforderung bezeichnet (vgl. Fischer 2013).

1. Hemmnisse und Stolpersteine

a. Netzwerkmanagement als Koordinationsaufgabe

Im Steuerungsprozess der Kommune oder auch in einzelnen Stadtteilen wird in der Regel für die Implementierung und Etablierung kooperativer Netzwerke eine Netzwerkkoordination eingerichtet. Diese soll die Netzwerke und Kooperationen implementieren, nachhaltig etablieren und die postulierten Ziele erreichen – kurzum: den Laden störungsfrei am Laufen halten.

Unhinterfragt wird hier allerdings propagiert, dass eine Steuerung der kooperativen Ausgestaltung der Netzwerke zwischen den beteiligten Professionen, Organisationen und Einrichtungen unter Beachtung ihrer jeweiligen Systemlogik und Hierarchieebene möglich, effektiv und letztendlich auch erfolgreich sei.

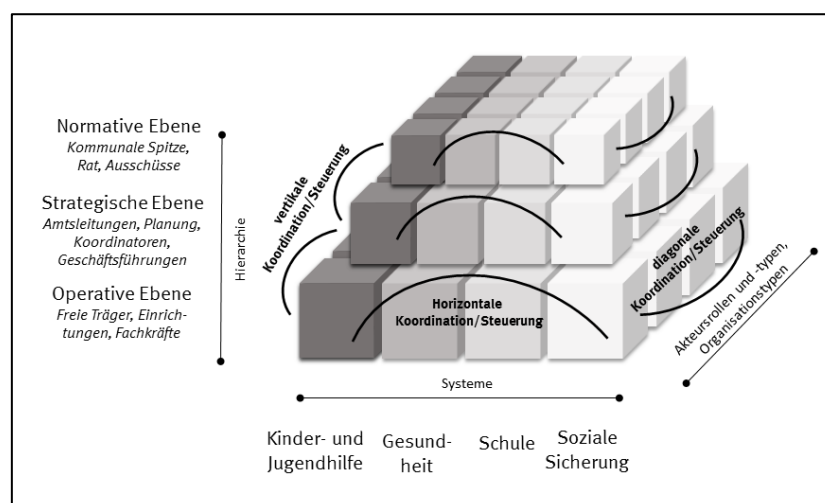


Abbildung 2: Koordination und Steuerung im dreidimensionalen kommunalen Mehrebenensystem (Hack 2021:143)

Aber wird nicht schon allein durch die Visualisierung (siehe Abbildung 2) deutlich, dass hier eine kommunale Netzwerksteuerung auf sehr komplexen Pfaden unterwegs sein können und – sind wir doch mal ehrlich – auch dürfen muss? Dass somit nicht nur eine vertikale, sondern auch eine horizontale und eine diagonale Koordination bzw. Steuerung notwendig erscheint? Auf der horizontalen Ebene müsste zwischen den einzelnen Systemen und auf der diagonalen Ebene sollte in den jeweiligen Systemen zwischen den unterschiedlichen Akteurs- und Organisationstypen koordiniert und gesteuert werden. Und letztendlich ist die Netzwerkkoordination nicht in der Lage, alle Spannungsverhältnisse und Schwierigkeiten, die sich im Netzwerk ergeben können, zu regulieren, da z.B. die Einflussmöglichkeiten der Netzwerkkoordination auf und in die Herkunftsorganisationen und Institutionen nur sehr begrenzt möglich ist.

Aber mit der Postulierung dieses idealtypischen Steuerungsverständnisses wird eine unhinterfragte uneingeschränkte ressortübergreifende Wirkmacht kommunaler Koordination und Steuerung (über System- und Organisationsgrenzen hinweg) suggeriert. Fraglich ist, ob für die kommunale Projektkoordination/Netzwerkkoordination, die interdisziplinäre und interorganisationale Steuerung und ihr zugeschriebenes Aufgabenprofil tatsächlich leistbar ist. Außerdem werden durch die Forderung nach Kooperation auf Augenhöhe bestehende kommunale Hierarchieebenen und Regelungsbefugnisse des sozialen Dienstleistungssektors häufig ignoriert. Bestehende Hierarchien und entsprechende Befugnisse im kommunalen (Verwaltungs-)System werden im Sinne einer strukturkonservativen Vorgehensweise nämlich auf kommunale Netzwerk- und Kooperationsstrukturen übertragen. Fraglich ist ferner, ob eine Person (die in der Regel als Netzwerkkoordination für den gesamtkommunalen Projektkontext eingesetzt ist) überhaupt in der Lage sein kann, diese gesamtkommunalen Koordinations- und Steuerungsanforderungen tatsächlich umzusetzen. (vgl. *Hack* 2021)

b. Ebenenspezifische Ausprägung von Vernetzungs- und Kooperationskontexten

Im Rahmen einer empirischen Analyse von Implementierungserfahrungen eines Landesprogramms zur Förderung von Vernetzung und Kooperation im Bereich des Schutzes und der Förderung von Kindern (Implementierung der kommunalen Gesamtstrategie „kinderstark“ in Nordrhein-Westfalen) lautete die zentrale Fragestellung, ob und wie die Idee von Vernetzung und Kooperation von bis dato eigenständigen und voneinander unabhängigen Akteur*innen und Institutionen des sozialen Dienstleistungssektors tatsächlich umgesetzt und gesteuert werden kann (*Hack* 2021). Forschungsgegenstand war eine Kommune, die sich in der Implementierung und Verstetigung einer kommunalen Gesamtstrategie im Rahmen des Landesprojektes „kinderstark NRW“ engagiert.

Die empirischen Ergebnisse zeigen auf, dass im Rahmen kommunaler Gesamtstrategien sich Kooperations- und Vernetzungskontexte als ein komplexes und ausdifferenziertes Gefüge ebenspezifischer Ausprägungen und Kontextualisierungen und dann noch unterschiedlich, je nachdem ob man sich dem Projektkontext oder der tatsächlichen kommunalen Struktur widmet, auszeichnen.

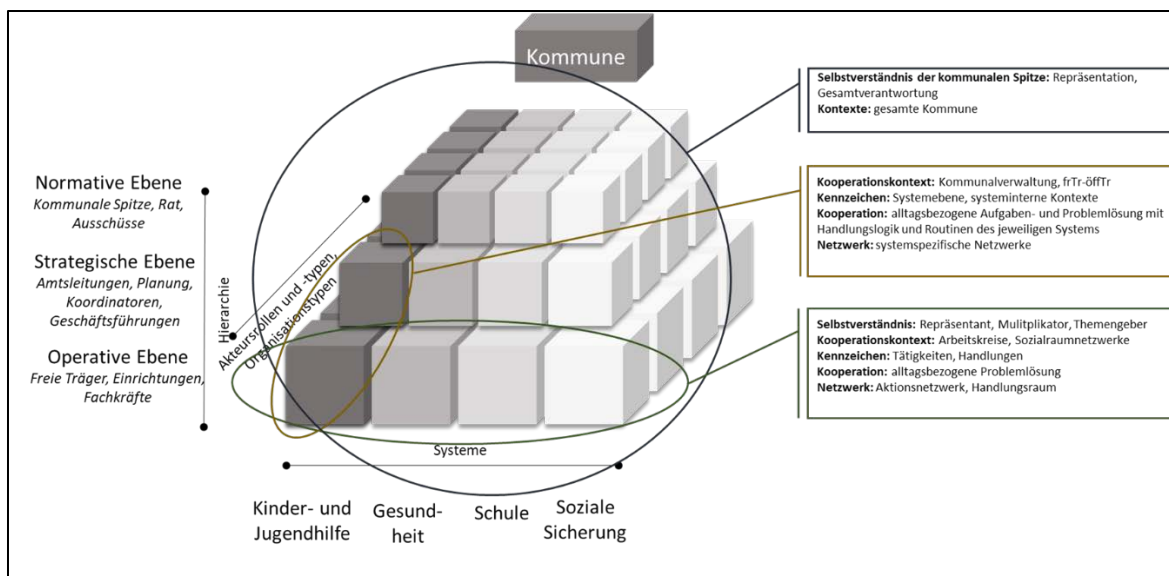


Abbildung 3: tradiertes-projektunabhängiges Klassifikationsmodell kommunaler Kooperation und Vernetzung (Hack 2021:270)

Das projektunabhängige kommunale Modell zeigt die schematische Darstellung der tradierten Arbeits- und Kooperationsformen inklusive ihrer ebenen- und systemspezifischen Zuschreibungen, Ausprägungen und Merkmale innerhalb der Kommune. Deutlich wird, dass die Orientierung am Mehrebenensystem im Hinblick auf Kooperations- und Vernetzungsstrukturen im projektunabhängigen Kontext durchaus möglich ist: Es erlaubt die Abbildung der bestehenden kommunalen Ordnung mit ihrer ebenenübergreifenden systemimmanenten (z.B. innerhalb des Systems der Kinder- und Jugendhilfe) und systemübergreifenden, ebenenimmanenten (z.B. interdisziplinäre Kooperation und Vernetzung in sozialräumlichen Arbeitskreisen auf der operativen Ebene) Formen der Vernetzung.

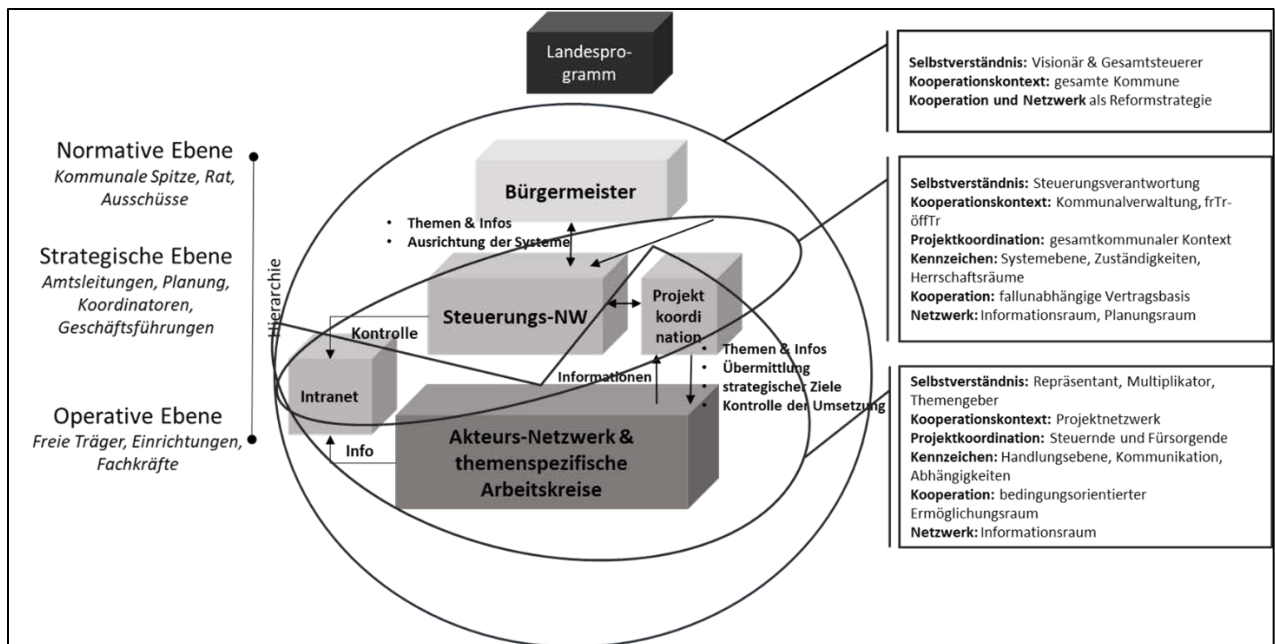


Abbildung 4: projektspezifisches Klassifikationsmodell kommunaler Kooperation und Vernetzung (Hack 2021:271)

In der Abbildung 4 verdeutlicht hingen das projektspezifische Modell, dass die anvisierte und konzeptionell angelegte Projektstruktur in Orientierung an der klassischen Ordnung (Mehrebenensystem) kommunaler Strukturen zwar abbildbar ist, allerdings im Rahmen der Analyse von Kooperations- und Netzwerkstrukturen die bisherige mehrebenenspezifische (Zu-)Ordnung auflöst bzw. die Ebenen nicht trennscharf abbilden kann. Die Analyse projektbezogener Kooperations- und Vernetzungsstrukturen lässt sich folglich nicht allein anhand funktionaler, mehrebenenspezifischer Ausprägungen und Merkmale abbilden, sondern kann nur durch eine neue flexible und erweiterte Ordnung aufgezeigt werden. Ferner lässt sich ableiten, dass der Projektkontext und der kommunale Kontext nicht unabhängig voneinander betrachtet werden können (z.B. durch Übertragung der gängigen Steuerungsmodi auf den Projektkontext, Integration bisheriger Zusammenarbeitsstrukturen und Merkmale in den Projektkontext) – die Projektstruktur ist ergo immer in Relation zur kommunalen Struktur zu setzen, beides ist nicht voneinander zu trennen.

Das heißt, projektartige Bemühungen um den Aufbau und die Verstetigung einer kommunalen Präventionskette mit ihren administrativ gestützten Formen der Steuerung sowie Vernetzung sind letztlich entweder Handlungsinseln ohne Bezug zur kommunalen Praxis, oder aber Abbild der übergreifenden, generellen Struktur der Kommunalverwaltung, die dann nur eine themenbezogene Ausrichtung erhält und programmatische Ziele an den bestehenden Handlungsrahmen der Verwaltung anpasst.

Es kann daher nicht generell von einem Kooperations- und Vernetzungskontext im gesamt kommunalen Kontext gesprochen werden. Die Zugehörigkeit zu den einzelnen Ebenen im Projektkontext bedingt unterschiedliche Selbstwahrnehmungen, Akzentuierungen im und Beschreibungen des jeweiligen Kooperationskontextes, darüber hinaus lassen sich ebenenbezogene, projektspezifische und projektunabhängige Kooperations- und Vernetzungskontexte identifizieren.

Hier könnte man auch darauf verweisen, dass demnach keine Stufenmodelle von Kooperation sinnvoll sind, da die Kooperationskontexte im kommunalen Mehrebenensystem ebenenspezifisch ausgeprägt sind und demnach in ihren jeweiligen Ausprägungen und mit ihren jeweiligen Bedingungen (Ebenen, Systematiken, Aufgaben) spezifisch zu beschreiben sind und sich nicht anhand von Entwicklungsstufen bewerten lassen. Vielmehr sollte man „Kooperation als Kontinuum“ (Maykus 2011) verstehen: Das Kontinuum zeigt sich demzufolge als ein spezielles kontinuierliches Kontinuum im Sinne einer Ebenenprozessqualität innerhalb der einzelnen Ebenen. Was jeweils als Kooperation und vielleicht gar als „gute“ Kooperation definiert wird, kann folglich nur vor diesem Hintergrund analysiert, diskutiert und bewertet werden.

Dementsprechend kann der normative Appell der Bildungs- und Sozialpolitik „Vernetzt euch!“ und somit die Forderung nach dem Wandel hin zu einer kommunalen Gesamtstrategie als eine unspezifische und unscharfe Leerformel bezeichnet werden.

c. Projekte und Parallelstrukturen

Ausgehend von der exemplarischen Studie kann an dieser Stelle wiederum allgemein festgehalten werden, dass im Rahmen der kommunalen Umsetzung des Landesprogrammes eine Projektstruktur entwickelt worden ist, die neben der bisherigen kommunalen Struktur angesiedelt zu sein scheint und die bestehende kaum berührt. Das entspricht einer Neben- oder Parallelstruktur, die sich lediglich von der Hauptstruktur durch ihre Programmatik und themenspezifische Aktivitäten unterscheidet, die darin durchaus auch eine vernetzende, die Akteur*innen zusammenführende Qualität erreichen können, jedoch ohne die Ziele einer Innovation hin zu einer kommunalen Gesamtstrategie zu fördern.

Dies Ergebnis bestätigt das von Meyer & Rowan (1977) im Neo-Institutionalismus diskutierte Modell der Trennung der Aktivitätsstruktur von der Formalstruktur zu Legitimitätszwecken. Diese sogenannte Entkopplung lässt sich auch im Kontext der hier diskutierten Studie identifizieren und mit dem folgenden Modell (siehe Abb. 5) einer gesamt kommunalen Struktur inklusive der Projektstrukturen abbilden.

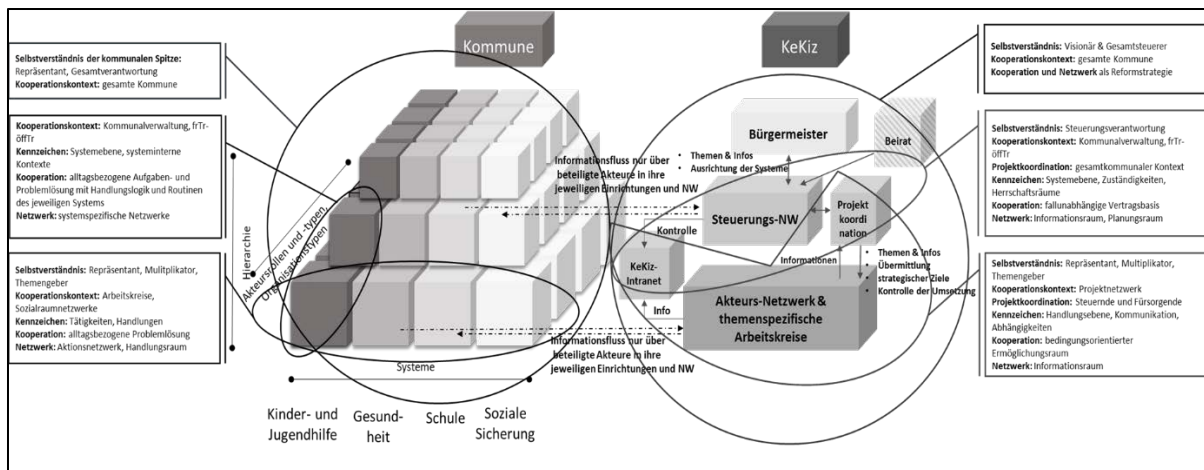


Abbildung 5: Klassifikationsmodell der kommunalen Gesamtstruktur (Hack 2021:273)

In Bezug auf die zu Beginn der Ausführungen dargelegte positiv konnotierte Diskussion von Kooperation und Vernetzung ermöglicht dieses Klassifikationsmodell der kommunalen Gesamtstruktur darüber hinaus die Identifizierung und notwendige Thematisierung real bestehender Herrschafts-, Macht- und Abhängigkeitsräume. Die Idee einer gleichberechtigten Stellung aller beteiligten Akteure innerhalb kommunaler Kooperationssettings ist bislang reines Wunschdenken.

Letztendlich geht es in der Ausgestaltung kooperativer Settings doch gerade um das Austarieren und die Abstimmung der Zusammenarbeit auch aufgrund dieser Abhängigkeiten. Unter Berücksichtigung der einzelnen Positionen im kommunalen Gefüge vermag dieses Modell ebenfalls das Verhalten eines Akteurs einer bestimmten Ebene erklären – er verhält sich in der Regel so, wie er sich selbst im Kontext verortet und wie er von den anderen Akteuren adressiert wird. Hiermit einher gehen bestimmte Erwartungen an Rollen und Positionen – diese werden auch auf neu arrangierte Zusammenbeitskontexte übertragen.

Hierdurch ist demnach auch zu erklären, warum – trotz der Vision der gleichberechtigten Zusammenarbeit – Kooperations- und Vernetzungskontexte im Rahmen der Analysen nicht als hierarchiefreier Raum identifiziert werden konnten. Einen solchen konnte diese Studie als bloße Ideal- und Wunschvorstellung enttarnen.

3. Was Kommunen brauchen

Abschließend ist es wichtig zu betonen, dass hier kein Pessimismus verbreitet werden soll, sondern eher ein realistischer Blick auf die tatsächlichen Gegebenheiten kommunaler Strukturen sowie Steuerungsmöglichkeiten und -rechte kommunaler Netzwerkkoordinationen! Unhinterfragte, ausschließlich positiv besetzte Konnotationen schaffen in und für die Praxis einen schier uner-

reichbaren Horizont – sowohl für den Netzwerkkontext selbst als auch für das große Ganze. Setzen wir einen realistischeren Blick, haben wir vielleicht auch realistischere Chancen, kommunale Netzwerke und Kooperationen – so hier die These – erfolgreicher und nachhaltiger zu implementieren und zu etablieren.

Netzwerkarbeit ist Arbeit – dafür braucht man mutige und fähige Akteur*innen, Zeit (über Legislaturperioden hinaus!), Ressourcen (über die Systeme hinaus), Geduld, und auch die Möglichkeit und Erlaubnis, auszuprobieren, zu scheitern, zu beenden und wieder neu zu starten.

Netzwerkarbeit braucht aber auch Ehrlichkeit: nämlich im Hinblick auf bestehende Hierarchien, (finanzielle) Abhängigkeiten, Möglichkeiten und Grenzen, Gebote und Verbote. Wenn wir dies unseren Kommunen, unseren Netzwerken und den Akteur*innen ermöglichen und erlauben – dann können sich Netzwerke und Kooperationen wirklich als Innovationsinstrumente des sozialen Dienstleistungssektors etablieren.

Literatur

Brettschneider, A. & Klammer, U. (2017), Editorial Kommunalisierung der Sozialpolitik – Chancen für präventive Konzepte?, Zeitschrift für Sozialreform, 63(2).

Fischer, J. & Kosellek, T. (2013), Netzwerkorientierung in der Sozialen Arbeit – eine Einleitung. In J. Fischer & T. Kosellek (Hrsg.), Netzwerke und Soziale Arbeit. Theorien, Methoden, Anwendungen (S. 11–15), Weinheim und Basel: Beltz Juventa.

Hack, C./Maykus, St. (2023), Gesamtsystem oder Parallelstruktur? Eine empirische Analyse der Innovationsbedingungen von Vernetzung in der Kommune und kritische Rückschlüsse auf Bildungsmanagement, in: Brüggemann, Ch./Hermstein, B./Nikolai, R. (Hrsg.), Bildungskommune. Bedeutung und Wandel kommunaler Politik und Verwaltung im Bildungswesen, Basel und Weinheim: Beltz Juventa, S. 108-126.

Hack, C. (2021), Kooperation und Vernetzung in bildungs- und sozialpolitischen Reformprogrammen. Kommunale Praxis, pädagogische Forschung und Sozialpolitik, Weinheim und Basel: Beltz Juventa.

Maykus, S. (2011), Kooperation als Kontinuum: Erweiterte Perspektive einer schulbezogenen Kinder- und Jugendhilfe, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Meyer, J. T. & Rowan, B. (1977), Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, American Journal of Sociology, 83(2), 340–363.

Schubert, H. (2018), Netzwerkmanagement in Kommune und Sozialwirtschaft: Eine Einführung. Basiswissen Sozialwirtschaft und Sozialmanagement, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Wie kann eine nachhaltige Verankerung von kommunalen Präventionsketten gelingen? Antworten aus der fachlichen Begleitung von Kommunen in Nordrhein-Westfalen

Alexander Mavroudis, Leiter der LVR-Koordinationsstelle Kinderarmut

Die Koordinationsstelle Kinderarmut im LVR-Landesjugendamt Rheinland unterstützt seit über 10 Jahren die Jugendämter im Rheinland beim Auf- und Ausbau von kommunalen Präventionsketten. Im Fokus steht dabei die Prävention der möglichen Folgen von finanzieller Armut für das gelingende Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen. Gemäß § 85 Abs. 2 SGB VIII umfasst die Unterstützung die finanzielle Förderung, Beratung, Fortbildung und den Wissenstransfer.¹ Der vorliegende Beitrag bündelt Erfahrungen und Impulse aus der Perspektive der kommunalen Begleitung.

1. Die Gestaltungsverision der kommunalen Präventionskette

Die Kommunen haben eine zentrale Verantwortung für das gelingende Aufwachsen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien. Damit dies gelingt, sind die verantwortlichen Akteur*innen aus verschiedenen Handlungsfeldern und Systemen gefordert, kontinuierlich zusammenzuarbeiten. Das Ziel einer umfassenden Prävention sowie die komplexen Lebens- und Problemlagen der Menschen erfordern eine ganzheitliche Betrachtung und sind nur im vernetzten Miteinander aller relevanten Akteur*innengruppen zu beantworten.

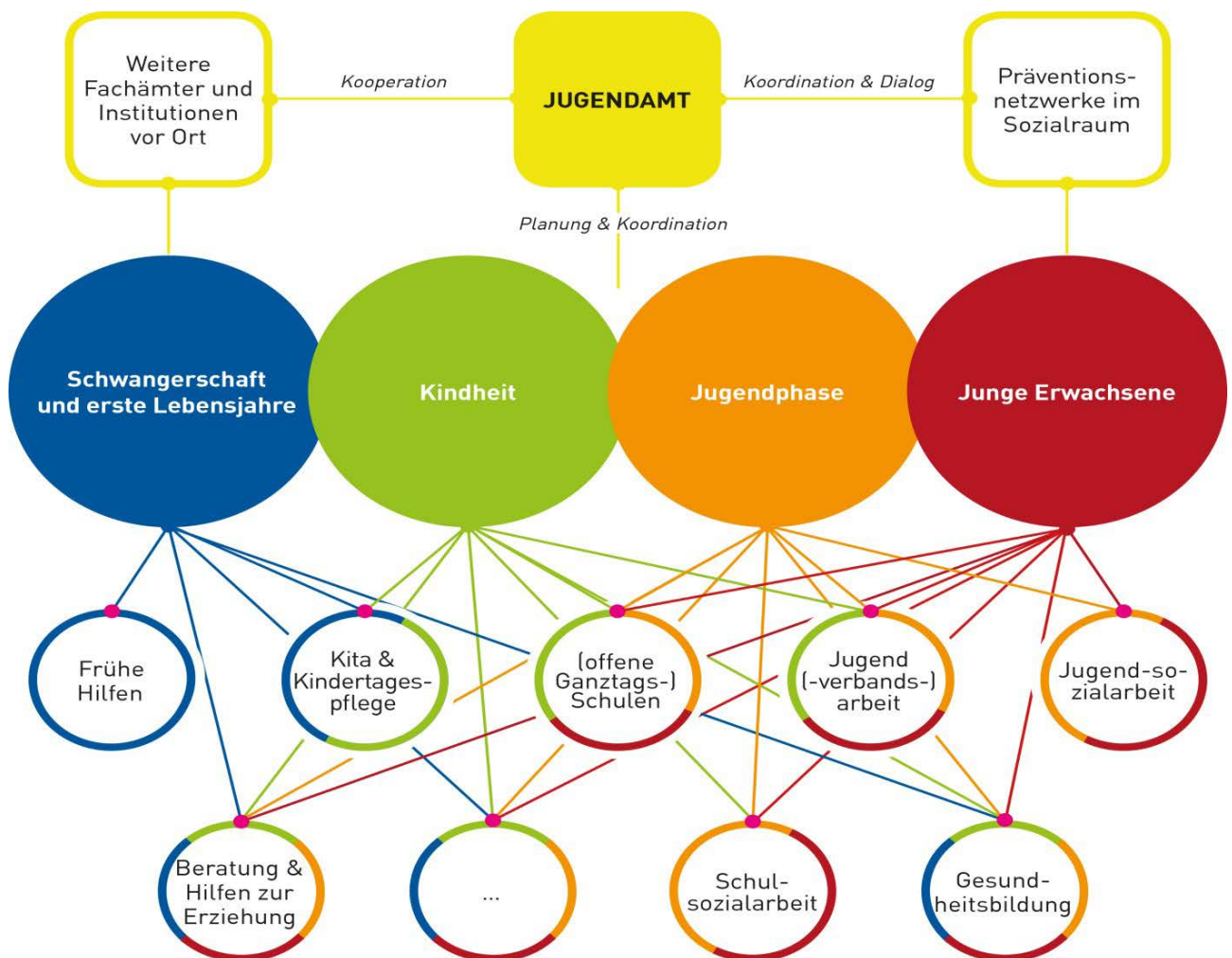
Diese Leitgedanken liegen dem Auf- und Ausbau von kommunalen Präventionsketten zugrunde. Die Präventionskette bildet den konzeptionellen Rahmen für integrierte kommunale Handlungsstrategien. Sie verknüpft die Angebote und Leistungen unterschiedlicher Handlungsfelder entlang der Biografie des Aufwachsens miteinander – beginnend mit den Frühen Hilfen bis hin zu Angeboten für einen gelingenden Übergang in Ausbildung/Studium, Beruf und ein selbstbestimmtes Leben.

Das nachfolgende Schaubild illustriert diese Gestaltungsverision. Im Mittelpunkt der Präventionskette stehen die biografischen Phasen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen. Diesen Phasen zugeordnet sind die vielfältigen Angebote der Kinder- und Jugendhilfe, von Schule, Gesundheitswesen bis hin zur Stadtentwicklung.

Die Planung und Koordination der Präventionskette ist im oberen Bereich des Schaubildes dargestellt. Verantwortlich sind die kommunalen Ämter. Sie sind gefordert, bei diesen Prozessen alle relevanten Träger

¹ www.kinderarmut.lvr.de

und Institutionen mit einzubinden. Dies erfolgt in Präventionsnetzwerken, die als Orte des partnerschaftlichen Miteinanders aller Akteur*innen in den Sozialräumen und Regionen dienen.



LVR-Koordinationsstelle Kinderarmut 2019

Präventionsketten dienen der Strukturentwicklung. Es geht darum, alle Kinder und Jugendlichen in den Blick zu nehmen und – orientiert an dem Leitsatz „Ungleiches ungleich behandeln“ – frühzeitig zu fördern. Den konzeptionellen Rahmen der Präventionskette bildet ein ganzheitlicher Präventionsbegriff, der sich nicht auf vorhandene oder sich abzeichnende Schädigungen und deren Verhinderung fokussiert (Verhinderungslogik), sondern darauf abzielt, die Teilhabechancen von allen jungen Menschen zu fördern (Befähigungslogik).

2. Von der Vision zu nachhaltiger Praxis

Der Auf- und Ausbau von kommunalen Präventionsketten ist ein langfristiger Strukturentwicklungsprozess. Erste Praxisversuche gab es in Nordrhein-Westfalen bereits 2002 mit Mo.Ki – Monheim für Kinder.² Seitdem hat ein kontinuierlicher quantitativer und qualitativer Ausbauprozess stattgefunden. Die gewachsenen Erfahrungen der Kommunen sind in verschiedenen Fachmaterialien aufbereitet³ und stehen allen interessierten Akteur*innen zur Verfügung.

Die Präventionsketten in Nordrhein-Westfalen sind äußerst heterogen; je nach Historie gibt es unterschiedliche Entwicklungsstände bei den Kommunen. So lässt sich aus den vorliegenden Fachmaterialien zwar ableiten, aus welchen konzeptionellen Bausteinen eine Präventionskette besteht und welche Entwicklungsschritte nötig sind. Gleichwohl stellt dieses Wissen aber keine „Blaupause“ dar, also keinen festen Bauplan, da eine Präventionskette immer nur unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen in der jeweiligen Kommune gestaltet werden kann.

Die zentrale Herausforderung besteht darin, dass die Auf- und Ausbauprozesse zu nachhaltigen Strukturen führen. Welche wesentlichen Faktoren und Impulse dies begünstigen, soll im Folgenden skizziert werden. Dabei wird beispielhaft Bezug genommen auf die Kinderarmutsprävention, die in Nordrhein-Westfalen ein zentraler Impulsgeber ist.

Eine eigene kommunale Gestaltungsvision

Der Auf- und Ausbau einer Präventionskette sollte verknüpft sein mit einer eigenen Gestaltungsvision der Kommune, die in einem Leitbild und klar festgelegten kinder- und jugendpolitischen Zielen zum Ausdruck kommt. Diese sollten idealerweise in einem Beteiligungsprozess mit allen relevanten Akteur*innen in der Präventionslandschaft entwickelt und abgestimmt sein. Dabei ist es zudem wichtig, Kinder, Jugendliche und ihre Familien als Expert*innen in eigener Sache mit einzubeziehen.

In der Entwicklung in Nordrhein-Westfalen war und ist immer wieder zu beobachten, dass sich die kommunalen Akteur*innen an den Leitzielen von Förderprogrammen zum Beispiel des Landes orientieren. Damit einher geht jedoch die Gefahr, dass die kommunalen Entwicklungsprozesse enden, wenn das Förderprogramm ausläuft, und geförderte Maßnahmen nicht in die Weiterentwicklung der vorhandenen Strukturen integriert werden.

Vor diesem Hintergrund bedarf es gegebenenfalls eines Perspektivwechsels bei den verantwortlichen Akteur*innen in der Kommune: weg von der Programm- und Projektorientierung und hin zur langfristigen Strukturentwicklung vor Ort. Erst eine eigene und gelebte kommunale Gestaltungsvision, die verschiedene Politikfelder betrifft, verspricht, dass angestoßene Prozesse über Förderzeitfenster hinaus weiterlaufen.

² www.monheim.de/kinder-jugend

³ Siehe unter: www.kinderarmut.lvr.de; www.netzwerke-fuer-kinder.lwl.org; www.kinderstark.nrw

Dies kann zum Beispiel im Kontext der Kinderarmutsprävention das Leitziel „Gleichberechtigte Teilhabe für alle Kinder und Jugendlichen“ sein.

Verantwortung der Politik

Der Auftrag zum Auf- und Ausbau einer Präventionskette sowie die Festlegung der eigenen Gestaltungsvision müssen durch die politischen Gremien der Kommune erfolgen. Es reicht nicht aus, dass engagierte Mitarbeiter*innen der Verwaltungen und von Trägern sich auf den Weg machen. Sie brauchen das Mandat der Politik, sich zum Beispiel für die Prävention der möglichen Folgen von finanzieller Familienarmut für das gelingende Aufwachsen einzusetzen. Eingebunden werden müssen alle relevanten Fachausschüsse – sowie letztlich der Rat beziehungsweise Kreistag, da die Präventionskette übergreifend angelegt ist.

Da Präventionsketten langfristige Strukturentwicklung bedeuten, ist idealerweise eine Unterstützung aller demokratischen Fraktionen anzustreben. Nur so ist gewährleistet, dass die Präventionsketten nicht zum „Spielball“ politischer Profilierungs- und Aushandlungsprozesse werden und Entwicklungsprozesse auch bei veränderten Mehrheitsverhältnissen fortgesetzt werden können.

Sowohl Bottom-up als auch Top-down

Präventionsketten sind dann nachhaltig, wenn sie sowohl Bottom-up als auch Top-down initiiert und umgesetzt werden. Bottom-up bedeutet, dass Bedarfe der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familien sowie die fachlichen Impulse der Fachkräfte vor Ort in den Einrichtungen und Sozialräumen aufgegriffen werden und sich in der Ausgestaltung der Präventionskette widerspiegeln. Top-down bedeutet, dass diese Entwicklungsprozesse gleichermaßen durch Leitung und Politik initiiert und unterstützt werden. Dies können zum Beispiel Förderangebote für armutsbelastete Kinder in der Kita und/oder Schulungen zum armutssensiblen Handeln für Erzieher*innen sein.

Idealerweise treffen beide Entwicklungsimpulse aufeinander und erlauben so einen nachhaltigen Auf- und Ausbau. Notwendig ist dafür, dass diese Entwicklungsimpulse dauerhaft erfolgen und Eingang finden in kommunale Planungen und eine wirkungsorientierte Weiterentwicklung der Präventionsketten.

Ämterübergreifende Koordination und Vernetzung

Die Abläufe in vielen kommunalen Verwaltungen orientieren sich vielerorts noch an der versäulten Aufteilung der Ämter und dem Zuständigkeitsprinzip. Präventionsketten zeichnen sich jedoch durch eine andere Handlungslogik aus, die sich auch Abläufen und der Struktur abbilden muss. Hierzu gehört insbesondere:

- Die Einrichtung einer Koordinierungsstelle zur Weiterentwicklung der Präventionskette. Die Koordinationsstellen sind der zentrale „Motor“ für die Initiierung der notwendigen Entwicklungsprozesse sowohl verwaltungsintern als auch extern mit den relevanten Akteur*innen in der Präventionslandschaft. Für die auch nachhaltige Wirksamkeit der Koordinationsfachkräfte ist es wichtig, dass die zur Verfügung stehenden – unbefristeten! – Stellen(-anteile) zu den Zielen und geplanten Aktivitäten in der jeweiligen Kommune passen, die Koordinationsfachkräfte klar definierte Aufgaben und Kompetenzen zugewiesen bekommen, an geeigneter Stelle in der Kommunalverwaltung verortet sind und herausfordernde Aufgaben und Eingruppierung der Stellen korrespondieren.⁴
- Kooperationen und gemeinsame Arbeitsprozesse quer zu den Ämter- und Abteilungssäulen, idealerweise strukturell verankert in verwaltungsinternen Netzwerken auf operativer Ebene. Dies können zum Beispiel Arbeitszusammenschlüsse der Planer*innen der verschiedenen Fachämter sein und/oder themenbezogene Arbeitsgruppen zu Querschnittsthemen wie Kinderarmutsprävention. Hierzu gehört weiterhin die Mitwirkung der Koordinationsfachkraft in relevanten bestehenden Arbeitsgruppen und Gremien.
- Die Verankerung der ämterübergreifenden Kooperation auf Steuerungsebene. Dies kann in bestehenden Steuerungsgremien erfolgen oder aber in einem neu ins Leben gerufenen Lenkungs-kreis zur Weiterentwicklung der Präventionskette.

Insbesondere bei Querschnittsthemen wie der Kinderarmutsprävention, die viele Politikfelder berühren, ist es zwingend notwendig, dass sich alle relevanten Fachabteilungen kennen, vernetzen und dauerhaft zusammenarbeiten.

Mit dem Auf- und Ausbau von Präventionsketten geht somit zugleich ein Prozess der Organisationsentwicklung einher. Das bedeutet wiederum, dass sich beteiligte Ämter als lernende Organisationen begreifen müssen und es die Bereitschaft gibt, aus Erfahrungen zu lernen, fehlerfreundlich zu agieren und Abläufe und Strukturen bei erkanntem Bedarf anzupassen. Hier sind Leitungskräfte im Rahmen ihrer Steuerungsverantwortung gefordert. Es betrifft aber letztlich alle Mitarbeiter*innen; sie müssen bereit sein, in einer gewachsenen und in vielerlei Hinsicht auch bewährten Verwaltungskultur neue Wege zu suchen und zu gehen. Eine offene Diskussionskultur und Transparenz unterstützen diese Prozesse.

⁴ Vgl. hierzu: LVR-Landesjugendamt Rheinland, LWL-Landesjugendamt Westfalen, Hrsg. (2020): Handlungsrahmen der kommunalen Koordination von Präventionsketten und Präventionsnetzwerken. Eine Arbeitshilfe für die Praxis. Köln

Verantwortungsgemeinschaften in einer lebendigen Netzwerkkultur

Vergleichbare Entwicklungen müssen in der Zusammenarbeit der vielfältigen Präventionsakteur*innen erfolgen. Klassischerweise gibt es in Kommunen und Sozialräumen bereits eine Vielzahl von Arbeitskreisen und Arbeitsgemeinschaften. Diese sind jedoch oft handlungsfeldbezogen, wie zum Beispiel Arbeitskreise der Jugendarbeit, und/oder themenbezogen, wie zum Beispiel Netzwerke im Kinderschutz.

Für die Umsetzung von Präventionsketten ist es zum einen notwendig, dass der Diskurs über die Präventionskette und die damit einhergehenden Ziele und Gestaltungsprinzipien mit allen Akteur*innen in der Präventionslandschaft in vorhandenen Arbeitszusammenschlüssen und Gremien – wie zum Beispiel die Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII – geführt wird. Zum anderen bedarf es einer guten Koordination der Netzwerklandschaft, um den Wissenstransfer zwischen den vielfältigen Arbeitszusammenschlüssen und eine gute Abstimmung der jeweiligen Aktivitäten zu gewährleisten. Bei Querschnittsthemen wie der Kinderarmutsprävention könnte es zudem sinnvoll sein, handlungsfeldübergreifende Netzwerke neu ins Leben zu rufen, in denen Vertreter*innen unterschiedlicher Handlungs- und Politikfelder als Verantwortungsgemeinschaft zusammenarbeiten.

Entscheidend für die Entwicklung von Präventionsketten ist es, dass die Vernetzungen nicht nur der gegenseitigen Information und dem kollegialen Austausch dienen, sondern darüber hinaus als Produktionsnetzwerke wirken und erfahrene Bedarfe in die kommunalen Planungsprozesse transportieren.

Unterstützung durch Bund und Länder

Nachhaltige Präventionsketten müssen vom Grundsatz her mit kommunalen Eigenmitteln abgesichert sein. Für die Kommunen ist es gleichwohl hilfreich, wenn Entwicklungsprozesse durch Förderprogramme des Landes und/oder Bundes unterstützt werden. Das betrifft sowohl finanzielle Ressourcen als auch Expertise, wie zum Beispiel aktuell durch das NRW-Landesprogramm „kinderstark – NRW schafft Chancen“.⁵ Entscheidend ist dabei eine dauerhafte Unterstützung, das heißt, dass Programme aus einer befristeten Antragslogik herausgenommen werden, langfristig laufen und sich inhaltlich-konzeptionell an der Strukturentwicklung von Kommunen orientieren.

Damit einhergeht, dass die verantwortlichen Akteur*innen auf Bundes- und Landesebenen die zentrale Rolle der Kommunen für das gelingende Aufwachsen der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familien sehen, anerkennen und zudem bereit sind, die jeweiligen kommunalen Wege zu unterstützen. Das ist nicht zuletzt auch eine Frage der Haltung von Landes- und Bundespolitik.

Weiterhin wichtig wäre eine auf der Ebene der Länder und des Bundes verbesserte Ressortabstimmung. Das betrifft insbesondere die Abstimmung der unterschiedlichen Förderprogramme von Ministerien, die aktuell noch oft der Logik der jeweiligen Politikbereiche verpflichtet sind – mit der Folge, dass integrierte

⁵ www.kinderstark.nrw

Umsetzungsprozesse in den kommunalen Präventionsketten eher verhindert werden. Notwendig wären deshalb gut aufeinander abgestimmte Initiativen der Landes- und Bundesressorts und auch auf diesen Ebenen die Entwicklung von nachhaltigen, einzelne Legislaturperioden überdauernden integrierten Handlungsstrategien.

Am Beispiel der Kinderarmutsprävention lässt sich gut aufzeigen, dass nur durch ein Zusammenspiel von Kommunen, Ländern und Bund das Ziel von Präventionsketten erreicht werden kann, zu gelingendem Aufwachsen beizutragen. Die Kommunen können durch entsprechende Maßnahmen viel bei der Prävention der möglichen Folgen von finanzieller Familienarmut bewirken. Im Sinne einer Doppelstrategie geht es darum, auch die Ursachen von finanziellen Armutslagen zu bekämpfen.⁶ Hier sind sozialpolitische Entscheidungen verschiedener Ressorts auf Länder- und vor allem Bundesebene gefordert, wie sie aktuell mit der Kindergrundsicherung diskutiert werden.

Ein weiterer relevanter Faktor ist die Haushaltsslage der Kommunen. Viele Kommunen in Nordrhein-Westfalen sind in der Haushaltssicherung bzw. verfügen über eingeschränkte Haushaltsmittel. Das bedeutet, dass ihre Möglichkeiten zur bedarfsgerechten Ausgestaltung ihrer Präventionskette beschränkt sind. Bund und Länder sind deshalb auch gefordert, Lösungen zu finden, wie es zu einer nachhaltigen Entlastung der kommunalen Haushalte kommen kann. Denn nur so kann verhindert werden, dass der Geburtsort eines Kindes über seine Teilhabe- und Lebenschancen entscheidet.

Externe Prozessbegleitung ist hilfreich

Für eine nachhaltige Entwicklung ist es hilfreich, wenn den Kommunen eine externe Unterstützung zur Verfügung steht. Der Auf- und Ausbau von Präventionsketten ist learning by doing. Die kommunalen Akteur*innen benötigen hierfür Beratungs- und Fortbildungsangebote sowie die Möglichkeit zum interkommunalen Erfahrungsaustausch.

In Nordrhein-Westfalen werden die Kommunen deshalb dauerhaft durch die entsprechenden Fachteams der Landesjugendämter begleitet.⁷ Wichtig ist dabei der Fokus auf die jeweiligen kommunalen Unterstützungsbedarfe und -wünsche. Damit verbunden ist die Haltung, dass die kommunalen Akteur*innen selbst die Expert*innen für die Weiterentwicklung der Praxis vor Ort sind und die externe Prozessbegleitung sie dabei unterstützt, passende Lösungen zu finden.

⁶ Vgl. hierzu: *Landschaftsverband Rheinland, Landesjugendamt* (2019), Kinder- und Jugendarmut begegnen – Kommunen, das Land NRW und der Bund sind gefordert. Impulspapier des LVR-Landesjugendhilfeausschusses Rheinland. Beschlossen am 29.11.2018. Köln

⁷ In Westfalen: www.netzwerke-fuer-kinder.lwl.org, im Rheinland: www.kinderarmut.lvr.de

Gesetzlich verankerte Aufgaben

Die Entwicklung der Frühen Hilfen, maßgeblich initiiert durch das Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG, 2012), hat gezeigt, welche Dynamik gesetzlich normierte Aufgaben entfalten können. Innerhalb weniger Jahre ist es in Nordrhein-Westfalen gelungen, fast flächendeckend Koordinationsstellen und Netzwerke der Frühen Hilfen aufzubauen. Zwar gibt es auch hier durchaus qualitative Unterschiede, was zum Beispiel den Umfang der Angebote, die Einbindung relevanter Akteur*innen in die Netzwerke oder die zur Verfügung stehenden Ressourcen angeht. Losgelöst davon stehen die Angebote der Frühen Hilfen als erstes Glied der Präventionskette allen Eltern und ihren Kindern in jeder Kommune zur Verfügung.

Vor diesem Hintergrund wäre es nun naheliegend, über eine gesetzliche Verankerung von Präventionsketten eine vergleichbare Entwicklung in Gang zu setzen. Entsprechende Forderungen gibt es immer wieder auch von Jugendämtern, die so eine Absicherung präventiver Angebote als gesetzliche Pflichtleistung erreichen wollen und sich damit zugleich gute Argumente für die Aushandlungsprozesse mit den kommunalen Haushälter*innen, aber auch der Kommunalaufsicht erhoffen.

Wie aussichtsreich eine gesetzliche Verankerung von Prävention und Präventionsketten ist, kann hier nicht beantwortet werden. Zu bedenken ist jedoch, dass die Präventionskette – im Gegensatz zu den Frühen Hilfen, die ein konkretes Handlungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe sind – als Gestaltungsvision nur schwer gesetzlich normierbar ist. Zudem bietet zumindest das SGB VIII bereits ausreichend Hinweise, um präventive Angebote, systemübergreifende Kooperationsstrukturen und partizipativ-dialogische Planungs- und Gestaltungsprozesse zu begründen. Von daher wäre zu empfehlen, die vorhandenen gesetzlichen Vorgaben offensiv zur Absicherung der Angebote und Strukturen der Präventionskette zu nutzen.

Zu prüfen wäre darüber hinaus eine bessere Verankerung der Gestaltungsprinzipien von kommunalen Präventionsketten in anderen relevanten Gesetzesbüchern (Schule, Soziales, Gesundheit). Anders als in der Kinder- und Jugendhilfe, wo den Jugendämtern gemäß § 79 Abs. 1 SGB VIII die Gesamtverantwortung für die Erfüllung der Aufgaben obliegt, sind die Zuständigkeiten und damit Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen in diesen Politikfeldern eingeschränkt. Auch das Gebot zur politikfeldübergreifenden Kooperation mit Trägern und kommunalen Ämtern ist oft nicht gesetzlich verankert. Hier müssten deshalb Lösungen gefunden werden, um die verantwortlichen Akteur*innen in den Bereichen Schule, Gesundheit und Soziales in die Gestaltungsvision der kommunalen Präventionsketten gut einzubinden.

3. Ausblick

Die Kommunen nicht nur in Nordrhein-Westfalen sind mit vielfältigen Herausforderungen konfrontiert. Hierzu gehören über Bundes- und Landesgesetze normierte Aufgaben wie der Rechtsanspruch auf einen offenen Ganztagsplatz, der Kinderschutz oder die Inklusion. Gleichzeitig sehen sich die Kommunen mit

dem Problem des Fachkräftemangels und begrenzter Haushaltsmittel konfrontiert. Krisen wie Corona oder die Zuwanderung von geflüchteten Menschen aus unter anderem Kriegsgebieten stellen die Kommunen vor zusätzliche Herausforderungen. Dies führt dazu, dass viele, insbesondere kleinere Kommunen überlastet sind, sich auf die Bewältigung aktueller Krisen konzentrieren und damit kaum mehr Gestaltungsspielräume für präventives Handeln haben.

Diese Rahmenbedingungen sind bei der Forderung nach einem Auf- und Ausbau von Präventionsketten zu berücksichtigen. Das betrifft einerseits überhöhte Erwartungen, was die zeitliche Umsetzung von Präventionsketten als auch deren Wirkungserfolge angeht. Geduld und langfristiges Denken und Handeln sind hier die Schlüsselbegriffe. Und es betrifft andererseits die Gefahr, Kommunen alleine in der Verantwortung zu sehen. Gefordert sind hier auch die Länder und der Bund. Neben finanzieller Förderung geht es darum, die Gestaltungsrolle der Kommunen anzuerkennen, sich mitverantwortlich für das gelingende Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen zu sehen und mit geeigneten Maßnahmen für gute Teilhabechancen in allen Kommunen beizutragen.

Trotz der vielfältigen Herausforderungen konnten der Ausbau von Präventionsketten und die Kinderarmutsprävention in vielen Kommunen in Nordrhein-Westfalen seit 2020 vorangetrieben werden. Aktuell sind gut zwei Drittel aller Jugendämter beteiligt und berichten unter anderem, dass es ihnen durch die aufgebauten Kooperations- und Netzwerkstrukturen gelungen ist, besser und schneller mit aktuellen Krisen umzugehen. Solche Erfahrungen stimmen zuversichtlich!

Datengestützte Befähigungspartnerschaften? Ansatz zur Verbesserung der Kooperation und Kommunikation vor Ort

Georg Cremer, Generalsekretär Deutscher Caritasverband, a. D.

Vielfältige Bemühungen zielen darauf, die Netzwerkarbeit in den Kommunen zu verbessern und Präventionsketten aufzubauen, mit denen die Versäulung des Sozialsystems aufgebrochen und Kooperationsblockaden überwunden werden können. Ein zentraler Ansatz hierzu ist der Abbau rechtlicher Hürden und die Kodifizierung von Kooperationspflichten. Das ist zweifelsohne wichtig. Es gibt verfestigte Kooperationsblockaden im deutschen Sozialstaat, die sich aus seiner institutionellen Struktur und den damit verbundenen Zuständigkeitsregeln und Finanzierungslogiken ergeben. Der institutionell vielfältig gegliederte Sozialstaat teilt seine Zuständigkeiten nach den Instrumenten auf, die er bereithält. Real existierende Menschen haben aber Problemlagen, die quer zu diesen Zuständigkeiten liegen. Ein Teil der Kooperationsblockaden ergibt sich aus rechtlich bindenden Vorschriften und Finanzierungslogiken, sie können durch „guten Willen vor Ort“ teilweise gemildert, aber nicht ausgeräumt werden.

Vermutlich werden wir mit dieser Versäulung auch zukünftig leben müssen. Die Lösung liegt nicht in einem allzuständigen Bundessozialamt oder einer Verantwortungsdiffusion durch die Auflösung von Zuständigkeitsregeln, sondern in einer deutlich besseren Kooperation der Akteure. Dazu reicht es allerdings nicht, weitere Kooperationsappelle im Sozialrecht zu verankern, an ihnen mangelt es nicht.

Die Appelle waren nicht wirkungslos, man kann durchaus anerkennen, dass das Bewusstsein für die institutionenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Leistungsträgern zugenommen hat. Es hat wichtige Initiativen gegeben, Kooperation zu fördern, beispielsweise die Bemühungen um einen besseren Kinderschutz und zum Aufbau eines Netzwerkes Früher Hilfen. Bezeichnenderweise wird dieses Netzwerk aber finanziell durch die Bundesstiftung Frühe Hilfen und damit in einem von der Regelfinanzierung der sozialen Infrastruktur abgespaltenen Sondersystem abgesichert. So begrüßenswert eine solche pragmatische Lösung ist, sie ist in ihrer Wirkung beschränkt.

Neben die vielfältigen Aufforderungen zur Kooperation, die das Sozialrecht kennt, müssen Instrumente treten, die Kooperation zwischen allen Akteuren der sozialen Infrastruktur im Verwaltungsalltag erleichtern. Zumindest muss es rechtssichere Wege geben, den zum Teil erheblichen Mehraufwand vernetzter Arbeit und neuer präventiver Angebote verlässlich zu finanzieren, und zwar als Regelleistung der Institutionen, nicht als mit immer neuen Begründungen verlängerte Projekte. Sonst kann eine Verstetigung von Ansätzen, die sich bewährt haben, nicht gelingen.

Im folgenden Beitrag geht es um die Frage, auf welchen Wegen die Kooperation der Akteure vor Ort verbessert werden könnte, um Kooperationspotentiale auszuschöpfen. Auch wenn weitere Kooperationsap-

pelle oder gar Kooperationspflichten im Sozialrecht verankert werden, wird sich ohne die Kooperationsbereitschaft der örtlichen Akteure nichts Wesentliches ändern. Der Beitrag entfaltet hierzu kein abschließendes Konzept, sondern will zu weiteren Überlegungen anregen.

Ich plädiere für lokale Befähigungspartnerschaften, die anhand einer Reihe von Indikatoren die soziale Lage vor Ort in den Blick nehmen und die Entwicklung anhand dieser Indikatoren beobachten und bewerten. Das eröffnet Chancen für die relevanten Akteure, über Qualität und Wirkungen der Bildungsinstitutionen und der sozialen Dienste in den Dialog zu kommen.

Der Begriff der Befähigungspartnerschaften schließt an den Befähigungsansatz an, dessen einflussreichster konzeptioneller Wegbereiter Amartya Sen ist (Sen 2010, Kap. III). In seiner Auseinandersetzung mit philosophischen Gerechtigkeitstheorien und insbesondere mit John Rawls (1975) hat Sen die Frage gestellt „Equality of what?“ Wenn zu beurteilen ist, wie gleich oder ungleich Güter, Vorteile oder Vergünstigungen zwischen den Mitgliedern einer Gesellschaft verteilt sind und ob diese Verteilung gerecht ist, muss zuerst eine Verständigung darauf erfolgen, was verglichen werden soll (Sen 1979). Nicht die Verfügungsgewalt über Ressourcen wie Einkommen und Vermögen macht menschliche Wohlfahrt aus, sondern die „Fähigkeiten“ oder Handlungsoptionen, die Menschen offenstehen. Der Ansatz nimmt keine Engführung auf persönliche Fähigkeiten vor, sondern es geht um den gesamten Raum von Möglichkeiten, die Menschen offenstehen und bestimmen, welche Lebensentwürfe sie realisieren können und wie umfangreich ihre diesbezüglichen Wahlmöglichkeiten sind. Es geht somit – dies wird in der deutschen Debatte synonym zu Befähigung gebraucht – um Verwirklichungschancen. Sie bestimmen, ob Menschen „das Leben führen können, das sie wertschätzen – und das wertzuschätzen sie Gründe haben.“ (übersetzt nach Sen 2001, S. 18)

Der Befähigungsansatz kann als eine produktive Ressource für die Debatte zur Sozialstaatsreform in Deutschland genutzt werden:¹

Der Befähigungsansatz führt zu einem deutlich erweiterten Konzept sozialer Gerechtigkeit, es geht nicht allein um ein eng verstandenes Konzept von Chancengerechtigkeit im Sinne der Abwehr von Diskriminierung. Der Befähigungsansatz fordert uns heraus, das Mögliche zu leisten, schlechten Startchancen entgegenzuarbeiten und die Handlungsoptionen von Menschen so zu erweitern, dass sie in die Lage kommen, ihr Leben in die Hand zu nehmen und – das gehört in einer Marktökonomie dazu – überhaupt leistungsorientiert handeln zu können.

Der Befähigungsansatz kann zudem dazu beitragen, die Debatte zu sozialer Gerechtigkeit aus einer zu einseitigen Fokussierung auf Ressourcen und Umverteilung zu lösen. Man sollte, wie Sen betont, zwischen dem Einkommen als Einheit zur Messung von Ungleichheit und als Mittel zur Verringerung von Ungleichheit unterscheiden. Umverteilung ist ein unverzichtbares Mittel ausgebauter Sozialstaaten, aber sie muss

¹ Ausführlich hierzu G. Cremer (2021): Sozial ist, was stark macht. Warum Deutschland eine Politik der Befähigung braucht und was sie leistet. Freiburg: Herder. Der vorliegende Beitrag greift auf diese Veröffentlichung zurück.

nicht immer der beste Weg sein, einer unakzeptabel hohen Ungleichheit der Einkommen und der Lebensperspektiven entgegenzuwirken. Investitionen in bessere Elementarförderung und bessere Schulen, in befähigende soziale Dienstleistungen können mittel- und langfristig stärkere Wirkungen erzeugen.

Und – das ist in Bezug auf die soziale Infrastruktur ein besonders wichtiger Aspekt – der Ansatz betont die Bedeutung von sog. Umwandlungsfaktoren. Der Raum der Verwirklichungschancen, das Ausmaß der realen Freiheit, hängen nicht nur von den Ressourcen ab, zu denen Menschen Zugang haben, sondern auch von „Umwandlungsfaktoren“, die aufgrund persönlicher Konstitution, der Umwelt und gesellschaftlicher Bedingungen höchst unterschiedlich sein können. Zu den persönlichen Umwandlungsfaktoren gehören die körperliche Konstitution, das Geschlecht, Intelligenz, kognitive Fähigkeiten und Motivation sowie andere Merkmale, die in der jeweiligen Person liegen. Welche Einschränkungen sich aus persönlichen Umwandlungsfaktoren ergeben, ist nicht zu trennen von den sozialen Umwandlungsfaktoren der Gesellschaft, in der Menschen leben; auch die soziale Infrastruktur kann Umwandlungsfaktoren verändern (hierzu *Cremer 2022*). Dies gelingt aber nur, wenn die Kooperationsblockaden aufgebrochen werden. Sonst sind keine Bedingungen zu schaffen, damit möglichst alle Kinder und Jugendliche ihre Potenziale entfalten können und ihre Familien so gestärkt werden, dass dies gelingen kann.

Der erste Schritt hierzu ist die Bereitschaft, über verfestigte Problemlagen, aber auch über die vermuteten Ursachen und die Begrenzungen der bildungspolitischen und sozialpolitischen Institutionen vor Ort offen zu sprechen. Das sollte datengestützt erfolgen. Mein verhaltener Optimismus, dass ein datengestützter Dialog die Praxis vor Ort verändern kann, speist sich aus einer konkreten Erfahrung.

Der Deutsche Caritasverband hat 2012 eine ökonometrische Untersuchung des Anteils der Schülerinnen und Schüler in den etwa 400 Kreisen und kreisfreien Städten in Auftrag gegeben, die das Schulsystem ohne einen Abschluss verlassen haben (*Deutscher Caritasverband 2012, Tamm 2012*). Über eine Reihe von Jahren veröffentlichte der Verband jährlich eine Aktualisierung der Werte. Das ist ein sehr simpler, zugleich leicht feststellbarer Indikator für Wirkung und Qualität der Bildungs- und Sozialstruktur vor Ort. Sicherlich kann man die Aussagekraft dieses Indikators kritisch hinterfragen. Denn es gibt vielfältige Gründe für Schulversagen, die nicht einfach der Schule oder den Schüler begleitenden sozialen Diensten zuzurechnen sind.

Aber – und das ist der entscheidende Punkt – der Verweis auf prekäre Herkunftsmilieus kann nicht die gravierenden Unterschiede erklären, die zwischen den Regionen innerhalb Deutschlands bestehen. Es gibt Kreise, da scheidet jedes zehnte Kind in der Schule, in anderen Kreisen aber nur jedes dreißigste Kind. Entscheidend ist: Diese Unterschiede können nur zu einem geringen Anteil mit den gängigen Hypothesen erklärt werden, die sich als erstes anbieten: Unterschiede zwischen den Kreisen im Ausbildungsniveau der Eltern, der Höhe der Arbeitslosigkeit oder dem Ausländeranteil. Auch Kreise mit ähnlicher sozioökonomischer Struktur weisen große Unterschiede auf.

Völlig konträr zu den Erwartungen, die bei Beauftragung der Auswertung bestanden, hatte die Pro-Kopf-Verschuldung der kommunalen Ebene keinen nachweisbaren Einfluss auf den Schulabgang ohne Abschluss.

Im Klartext heißt dies: So wichtig die Auseinandersetzung um die finanzielle Ausstattung der Kommunen ist, die vehemente Klage ihrer Vertreter, aufgrund der Mittelsituation seien Städten und Gemeinden die Hände gebunden, ist – jedenfalls in diesem Fall – nicht durch die Daten gedeckt. Wenn der politische Wille da ist, schaffen es auch verschuldete Kommunen, Kinder aus benachteiligten Milieus zu fördern.

Da gravierende Unterschiede auch innerhalb des gleichen Bundeslands gegeben sind, können diese nicht allein auf die Unterschiedlichkeit der Bildungssysteme zurückgeführt werden. Da die Länder den Großteil der Schulkosten tragen, bestehen auch unter ähnlichen Finanzierungsbedingungen große Unterschiede. Das wiederum verweist auf Verbesserungspotentiale auch innerhalb bestehender Mittelausstattungen.

Wichtig ist, inwieweit die Handlungsoptionen vor Ort genutzt werden. Der politische Wille, die Zahl der Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss zu senken, ist ein lokaler Erfolgsfaktor. Doch dieser Wille ist regional unterschiedlich stark ausgeprägt. Das zeigten auch die Reaktionen auf die Bildungsstudie. Der Vergleich löste bei einigen Kreisen und Kommunen massive Abwehrreflexe aus. Es gab beleidigte Stimmen, beispielsweise der Hinweis aus dem Büro eines Oberbürgermeisters einer reichen deutschen Landeshauptstadt, dass nach ihren Unterlagen die hohe Quote der Schüler ohne Abschluss einen halben Prozentpunkt niedriger läge. Es gab aber auch Verantwortungsträger, die großes Interesse zeigten und wissen wollten, was man vor Ort konkret tun könne, um mehr Kindern zum Erfolg in der Schule zu verhelfen. Politischer Wille war auch die entscheidende Ressource in denjenigen Kommunen, welche die Schulsozialarbeit bereits ausbauen, bevor der Bund diese finanziell zu fördern begann (entgegen den Regeln föderaler Zuständigkeit). Politischer Wille ist außerdem Voraussetzung dafür, dass die Verantwortlichen wissen wollen, in welchen Schulen und damit in welchen Wohngebieten Jugendliche besonders häufig scheitern.

Es gibt weitere Indikatoren, die man regional differenziert nutzen und bei denen man sich dem Vergleich mit anderen Regionen stellen könnte. Es gibt Daten zum Entwicklungsstand der Kinder aus den Sprachtests in den Kitas und den Schuleingangsuntersuchungen. Dabei werden alle Kinder erfasst; eine regional differenzierte Auswertung ist somit methodisch kein Problem. Das Land Brandenburg (*Land Brandenburg* 2023) erfasst bei den jährlichen Schuleingangsuntersuchungen mit einem einfachen, aus dem Bildungs- und Erwerbsstatus gebildeten Indikator auch den sozialen Hintergrund der Eltern. So verfügt das Land über Informationen, wie sich Sprach- und Sprechstörungen, Bewegungsstörungen, emotionale Beeinträchtigungen und Adipositas bei Kindern zur Einschulung im Zeitverlauf entwickeln und sich nach sozialer Schichtung verteilen. Auch wird erhoben, ob Kinder von Frühförderungs- und Beratungsangeboten erreicht wurden, dies ebenfalls nach sozialer Schichtung differenziert. Die Daten zu den Indikatoren sind auf Kreisebene verfügbar. Es gibt überall vor Ort Daten der örtlichen Gesundheitsämter, etwa zur Zahngesundheit, die man zumindest nach den Stadtteilen auswerten kann, und die als Indikatoren für die gesundheitliche Lage von Kindern dienen können.

Auch den Zugang zu frühkindlicher Bildung oder zu außerschulischen Bildungsmaßnahmen und zu befähigenden Angeboten der Vereine kann man mit nicht allzu großem Aufwand erfassen.

Schulen müssen ohnehin Daten zum Schulabgang und zum Übergang auf weiterführende Schulen melden; so kommen die Daten zustande, auf die die Caritas sich gestützt hat. Auch dies könnte stärker differenziert ausgewertet werden, gegebenenfalls bis auf die einzelne Schule. Eigentlich sollte man annehmen, dass die Schulämter an diesen Daten ohnehin interessiert sind und solche Auswertungen veranlassen (natürlich mit der erforderlichen Anonymisierung).

PISA und andere internationale Schulleistungsuntersuchungen haben zu geringe Stichproben, um die Auswertung auf die kommunale Ebene herunterzubrechen. Aber was spräche dagegen, einige der Testaufgaben aus PISA zu Lesekompetenz, mathematischer und naturwissenschaftlicher Kompetenz in den Schulen vor Ort bearbeiten zu lassen, um auch regional bewerten zu können, wie sich der Leistungsstand der Schüler entwickelt? Auch hier wäre es ideal, dies mit dem Bildungsstand der Eltern oder anderen Indikatoren ihrer sozioökonomischen Lage zu verbinden.

Der Vorschlag, Schulleistungstests in Anlehnung an PISA auch auf örtlicher Ebene zu nutzen, wird die Kritik auf sich ziehen, die sich gegen PISA generell richtet (hierzu *Tillmann* 2016). Da die PISA-Ergebnisse alle Akteure herausfordern müssen, die im Bildungssystem Verantwortung tragen, gibt es reflexartige Zurückweisungen. Eingewandt wird, Bildung sei mehr als der Kompetenzerwerb, den PISA misst. Das stimmt. PISA hatte nie den Anspruch, einen vollständigen Bildungskanon abzuprüfen. PISA schließt an die angelsächsische Literacy-Tradition an; Lesekompetenz, mathematisches und naturwissenschaftliches Verständnis stehen im Fokus. Wenn 20 % der 15-Jährigen nicht richtig lesen können, dann kann es bei ihnen mit den weiterreichenden Bildungszielen, mit dem Ideal der allgemeinen Menschenbildung, nicht so weit her sein. Man sollte sich also nicht auf das hohe Ross der deutschen Bildungstradition setzen, um sich gegen die Ergebnisse internationaler Schulleistungstudien zu immunisieren.

Möglicherweise müsste man die rechtlichen Grundlagen für die Datenerhebung erweitern. Selbstverständlich muss die Anonymisierung gewährleistet sein. Widerstände können sich auch ergeben, wenn der Datenschutz dazu missbraucht wird, unangenehme Erkenntnisse abzuwehren.

Wenn man auf örtlicher Ebene Daten zur sozialen Lage nutzt, sind methodische Probleme bei der Erhebung, Auswertung und Interpretation der Daten nicht zu vermeiden. Das sollte aber nicht als Argument dafür dienen, die Chance ungenutzt zu lassen, datenbasiert in lokalen Befähigungspartnerschaften nach Möglichkeiten zu suchen, die Wirkung der sozialen Infrastruktur zu verbessern. Erkenntnisreich, aber zugleich auch heikel ist der Vergleich mit anderen Regionen, insbesondere mit Regionen, die von ihren sozio-ökonomischen Bedingungen – seien es das Wohlstandsniveau, die Quote der Grundsicherungsbezieher oder der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund – recht ähnliche Bedingungen aufweisen. Der Vergleich zwischen Regionen erfordert eine sorgfältige ökonometrische Auswertung, sonst sind Fehlschlüsse zu erwarten. Daher sollte man der kommunalen Ebene ein methodisches Rüstzeug an die Hand geben oder, was vorzuziehen wäre, die Auswertung mit wissenschaftlicher Begleitung auf Landesebene vornehmen. Meist wird man sich mit statistischen Zusammenhängen zwischen den Indikatoren zufriedengeben müssen und

kann keine Aussagen über kausale Faktoren machen. Aber dennoch kann – etwa, wenn sich deutliche Unterschiede zwischen Kreisen ähnlicher sozio-ökonomischer Struktur zeigen – dies eine Debatte über mögliche Gründe und Handlungsoptionen vor Ort auslösen.

Die entscheidende Frage ist, wieviel Widerstand ein solcher eigentlich „harmloser“ Ansatz auslösen würde. Man muss zumindest beim Beginn eines solchen Unterfangens mit Abwehrreflexen sowohl bei kommunalen Behörden, Schulträgern, aber auch bei den Anbietern sozialer Dienstleistungen rechnen. Die Abwehr dürfte um so größer sein, je deutlicher nicht aus der sozio-ökonomischen Lage oder den externen Bedingungen her erklärbare Unterschiede die lokalen Akteure unter Druck setzen können.

Bei den Erbringern sozialer Dienstleistungen und ihren Verbänden können Befürchtungen vor einem Missbrauch der Vergleichsdaten Abwehrreflexe verstärken. Es kann die Sorge bestehen, dass der Vergleich, wenn die Daten sich nicht zum Positiven entwickeln, genutzt wird, ihre soziale Arbeit abzuwerten. Soziale Arbeit ist eine Koproduktion mit den Menschen, die sie unterstützen soll. Es gibt keine simplen kausalen Bezüge zwischen sozialer Intervention und Wirkung bei den Zielgruppen. So werden aus guten Gründen im Bereich sozialer Dienstleistungen Pay-for-Success-Konzepte zurückgewiesen. Es gibt aber auch einen Diskussionsstrang in der Fachdebatte, der eine Erfassung von Wirkungen und alle Überlegungen einer evidenzbasierten Förderpolitik als Zumutungen einer „neoliberalen“ Sozialpolitik sieht, die dem sozialen Auftrag nicht gerecht werde. Solche Pauschalisierungen, die innerhalb der Wohlfahrtspflege auf fruchtbaren Boden fallen, können Abwehrreflexe verstärken. Selbstredend kann ein Monitoring des Stands der Befähigung in einer Region mittels Sozial- und Bildungsindikatoren nicht die Qualität der sozialen Einzelfallarbeit messen oder das Qualitätsmanagement bei den Trägern ersetzen. Wenn sich Werte verschlechtern oder weniger positiv entwickeln als erhofft, kann dies viele Gründe haben. Es geht nicht um die Klärung der Schuldfrage, sondern um die Suche nach erfolgreichen Interventionsmöglichkeiten und um eine kritische Reflexion der Arbeit vor Ort.

Es wird umfangreiche Arbeit sein, dass Vertrauen unter den örtlich verantwortlichen öffentlichen Leistungsträgern und den Leistungsanbietern so aufzubauen, dass ein offener Dialog über Erfolge und Misserfolge möglich ist. Es gibt auch Stimmen, die dies für illusorisch halten, da die Leistungserbringer auch Konkurrenten sind, Konkurrenten „um Finanzierungen, um Anerkennung, eventuell um Adressaten, um fachliche und politische Legitimation“ und daher der „Wunsch nach einer möglichst positiven Selbstdarstellung“ einen offenen Dialog verhindert. So steht es wörtlich in einer Leitlinie zur Qualitätsentwicklung in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe in Nordrhein-Westfalen (LWL und LVR 2013, S. 28). Dies kann aber nicht das letzte Wort sein, denn dies hieße, große Potentiale für eine Politik der Befähigung zu verschenken. Es wäre zugleich ein vernichtendes Urteil über die subsidiäre Erbringung sozialer Dienstleistungen.

Ein solcher Fatalismus gegenüber einem datenbasierten Dialog über Qualität und Wirkung ist unangebracht. Wenn rechtliche Hürden der Kooperation abgebaut werden, ermutigt dies jene, die kooperieren

wollen, und diejenigen, die bisherige Routinen weiterführen wollen, können Veränderung nicht mehr mit Verweis auf unüberwindbare Grenzen der Zuständigkeit abwehren. Wenn kommunale Leistungsträger wie etwa die Jugendämter in Wahrnehmung ihrer Steuerungsverantwortung deutlich machen, dass sie einen datenbasierten Dialog über Qualität und Wirkung wollen und auch bereit sind, die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, werden sie unter den Leistungserbringern Partner finden, die bereit sind mitzuwirken. Wenn sich ein solcher Dialog etabliert, werden diejenigen, die mauern, keinerlei kritische Erfahrungen preisgeben und nur auf eine möglichst positive Selbstdarstellung setzen, mehr und mehr antiquiert erscheinen. Ohnehin, wenn regional differenzierte Daten verfügbar sind, werden sich Selbstdarstellungen an der Realität messen lassen müssen. Zugleich eröffnet ein datenbasierter Dialog über Qualität und Wirkung auch die Chance, das fokussiert wahrzunehmen, was die soziale Infrastruktur leistet, um Menschen zu stärken, und wo sie die soziale Realität verändert. Dies wirkt ermutigend und kann jene politischen Kräfte unterstützen, die sich für eine wirkmächtige soziale Infrastruktur in einem starken Sozialstaat einsetzen.

Vielleicht könnte ein solcher Dialog zudem die Debatte über eine stärker sozialräumlich orientierte Ausrichtung der sozialen Arbeit bereichern. Das Sozialraumkonzept fordert von den einzelnen Fachdiensten, die sich jeweils einem abgrenzbaren sozialen Problem widmen, die fachliche Isolierung eines versäulten Sozialsystems zu überwinden und stärker fachübergreifend zu handeln. Mittlerweile bekennen sich alle Wohlfahrtsverbände und viele soziale Träger zu dem Anspruch, sozialräumlich zu arbeiten (BAGFW 2015). Die Debatte hierzu wird aber bisher zu abstrakt geführt, das Ausmaß konzeptioneller Rhetorik steht in einem Missverhältnis zur Verbreitung des Konzepts (Becher 2020, S. V). „Vernetzung“ ist zu einem beliebten Wort des Sozialchinesisch geworden; es ist genügend abstrakt, um alles meinen zu können, von einer gelegentlichen Information bis hin zu einer intensiven Zusammenarbeit an gemeinsamen Zielen. Da Ämter oder Einrichtungen auch in einer versäulten Welt getrennter Zuständigkeiten nicht gänzlich vermeiden können, miteinander zu reden, kann man stets sagen, man arbeite „schon immer“ vernetzt. In vielen konzeptionellen Bekenntnissen bleibt völlig offen, was es denn konkret heißt, wenn Einrichtungen und ihre Mitarbeitenden sich „hin zum Sozialraum öffnen“, den Stadtteil „als Ganzes in den Blick nehmen“, dort „Synergien sozialräumlich erkennen“ und „aktiv an der Gestaltung von Empowermentprozessen arbeiten“, um so zum „lokalen Innovationsmotor“ zu werden. Diese Flucht in die Abstraktion hat viel damit zu tun, dass das Konzept der Sozialraumorientierung so hehr und leuchtend ist, dass die Schritte der Veränderung, die auch die engagiertesten Akteure unter widrigen Bedingungen gehen können, so klein erscheinen, dass man sie lieber nicht konkret benennt. Meine Hoffnung wäre, dass der datenbasierte Dialog zwischen den Akteuren helfen kann, diese Abstraktion zu überwinden.

Abschließen will ich mit einem Hinweis auf das Verhältnis von Kommunen und sozialen Trägern, das durchaus entscheidend ist, wenn es darum geht, Zusammenarbeit und den Aufbau lokaler Präventionsketten zu fördern. Wie vertrauensvoll oder wie konfliktiv dieses Verhältnis ist, unterscheidet sich nach Kommunen.

Aber es zeigen sich gewisse Grundkonflikte, die, wenn sie sich verhärten, bis zu einer gegenseitigen Schädigkeitsvermutung reichen können. Die sozialen Leistungserbringer leben in einer gewissen Hab-Acht-Stellung; wenn Kommunen bisherige Ansätze infrage stellen, so stehen sie im Verdacht, damit ausschließlich Geld sparen zu wollen. Es gibt in der Sozialdebatte eine Grundströmung, die stets wittert, das Soziale solle dem Diktat der Ökonomie unterworfen werden, wenn Überlegungen zu Wirkungen und Kosten eine Rolle spielen.

Der spiegelbildliche Vorbehalt richtet sich von Seiten der Kommunen immer wieder gegen die Freie Wohlfahrtspflege. Die Forderung nach einem Ausbau sozialer Dienste, nach verlässlicher Finanzierung präventiver Leistungen und der Einhaltung fachlicher Standards landet rasch in der Schublade, eigentlich doch nur wirtschaftliche Interessen zu vertreten und auf die Absicherung des eigenen Geschäftsmodells zu zielen. Wohlfahrtsverbände wiederum dürfen nicht auf die Rolle als Auftragnehmer verengt werden. Auch ihre Funktion als Leistungserbringer nehmen sie in einer Verantwortung für das System sozialer Sicherung wahr.

Ein Dialog gelingt in grundsätzlicher Akzeptanz der gegenseitigen Rollen, in Transparenz und im Verständnis der gemeinsamen Aufgabe, ein effektives und effizientes Hilfesystem zu verantworten, das Menschen unterstützt und zudem befähigt für ein Leben in Autonomie. Auch dazu könnte ein datenbasierter Dialog vor Ort beitragen.

Literatur

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege [BAGFW] (2015), Der Sozialraum als Ort der Teilhabe. Standortbestimmung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, März 2015 https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Stellungnahmen/2015/BAGFW_Standortbestimmung_Sozialraum_final.pdf (22.03.2023).

Becher, Berthold (2020), Vorwort, in: Wössner, Ulrike (Hg.): Sozialraumorientierung als Fachkonzept Sozialer Arbeit und Steuerungskonzept von Sozialunternehmen. Grundlagen – Umsetzungserfordernisse – Praxiserfahrungen, Wiesbaden: Springer VS, S. V–VII.

Cremer, Georg (2021), Sozial ist, was stark macht. Warum Deutschland eine Politik der Befähigung braucht und was sie leistet, Freiburg: Herder.

Cremer, Georg (2022), Politik der Befähigung. Anforderungen an die soziale Infrastruktur und ihre Akteure, Soziale Passagen – Journal für Empirie und Theorie Sozialer Arbeit, 1/2022, <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s12592-022-00417-5.pdf> (02.03.2023).

Deutscher Caritasverband (2012), Was wirklich zählt. Studie zu Bildungschancen, Neue Caritas Spezial 1/2012, <https://www.caritas.de/neue-caritas/spezialausgaben/studie-zu-bildungschancen-was-wirklich-z> (22.03.2023).

Land Brandenburg (2023), Landesamt für Arbeitsschutz, Verbraucherschutz und Gesundheit <https://gesundheitsplattform.brandenburg.de> (22.03.2023).

LWL – Landesjugendamt Westfalen, LVR – Landesjugendamt Rheinland (2013), Qualitätsentwicklung in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe, https://www.lwl-landesjugendamt.de/media/filer_public/c2/6e/c26e60ce-3a31-489e-b16b-b21370d77c1f/umsetzung__79und79asqbviii.pdf (22.03.2023).

Rawls, John (1975), *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Sen, Amartya (1979), *Equality of What? The Tanner Lecture of Human Values*. Stanford University, May 22, 1979, https://tannerlectures.utah.edu/_documents/a-to-z/s/sen80.pdf (22.03.2023).

Sen, Amartya (2001), *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press.

Sen, Amartya (2010), *Die Idee der Gerechtigkeit*, München: C.H. Beck.

Tamm, Marcus (2012), *Berechnungen und wissenschaftliche Auswertungen im Rahmen des DCV-Projektes „Bericht über Bildungschancen vor Ort“*. Endbericht (Forschungsprojekt des Deutschen Caritasverbandes), Essen: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, <https://www.econs-tor.eu/bitstream/10419/69952/1/725297441.pdf> (22.03.2023).

Tillmann, Klaus-Jürgen (2016), *Empirische Bildungsforschung in der Kritik – ein Überblick über Themen und Kontroversen*, in: Baumert, Jürgen; Tillmann, Klaus-Jürgen (Hg.), *Empirische Bildungsforschung. Der kritische Blick und die Antwort auf die Kritiker*, Zeitschrift für Erziehungswissenschaft. Sonderheft 31, S. 5–22.

ISSN 0179-2318

Speyer 2023

Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Postfach 14 09 · 67324 Speyer
Freiherr-vom-Stein-Str. 2 · 67346 Speyer
Telefon: +49(0)6232 654-215
Telefax: +49(0)6232 654-208
E-Mail: langnickel@uni-speyer.de
Internet: www.uni-speyer.de