



Kommunales Präventionsmonitoring: Konzept – Umsetzungspotentiale – Alternativen



David H. Gehne, Jörg-Peter Schräpler

Auf einen Blick

- Ansätze eines integrierten Monitorings haben im Rahmen des Aufbaus einer kommunalen Präventionspolitik in Kommunen eine hohe Bedeutung.
- Neu ist im Kontext von Prävention vor allem die Orientierung am Lebenslauf von Kindern und Jugendlichen.
- Dieses Konzept trifft auf eine heterogene Landschaft von kleinräumigen kommunalen Berichtssystemen.
- Darüber hinaus gibt es alternative Ansätze, die auch als Serviceangebot Informationsgrundlagen für den Aufbau einer Präventionspolitik liefern können.

Bedeutung integrierter Berichterstattung im Rahmen kommunaler Präventionspolitik¹

Seit dem Jahr 2012 wird in Nordrhein-Westfalen intensiv in Kooperation mit den Kommunen am Auf- und Ausbau von sogenannten Präventionsketten gearbeitet, das heißt an ineinandergreifenden vorbeugenden Maßnahmen zur Bekämpfung der Folgen von Armut bei Kindern und Jugendlichen. Insgesamt 40 Modellkommunen arbeiten im Rahmen des Landesmodellprojektes *Kommunale Präventionsketten Nordrhein-Westfalen* (früher KeKiz) am Auf- und Ausbau von Präventionsketten in

Kommunen. Eine Besonderheit des Modellprojektes ist, dass teilnehmende Kommunen kein einheitliches, detailliertes Konzept ‚von oben‘ umsetzen müssen, sondern im Rahmen von relativ allgemeinen Grundsätzen (zum Beispiel: ‚Vom Kind her denken‘, Fokussierung von Bildungsübergängen, wirkungsorientierte Steuerung mithilfe eines sozialräumlichen Präventionsmonitorings) eigene, den örtlichen Gegebenheiten angepasste Lösungen finden sollen. Die Bedeutung einer kommunalen Präventionsberichterstattung wurde von Anfang an im Rahmen der konzeptionellen Entwicklung präventiver Ansätze unterstrichen.

Hinter der besonderen Bedeutung eines Monitorings steht ein rationales, kreisförmiges Planungsverständnis. Die Zielerreichung soll in einer bestimmten Zeitperiode mithilfe von passenden Daten (Indikatoren) messbar gemacht werden: Welche Maßnahmen führen mit welchen Effekten zum Ziel? Daraufhin wird die Zielerreichung bewertet und kritisch diskutiert, inwieweit die eingesetzten Mittel und Maßnahmen der Zielerreichung dienen, um diese Mittel und Maßnahmen ggf. anzupassen. Dieses Verständnis ist spätestens seit der Planungseuphorie der 1970er Jahre grundsätzlich in vielen Politikfeldern präsent und erscheint theoretisch betrachtet auch alternativlos: Wie sollte sonst auch eine Entscheidung über den Einsatz von Ressourcen (Geld und Personal) legitim begründet werden? Ob diese Form von Rationalität in realen Verwaltungen wirklich existiert, ist in der Verwaltungswissenschaft umstritten.



Sowohl die starke Betonung der Bedeutung des Monitorings im Rahmen der *Kommunalen Präventionsketten* als auch die Frage, wie rational Entscheidungen eigentlich getroffen werden, sind alles andere als neue Themen. Seit über zwanzig Jahren arbeiten verschiedene Akteure in Nordrhein-Westfalen an der Entwicklung und dem Aufbau von kleinräumigen Berichtssystemen auf kommunaler Ebene. Die Themen und Anlässe dafür wechselten, die Grundelemente blieben aber gleich. Das Ergebnis der Bemühungen von verschiedenen Seiten ergibt eine sehr heterogene Landschaft von mehr oder weniger ausgereiften kleinräumigen Berichtssystemen, die auch in ein und derselben Kommune zum Teil nebeneinander existieren können. Trotz aller Bemühungen in der wissenschaftlichen Beratung und trotz aller Versuche, auch in Modellprojekten Berichtssysteme aufzubauen und in ihrer Qualität zu verbessern, sind wir bisher weit davon entfernt, *einheitliche Standards* einer kommunalen kleinräumigen Sozialberichterstattung feststellen zu können.

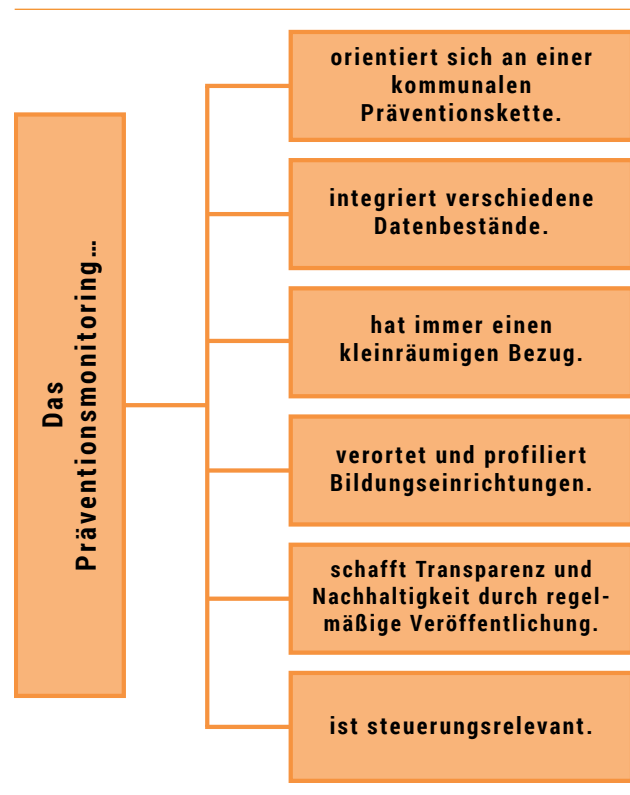
Ziel und Ansatz der Expertise

Im Rahmen dieser FGW-Kurzexpertise wurde eine exemplarische Bestandsaufnahme und strukturierte Analyse vorhandener kleinräumiger Berichtssysteme im Themenbereich Soziales und Prävention durchgeführt. Die Studie verfolgt drei Ziele. Erstens werden vorhandene Berichtssysteme vergleichend analysiert, um dabei sowohl den planungsbezogenen Handlungsbedarf als auch die kommunalen Handlungsmöglichkeiten für ein kleinräumiges Präventionsmonitoring darzustellen. Zweitens sollen mit Blick auf eine nachhaltig integrierte Berichterstattung Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis formuliert werden, damit aus ‚Daten Taten‘ werden. Dazu wurden zunächst auf der Basis vorliegender Berichte und Quellen im Rahmen der *Kommunalen Präventionsketten* die aktuellen Konzepte und Ansätze eines integrierten, kleinräumigen Monitorings systematisch aufbereitet. Dann wurden exemplarisch vorhandene gute Ansätze kommunaler kleinräumiger Sozialberichterstattung sowie Beispiele nichtkommunaler kleinräumiger integrierter Analysen vorgestellt. Besonders wichtig erscheint in diesem Zusammenhang bei der Diskussion über die Umsetzung und Nachhaltigkeit eines Monitorings, die kommunalen Potentiale der Umsetzung nicht aus den Augen zu verlieren. Daher wurden in einem dritten Schritt – gerade mit Blick auf die Einsatzpotentiale eines kleinräumigen Präventionsmonitorings fünf Expert_inneninterviews mit Personen durchgeführt, die entweder in Kommunen für die Berichterstattung zuständig sind oder die die Kommune bei Entwicklung und Aufbau von Monitoringsystemen beraten. Auf der Grundlage der Metaanalyse und der Expert_inneninterviews werden abschließend Handlungsempfehlungen vorgestellt.

Abb. 1

Sechs Merkmale eines Präventionsmonitorings.

Quelle: Eigene Darstellung.



Ansatz eines kommunalen Präventionsmonitorings

Ein kommunales Präventionsmonitoring hat sechs Merkmale, diese werden in Abbildung 1 vorgestellt.

Neu ist daran vor allem die Orientierung am Lebenslauf von Kindern und Jugendlichen, die Fokussierung auf Bildungsübergänge und die Zusammenführung der Entwicklungsprofile von Bildungseinrichtungen mit Ansätzen der Sozialberichterstattung.

Umsetzungspotentiale eines kleinräumigen und integrierten Monitorings und Alternativen

Im Rahmen einer kritischen Betrachtung der Ergebnisse (Review) wurden der planungsbezogene Handlungsbedarf und kommunale Handlungsmöglichkeiten ausgelotet und dargestellt sowie verschiedene Konzepte und Ansätze systematisch aufbereitet. Dieses systematische Review sollte einerseits die Vielfalt der Berichte vor dem Hintergrund ihrer Geschichte und Entstehung verdeutlichen, andererseits aber auch zeigen, dass kleinräumiges integriertes Monitoring eigentlich schon lange in verschiedenen Rahmenbedingungen erfolgreich praktiziert wird. Wir nutzten bei unserer Darstellung und dem Vergleich



der Monitoringsysteme ein Analyseraster, das aus drei Kriterien besteht: *Anlass und Organisatorisches; Integrierte Themen, Daten und Darstellung* und *Kleinräumigkeit*.

Die Durchführung eines integrierten Monitorings ist eine *freiwillige kommunale Aufgabe*, daher ist es weder selbstverständlich, dass es in jeder Kommune eine entsprechende Berichterstattung gibt, noch ist zu erwarten, dass alle Kommunen mit einer Berichterstattung denselben Standards folgen. Rahmenbedingungen, personelle Ressourcen, Möglichkeiten des Datenzugangs und nicht zuletzt die Problemlagen und verfolgten Ziele einer Berichterstattung sind ebenfalls sehr vielfältig. Wie unsere Auswertung der qualitativen Expert_inneninterviews ergab, ist es für den Erfolg des Vorhabens besonders wichtig, dass die zuständige Koordinierungsstelle die Rückendeckung der betroffenen kommunalen Führungskräfte in den Abteilungen hat. Für die Umsetzung sind zudem ein Beschluss und die Benennung von Zuständigkeiten notwendig, die auch in der Verwaltung klar kommuniziert werden müssen. So können etwaige Kooperationshürden gesenkt werden. Ein weiteres Ergebnis unserer qualitativen Interviews war, dass in diesem Zusammenhang auch der Aspekt der *Beziehungsarbeit* eine wichtige Rolle spielt. Beziehungsarbeit fördert die Vertrauensbildung der Akteure untereinander; vorhandene Kooperationshürden lassen sich so eher abbauen. Die erfolgreiche Durchführung und die Präsentation der Resultate sollten daher auch nach außen hin als ein gemeinsames Ergebnis dargestellt werden.

Wie unser systematisches Review zeigt, unterscheiden sich im Rahmen des kleinräumigen kommunalen Monitorings die behandelten Themen wie auch die vorhandenen Datenbestände und verwendeten Datenquellen teilweise erheblich. Denn die kommunalen Rahmenbedingungen, die personellen Ressourcen, die Möglichkeiten des Datenzugangs sowie die vorliegenden Problemlagen und damit auch die verfolgten Ziele einer Berichterstattung können äußerst vielfältig sein. Zudem besteht insbesondere in Bezug auf die genutzten Datenbestände und Datenquellen eine eindeutig erkennbare *Pfadabhängigkeit*, einmal eingeführte und vorhandene Berichterstattungssysteme sollten aus Effizienzgründen genutzt und integriert werden. Nachteilig ist sicherlich, dass die verwendeten Daten für andere Zwecke erhoben wurden und evtl. methodisch nicht unbedingt optimal zu dem Vorhaben passen.

Das methodische Vorgehen selbst variiert in den kommunalen Berichten, allerdings werden von allen untersuchten Kommunen einheitliche Mindeststandards eingehalten.

So werden zur Beschreibung der Verteilung verschiedener Merkmale insbesondere für Teilräume in der Regel gut aufbereitete Tabellen, Grafiken und Karten verwendet. Einzelne Kommunen gehen methodisch noch einmal deutlich weiter in ihrer Analyse und setzen multivariate statistische Verfahren (die gleichzeitig mehrere Variablen einbeziehen) ein, wie etwa Clusteranalysen zur Identifikation von Gruppen bzw. zur Analyse von Strukturen, oder bilden Messwerte (Indizes) mittels relativ komplexer mehrstufiger Verfahren.

Ein integratives kommunales Monitoring hat immer einen räumlichen Bezug. Die zu analysierenden Teilräume können unterschiedlich geschnitten sein; Kommunen verwenden hierfür häufig Begriffe wie Blockebene, Stadtteil, Sozialraum oder Quartier. Die Entscheidung, auf welcher Ebene ein Monitoring durchgeführt werden soll, ist nicht ohne Bedeutung, da das Ergebnis teilweise davon abhängt. Ungünstig geschnittene oder zu große Raumeinheiten können relevante Zusammenhänge verdecken. Auch hier besteht wieder eine starke Pfadabhängigkeit, es wird in der Regel die Raumebene verwendet, auf der wichtige Datensätze schon im System vorliegen und zusammengeführt werden können. Insofern gilt durchaus, dass die Möglichkeiten der Zusammenführung von Daten im integrierten Monitoring die Verwendung von Raumeinheiten prägt und nicht die Frage, welche Räume idealerweise verwendet werden sollten.

Insgesamt gesehen bestätigt sich nach unserer exemplarischen Analyse die These, dass als Ergebnis der Bemühungen von verschiedenen Seiten in den letzten zwanzig Jahren eine sehr heterogene Landschaft von mehr oder weniger ausgearbeiteten kleinräumigen Berichtssystemen entstanden ist, die im kommunalen Kontext auch die skizzierten Funktionen eines Monitorings erfüllen. Wir sind aber weit davon entfernt, *flächendeckende einheitliche Standards* einer kommunalen kleinräumigen Sozialberichterstattung beobachten zu können. Es ist jedoch auch deutlich geworden, dass es viele gute kommunale Beispiele für nachhaltiges integriertes Monitoring gibt.

Kurz gesagt: *Kommunen haben Interesse an guter Berichterstattung, aber nicht zwingend an gleichen Standards und Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen.*

Dafür gibt es in NRW alternative Zugänge aus einer Hand, wie am Beispiel der kleinräumigen, flächendeckenden Analyse von Armutsstrukturen im Rahmen des Landessozialberichts 2016² gezeigt werden konnte.



Handlungsempfehlungen

- **Kommunen sollten weiterhin integriertes Monitoring zu Planungs- und Steuerungszwecken durchführen.** Diese Empfehlung erscheint trivial, aber auch im Rahmen dieser Studie bestätigt sich erneut, dass Monitoring in den vorgestellten Beispielen die beschriebenen Funktionen erfüllt. Die Akteure in den Kommunen müssen sich jedoch selbst dazu auf den Weg machen, da wahrscheinlich der Anreiz von außen alleine Anstöße geben kann, aber nicht ausreicht, um Monitoring *nachhaltig* ein- und umzusetzen.
- **Das Land NRW sollte weiter in die Entwicklung des integrierten Monitorings in Kommunen investieren.** Förderprojekte haben in einigen Fällen geholfen, die Einführung von Monitoring voranzubringen. Auch die *Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung* (FSA) sollte ihre Arbeit auf Dauer fortsetzen und Kommunen beraten und unterstützen. Eine solche Anlaufstelle, die die Kompetenz in Sachen integrierten Monitorings bündelt und unabhängig von zeitweiligen Förderzuwendungen Beratung anbietet, hat bis zu ihrer Gründung auch gefehlt. Auch Modellprojekte wie die *Kommunalen Präventionsketten* sollten weiterhin die Weiterentwicklung des integrierten Monitorings fokussieren und die Zusammenarbeit mit Stellen wie der FSA dabei fortsetzen und intensivieren. Wenn sich dies aber weiterhin im Bereich der freiwilligen Leistungen der Kommunen abspielt, können solche Stellen zwar für Standards werben, umsetzen müssen sie aber die Kommunen selbst mit den beschriebenen Ergebnissen. Standardisierung von Berichterstattung ist am wahrscheinlichsten, wenn die Aufgabe per Gesetz zur Pflichtaufgabe der Kommunen gemacht wird und dann auch relativ detailliert beschrieben wird, wie die Berichterstattung gestaltet sein soll. Es gibt aber keine Anzeichen, dass der Landesgesetzgeber diese Absicht verfolgt, denn diese neue pflichtige Aufgabe müsste sonst auch aus dem Landeshaushalt finanziert werden (Konnexitätsprinzip).
- **Das Land NRW sollte daher Ansätze wie die kleinräumige, flächendeckende Armutsbekämpfung im Landessozialbericht 2016 und den Soziale Schulindex weiterführen und ausweiten, z. B. um zusätzliche Segregationsdimensionen (die Bereiche der ethnischen und demografischen Entmischung) und die Berechnung eines Sozialindex für Kitas.** Damit erhält das Land ein integriertes Monitoring aus einer Hand, das auch in der Diskussion mit den Kommunen über Maßnahmen vor Ort eine Rolle spielen kann.

Der Ansatz sollte weiterhin in Richtung einer Dienstleistung für Kommunen ausgeweitet werden, die entweder noch kein ausgearbeitetes Monitoring haben oder die ihr Monitoring weiterentwickeln wollen. Diesen Kommunen könnten kleinräumige Daten, Indexdaten zu Schulen sowie Kartengrundlagen zur Verfügung gestellt werden. Die FSA wiederum kann die Kommunen dann bei der Umsetzung vor Ort unterstützen.

Anmerkungen

- 1 - Unter kommunaler Präventionspolitik ist ein neues Handlungsfeld der Kommunen zu verstehen, das sich vorbeugend mit dem gelingenden Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen befasst, um ihnen, ungeachtet ihrer Herkunft, die bestmöglichen Chancen für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu eröffnen.
- 2 - Landessozialbericht 2016: www.sozialberichte.nrw.de/sozialberichterstattung_nrw/aktuelle_berichte/SB2016.pdf

Über die Autoren

Dr. David H. Gehne - Geschäftsführer und Forschungskoordinator des Zentrums für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR), Fakultät für Sozialwissenschaft, Ruhr-Universität Bochum.

Prof. Dr. Jörg-Peter Schräpler - Professor für Sozialwissenschaftliche Datenanalyse, Fakultät für Sozialwissenschaft und stellvertretender Geschäftsführender Leiter des ZEFIR, Ruhr-Universität Bochum.

Impressum

Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.),
Kronenstraße 62, 40217 Düsseldorf, Telefon: 0211 99450080,
E-Mail: info@fgw-nrw.de, www.fgw-nrw.de

Geschäftsführender Vorstand: Prof. Dr. Dirk Messner,
Prof. Dr. Ute Klammer (stellv.)

FGW-Themenbereich: Vorbeugende Sozialpolitik

Prof. Dr. Ute Klammer, Vorstandsmitglied (Hrsg.)

Katja Jepkens, wissenschaftliche Referentin (Hrsg.)

Ralitsa Petrova-Stoyanov, wissenschaftliche Referentin (Hrsg.)

Layout: Olivia Pahl, Referentin für Öffentlichkeitsarbeit

Förderung: Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes
Nordrhein-Westfalen

Erscheinungsdatum: Düsseldorf, März 2019

ISSN: 2510-4098

Erfahren Sie mehr in der Studie:

FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik 16
www.fgw-nrw.de/studien/sozialpolitik16.html

