

Stolz, Heinz-Jürgen

## Zwischen Gestaltungskraft und Ernüchterung - Kommunale Netzwerkkoordination im Bereich Bildung, Erziehung und Betreuung

*Die Deutsche Schule 106 (2014) 1, S. 50-61*



Quellenangabe/ Reference:

Stolz, Heinz-Jürgen: Zwischen Gestaltungskraft und Ernüchterung - Kommunale  
Netzwerkkoordination im Bereich Bildung, Erziehung und Betreuung - In: Die Deutsche Schule 106  
(2014) 1, S. 50-61 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-258441 - DOI: 10.25656/01:25844

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-258441>

<https://doi.org/10.25656/01:25844>

in Kooperation mit / in cooperation with:



**WAXMANN**  
[www.waxmann.com](http://www.waxmann.com)

<http://www.waxmann.com>

### Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### Kontakt / Contact:

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Mitglied der

  
Leibniz-  
Gemeinschaft

---

Heinz-Jürgen Stolz

## **Zwischen Gestaltungskraft und Ernüchterung – Kommunale Netzwerkkoordinierung im Bereich Bildung, Erziehung und Betreuung**

---

### **Zusammenfassung**

*Der Beitrag skizziert in essayistischer Form die gestiegenen Herausforderungen im Bereich Bildung, Erziehung, Betreuung, die – folgt man dem aktuellen fachpolitischen Diskurs – nur noch im Rahmen einer kommunal koordinierten interinstitutionellen Zusammenarbeit mit den Hauptakteuren Schule, Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheitsförderung, Arbeitsmarktförderung und soziale Sicherungssysteme zu bewältigen ist. Ungeachtet fehlender ordnungspolitischer, struktureller und fachlicher Voraussetzungen erscheint das Setzen auf kommunal koordinierte Netzwerke derzeit „alternativlos“, was sich vor Ort in einer eigentümlichen Mischung aus Gestaltungsoptimismus und Ernüchterung niederschlägt. „Der Weg entsteht beim Gehen“ – so ließe sich die aktuelle Situation am griffigsten beschreiben.*

*Schlüsselwörter: Bildungslandschaften, Local Governance, Netzwerkmanagement, Präventionsketten*

### **Between Creativity and Disenchantment – Communal Network Coordination in the Fields of Education and Care**

#### **Abstract**

*This article delineates in an essayistic manner the risen challenges in the field of education and care. According to ongoing specialist discussions, the latter can only be managed within the frame of a communally coordinated inter-institutional cooperation between the main actors, namely schools, children and youth welfare services, health promotion, employment promotion, and social safety systems. Although regulative, structural and professional preconditions are missing, backing communally coordinated networks seems to be at the moment the one and only alternative, which is reflected in a*

*peculiar mélange of creative optimism and disenchantment on the ground. "The path results from going" – this may be the handiest description of the current situation.*

*Keywords: educational landscapes, local governance, network management, chains of prevention*

Kommunale Netzwerkkoordinierung hat Hochkonjunktur: Ob Bildungslandschaften<sup>1</sup>, Präventionsketten<sup>2</sup> oder Netzwerke Frühe Hilfen<sup>3</sup> – immer neue Aufgaben im Bereich Bildung, Erziehung und Betreuung scheinen die Ressort- und Linienorganisation öffentlicher Verwaltungen zu überfordern, weshalb der Ruf nach interinstitutionell und multiprofessionell gestalteten sowie kommunal koordinierten Lösungsansätzen unter Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure lauter wird. Die Grundidee besteht darin, alle gesellschaftlichen Kräfte zu bündeln, um adressaten- und adressatinnengerechte Lösungen zu finden. Das mittlerweile überstrapazierte Sprichwort, dass es ein ganzes Dorf (wohl eher einen Sozialraum) brauche, um ein Kind zu erziehen, mag man vielleicht gar nicht mehr lesen wollen, es trifft aber den Kern der Sache.

Eine primäre Subjekt- und Lebensweltorientierung der Netzwerkarbeit wird – zumindest programmatisch – immer wieder eingefordert: So sollen lokale Bildungslandschaften „von unten“ (vgl. Reutlinger o.J.) – also von den sozialräumlich geprägten Lebens- und Lernbedingungen der Kinder und Jugendlichen her (vgl. Deinet o.J.) – entwickelt werden; kommunale Präventionsketten sollen z.B. im Rahmen des derzeit in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung durchgeführten NRW-Landesmodellvorhabens „Kein Kind zurücklassen. Kommunen in NRW beugen vor“<sup>4</sup> (KEKIZ) „vom Kind her“ gedacht werden, und auch im Feld der „frühen Hilfen“ laufen energische Bestrebungen, dabei familienunterstützend-primärpräventive Ansätze gegenüber der Kontroll- und Wächterfunktion des Jugendamtes zur Abwendung von Kindeswohlgefährdungen nach dem Bundeskinderschutzgesetz deutlicher zu profilieren.

Kommunal koordinierte Netzwerke sollen also nicht eine bloße Verlängerung des Verwaltungshandelns mit anderen Mitteln sein; vielmehr sind sie – in soziologischer Fachterminologie – als *kulturelles* Projekt zu verstehen, für das Elemente wie

---

1 Den aktuellen fachpolitischen Stand zur Diskussion fokussiert die „Münchener Erklärung“ des Deutschen Städtetags; vgl. URL: [http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/muenchener\\_erklaerung\\_2012\\_final.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/muenchener_erklaerung_2012_final.pdf); Zugriffsdatum: 10.10.2013.

Vgl. auch den derzeit anlaufenden Transferprozess aus dem Bundesprogramm „Lernen vor Ort“; URL: <http://www.lernen-vor-ort.info/>; Zugriffsdatum: 10.10.2013.

2 Für erste Informationen zum Begriff siehe URL: [http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/publikationen/dokumente\\_97/inform\\_2\\_2011.pdf](http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/publikationen/dokumente_97/inform_2_2011.pdf); Zugriffsdatum: 10.10.2013.

3 Informationen zur aktuellen Bundesinitiative Frühe Hilfen finden sich auf den Seiten des „Nationalen Zentrums Frühe Hilfen“ (NZFH) unter URL: <http://www.fruehehilfen.de/bundesinitiative-fruehe-hilfen/>; Zugriffsdatum: 10.10.2013.

4 Für erste Informationen zum Landesmodellvorhaben siehe URL: <https://www.kein-kindzuruecklassen.de/Startseite.php>; Zugriffsdatum: 10.10.2013.

institutions- und professionsübergreifende Zusammenarbeit und beteiligungsorientierte Qualitätsentwicklungsprozesse maßgebend sind. Schwierig wird es immer da, wo politische Entscheidungsträger den „Outcome“ dieser ganzen Anstrengungen in Messgrößen und (Thema „Präventionsketten“) haushaltsstellengenauen Einspareffekten und Effizienzgewinnen beziffert sehen wollen; das Stichwort hierzu lautet „Evidenzbasierung“. An dieser Stelle trifft der *prozess- und konsensorientierte* Blick der Netzwerkgestaltung auf den *ergebnisorientierten* Blick der (kommunalen) Steuerungsebene. Im Schnittfeld dieser Sichtweisen steht dann das kommunale *Fachcontrolling* (etwa im Jugendamt oder in der Sozialplanung), dessen Aufgabe es ist, fachlich verantwortbare, in einem strategischen Zielfindungsprozess integrierte Indikatoren zu erarbeiten, an denen sich die Netzwerkeffektivität bemessen kann. Immer geringere Akzeptanz finden hingegen Evaluationsdesigns, die lediglich die *Zufriedenheit* der Beteiligten mit dem Netzwerk messen. Man kann – z.B. in der Gestaltung von Ganztagsbildung – auch mit *zu wenig* zufrieden sein, und umgekehrt entstehen gerade in fachlich anspruchsvollen, multiprofessionellen Kooperationszusammenhängen möglicherweise mehr Reibungsflächen, die das Zufriedenheitsmaß senken, obwohl man im Grunde genommen in der fachpolitisch gewünschten Richtung „unterwegs“ ist. Die von Seiten der Politik eingeforderte *Outcome-Orientierung* der Netzwerkarbeit, also die Bemessung dessen, was diese eigentlich für Kinder, Jugendliche, Eltern – aber auch für die Institutions- und Organisationsentwicklung der Netzwerkpartner – leistet, bringt die Praxis- und Evaluationsforschung zwar regelmäßig ins Schwitzen, ist aber letztendlich legitim und unabweisbar. Warum auch sollten öffentliche Gelder, Sach- und Personalressourcen in kommunale Netzwerke fließen, von denen sich am Ende des Tages nicht sagen lässt, ob und was sie eigentlich den Menschen selbst bringen?

Der vorliegende Artikel beleuchtet in einer eher essayistischen Form den im Vorangegangenen skizzierten Gesamtzusammenhang und stützt sich dabei auf die langjährige Erfahrung des Autors in der wissenschaftlichen Erforschung und Begleitung „Lokaler Bildungslandschaften“<sup>5</sup> und „Kommunaler Präventionsketten“<sup>6</sup>.

Zugespitzt lautet die Frage: Was können kommunal koordinierte Netzwerke leisten? Sind sie nur ein Feigenblatt für ausbleibende ordnungspolitische Reformen? Erfüllen sie bereits heute die in sie gesetzten, weit gespannten Erwartungen? Oder braucht ihre Entwicklung einfach nur mehr Zeit, um nachhaltig wirken zu können?

---

5 Vgl. den DJI-Projektlink zum Thema „Lokale Bildungslandschaften“ mit weiterführenden Informationen unter URL: <http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=596>, sowie URL: <http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=595>; Zugriffsdatum: 10.10.2013.

6 Vgl. den KEKIZ-Projektlink mit weiterführenden Informationen unter URL: <https://www.kekindzuruecklassen.de/koordinierungsstelle.php>; Zugriffsdatum: 10.10.2013.

## 1. Grenzen administrativen Handelns

Aus sozialwissenschaftlicher Sicht ist die hohe Plausibilität und Akzeptanz kommunaler Koordination – auch im Bereich nicht-kommunaler Stakeholder, wie etwa von Schulen oder bestimmten Einrichtungen im Bereich des Gesundheitswesens – ein vergleichsweise neues und durchaus auch erklärungsbedürftiges Phänomen, das unter dem Begriff „Local Governance“ (vgl. Schwalb/Walk 2007) diskutiert und erforscht wird. Zwar lässt sich begründen, dass die kommunale Ebene einerseits infrastrukturell breit genug aufgestellt ist, um eine integrierte Fachplanung durchführen zu können, andererseits aber auch noch nahe genug an den Lebensverhältnissen der Menschen „dran“ ist, um praxistaugliche Lösungen zu entwickeln – allerdings erklärt dies nicht, warum wir erst seit ca. Mitte der 1990er-Jahre von regionalen Bildungslandschaften sprechen (und erst weit später von kommunalen Präventionsketten). Was also hat sich in dieser Zeit so grundlegend verändert?

Da wäre zum einen der Anstieg gesellschaftlicher Differenzierung, der soziologisch auch als Komplexitätssteigerung bezeichnet wird. In Deutschland gibt es z.B. mittlerweile – sage und schreibe – 12 Sozialgesetzbücher, 16 Schulgesetze der Länder, viele andere relevante Gesetze im föderalen Mehrebenensystem (zum Teil mit der Spiegelung von Bundesgesetzen in äußerst relevanten Ausführungsgesetzen der Länder), dazu noch eine Reihe europäischer Regelungen, eine Unzahl wichtiger Förderrichtlinien und Förderprogramme u.v.m.; selbst Spezialisten und Spezialistinnen überschauen diese Flut an Gesetzen, Leistungsparagrafen, gesetzlichen Kooperationsverpflichtungen und dergleichen bestenfalls noch sektoral.

*Pointiert gesagt: Die (föderale) Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland hat sich heillos „ver-differenziert“.*

Man hat dabei den Versuch unternommen, die wachsende Vielzahl von Lebenslagen und individualisierten Lebensentwürfen irgendwie per gesetzlicher Regulierung abzudecken und quasi für jede Eventualität eine gesetzliche Regelung bereitzustellen. Im Ergebnis hat man dabei aber einen in sich nur unzureichend abgestimmten Korpus abstrakter Vorschriften erhalten, die die immer konkreten Lebenslagen der Menschen nicht „einfangen“ konnten, also quasi immer schon zu spät kamen. Schon Hegel wusste, dass das Recht abstrakt ist und Lebenssituationen immer als „Fälle“ behandelt und subsumiert. Eine „lebensweltnahe“ (Sozial-)Gesetzgebung kann es infolgedessen gar nicht geben! Und darüber hinaus schützen Gesetze immer auch ganz explizit und unverdeckt das gesellschaftliche Funktionsprinzip, etwa im Sinne von Kapitalverwertung, Humankapitalsicherung und Sozialdisziplinierung – nur innerhalb dieses Rahmens kommen dann eher humanistische und auf das Gemeinwohl

orientierte Aspekte zum Tragen.<sup>7</sup> Schon allein aus diesem Grund kann die Gesetzgebung nicht umfassend auf gesellschaftliche Modernisierungsphänomene wie Individualisierung, sozialstrukturelle Entmischungs- und Polarisierungstendenzen oder die Entwicklung hin zu einer Einwanderungsgesellschaft reagieren.

*Zwischenfazit: Man hat dem Gesetz zu viel zugetraut und zu viel zugemutet.*

Die Gesetzgebung spiegelt den Prozess der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung und Komplexitätssteigerung aber nicht nur, sie reizt ihn auch selbst weiter an. So kennt die Kinder- und Jugendhilfe das Subsidiaritätsprinzip, welches den öffentlichen Jugendhilfeträger (das Jugendamt) dazu verpflichtet, operative Leistungen, für die vor Ort „freie Träger“ zur Verfügung stehen, auch an diese zu delegieren und auskömmlich zu refinanzieren. Auf diese Weise wurde die Expansion einer *Sozialwirtschaft* angereizt, die sich institutionell z.B. als „Freie Wohlfahrtspflege“ manifestiert und mittlerweile ein enormes Gewicht gewonnen hat; gleiches gilt z.B. auch für die Anreizung der Selbstständigkeit von Schule, der u.a. mit Themen wie „Ganztag“ und „Inklusion“ darüber hinaus auch ein Funktionszuwachs zugemutet wurde und wird, der durch ihre gewachsenen Strukturen und durch die sächliche und personelle Ausstattung nicht immer abgedeckt erscheint. Auch diese Entwicklungen steigern die Komplexität im gesellschaftlichen Handlungsfeld von Bildung, Erziehung und Betreuung und verlangen nach Regulierungen, mit denen das System Schule alleine völlig überfordert erscheint.

Hinzu kommt eine Ambivalenz der politischen Anforderungen an Schule, die sich nach dem „PISA-Schock“ und dem Anschub der Ganztagschulentwicklung deutlicher als zuvor zeigt. Auch wenn es politisch inkorrekt ist: Die Institution Schule ist systemisch auf Massenlehrprozesse, mithin auf die Ausrichtung am „Mittelkopf“ (Ernst Trapp) ausgerichtet, nicht auf „individuelle Förderung“. Sie hat zudem eine primäre Selektions- und Allokationsfunktion (vgl. Fend 1980 und Fend 2006, Letzteres mit einer deutlich „versöhnlerischen“ Kernbotschaft, was aber auch nicht ohne Widerspruch geblieben ist; vgl. dazu Tenorth 2006), dient also der Verteilung der nachwachsenden Arbeitskräfte auf die unterschiedlichen Positionen im System gesellschaftlicher Arbeitsteilung – und dabei reden wir nicht von horizontaler Arbeitsteilung auf gleichwertigen Positionen, sondern von einer Klassengesellschaft, in der z.B. Kopfarbeit höher „wert-geschätzt“ wird (im ökonomischen wie normativen Sinne) als Handarbeit, dispositive Tätigkeiten höher als exekutive Tätigkeiten und „produktiv“-berufliche Arbeit mehr als „reproduktiv“-familienorientierte Arbeit. „Chancengerechtigkeit“ gibt es in einem solchen System immer nur in sehr eingeschränktem Maße; gesellschaftlicher Status wird in der Regel „sozial vererbt“ (vgl.

---

7 Diese Argumentationslinie trug Prof. Dr. Knut Hinrichs (HAW Hamburg) auf einem Lernnetzwerktreffen des NRW-Landesmodellvorhabens „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ (KEKIZ) am 11.09.2013 in Gelsenkirchen vor. Die Präsentation ist auf der KEKIZ-Website abrufbar (vgl. Anmerkung 4).

Schütte 2013), und eine „Aufwärtsmobilität“ im Schul- und Berufssystem bleibt, statistisch gesehen, die Ausnahme.

Eine Reihe weiterer gesellschaftlicher Megatrends ließe sich ergänzen (etwa im Elementarbereich; Stichwort U3-Ausbau), was aber den Rahmen dieser Ausführungen sprengen würde. Entscheidend ist die Konvergenz in den Schlussfolgerungen aus alledem:

*Kein gesellschaftliches Subsystem, keine Einrichtung und auch nicht Familie als Institution ist noch in der Lage, die aktuellen Herausforderungen von Bildung, Erziehung und Betreuung kompetent alleine zu bewältigen. Der gesetzlich normierte Funktionszuwachs löst dieses Problem nicht, vielmehr verschärft er diese systemisch begründete Überforderungssituation noch weiter.*

## 2. Kommunal koordinierte Netzwerke als Lösung?

Wie aber kann ein verantwortliches politisches Handeln aussehen, das der skizzierten gesellschaftlichen Komplexitätssteigerung Rechnung trägt und dabei die Vielfalt von (sozialräumlich geprägten) Lebenslagen im Sinn einer *sozialen Inklusionsorientierung* übergreift? „Soziale Inklusion“<sup>8</sup> meint hierbei im Kern, dass die Infrastrukturen öffentlich verantworteter Bildung, Erziehung und Betreuung so ausgerichtet werden, dass sie *alle* Kinder und Jugendlichen erreichen und Chancengerechtigkeit zumindest im Rahmen des institutionell Möglichen herstellen. Dies bedeutet nicht weniger, als dass sich die in Rede stehenden öffentlich verantworteten Einrichtungen und Institutionen den Menschen anzupassen haben, nicht umgekehrt! Zu gestalten wäre demnach z.B. eine *kindfähige Schule*, anstatt von Eltern und Kitas die rechtzeitige Erlangung einer institutionell normierten Schulfähigkeit des Kindes einzufordern. Schule wird also aufgefordert, mit der vollen Breite gesellschaftlich existenter Lernausgangsbedingungen zurechtzukommen, anstatt eine für alle gleich hohe Eingangsselektivität zu schaffen. Dies erfordert eine neue Qualität in der Gestaltung des schulischen *Erziehungsauftrags* und somit erhebliche schulentwicklerische – aber eben auch: gesamtgesellschaftliche – Anstrengungen. Das Gleiche gilt dann auch für den Übergang zur weiterführenden Schule, der im Vergleich zu den Übergängen Kita/Grundschule und Schule/Ausbildung hierzulande sträflich vernachlässigt wird, obwohl gerade hier erhebliche Dynamiken „institutioneller Diskriminierung“ (vgl. Gomolla/Radtke 2002) zu beobachten sind.

---

8 Der Inklusionsbegriff hat in Deutschland eine sehr unglückliche Verwendungskarriere hinter sich (z.B. in der Verkürzung auf „gemeinsamen Unterricht“ von als „Behinderte“ diagnostizierten und als „Nicht-Behinderte“ deklarierten Schülern und Schülerinnen) und wird in diesem Artikel im ursprünglichen und umfassenden Sinne des „UNESCO Salamanca Statement“ verwendet. URL: <http://www.csie.org.uk/inclusion/unesco-salamanca.shtml>; Zugriffsdatum: 10.10.2013.

Diese hier am Beispiel von Schule beschriebenen Herausforderungen finden ihr Pendant in anderen Institutionen, wie etwa der Kinder- und Jugendhilfe, dem Gesundheitswesen und den sozialen Sicherungssystemen. Auch diese Systeme stehen vor ähnlich groß dimensionierten Aufgaben der Umstrukturierung und Ausrichtung ihrer Arbeitsweise auf die Bedingungen interinstitutionell vernetzter und multiprofessionell ausgerichteter Kooperation. Am Beispiel „Präventionskette“ kann das Spannungsfeld zwischen einer eher isolierten, häufig auch defizitorientierten Perspektive und einer systemisch-beteiligungsorientierten, auf intersektorale Zusammenarbeit ausgerichteten Arbeitsweise idealtypisch verdeutlicht werden:

Abb. 1: Spannungsfelder im Präventionsverständnis

Proaktive Gestaltung (z.B. Resilienz)	————	Defizitorientierung („Schlimmerem vorbeugen“)
Settingorientierung	————	Individuelle Merkmals-/Verhaltensorientierung
Sozialraumzentrierung	————	Personzentrierung
Beteiligungsorientierung	————	Orientierung an strukturbedingten Gefährdungslagen
Fokus Primärprävention	————	Fokus Sekundärprävention
„Ganzheitliche“ Lebensweltorientierung	————	Spezialisierte Hilfen (Einzelfall / problemhomogene Gruppen)
Interinstitutionelle Vernetzung	————	Institutionsspezifische Leistungen (z.B. nach SGB)
Multiprofessionelle Gestaltung von Hilfen	————	Professionsspezifische Ausrichtung

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die linke Spalte fasst die systemischen und beteiligungsorientierten Ansätze zusammen, die rechte Spalte das klassisch-defizitorientierte Präventionsverständnis. Dies beinhaltet keine umstandslose Wertung zugunsten eines (vermeintlich) „modernen“, systemischen und beteiligungsorientierten Präventionsverständnisses, da letzteres durchaus in einem Spannungsverhältnis zu der zunehmenden Spezialisierung von Hilfen steht, welches sich nicht so einfach in Richtung „Ganzheitlichkeit“ auflösen lässt. Eher lässt sich die Situation so pointieren, dass „ganzheitliche“ Ansätze vor der primären Herausforderung stehen, die fachliche Qualität spezifischer Hilfen aufrechtzuerhalten, während umgekehrt der „klassische“ Ansatz sich *sozialinklusiv* weiterzuentwickeln hätte und dabei eine höhere Sensibilität für die zuweilen segregierenden und stigmatisierenden Auswirkungen von Hilfesettings kultivieren muss. Normativ gewendet ließe sich ein zeitgemäßer Ansatz mit der Formel: „*So viel systemisch-beteiligungsorientierte Elemente wie möglich, so viel spezialisierte individuelle Hilfen wie nötig*“, zusammenfassen.

Es ist sicherlich nicht schwer, dieses auf die Gestaltung kommunaler Präventionsketten zugeschnittene Schema um Aspekte eines breit verstandenen Bildungs-

verständnisses zu ergänzen. In beiden Handlungsfeldern setzt man verstärkt auf intersektorale Zusammenarbeit und auf kommunale Koordinierung; dennoch baut jeder Bereich seine eigenen kommunalen Netzwerke auf – und dies mit stark überlappendem gesellschaftlichen Auftrag und einem ebensolchen Stakeholder-Spektrum. In Nordrhein-Westfalen wären hier z.B. zu nennen:

- Regionale Bildungsnetzwerke,
- Kommunale Integrationszentren (ehemals RAA),
- Landesmodellvorhaben „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ (in derzeit 18 Kommunen),
- Neues Übergangssystem Schule/Beruf (NÜS),
- Netzwerke Frühe Hilfen (Umsetzung der Bundesinitiative),
- Transferagentur „Lernen vor Ort“ (in Planung),
- Kommunale Gesundheitskonferenzen und
- Netzwerke zur Bekämpfung von Kinderarmut im Bereich des Landschaftsverbands Rheinland (LVR).

Es macht ersichtlich wenig Sinn, in diesen und weiteren Handlungsfeldern immer neue Parallelstrukturen zu implementieren; andererseits gilt angesichts der Unterschiedlichkeit des jeweiligen gesetzlichen und/oder programmatischen Auftrags aber auch die Gründung eines kommunalen „Super-Netzwerks“ als eine wenig aussichtsreiche – und politisch zudem nicht durchsetzungsfähige – Strategie. Und ungeachtet des jahrzehntelangen Diskurses um „Local Governance“ liefern auch die Verwaltungs- und Politikwissenschaften keine „blue prints“ zum Aufbau integrierter kommunaler Koordinierungsstrukturen mit klaren Schnittstellen zur Linienorganisation der Kommunalverwaltungen; nicht einmal eindeutige Handlungsempfehlungen zur Zuschneidung kommunaler Dezernate sind verfügbar. Ohne den Fachdiskurs in diesem Rahmen im Detail aufgreifen zu können, erscheinen folgende Konvergenzlinien der Diskussion erkennbar:

- 1) Kommunale Netzwerke müssen an die lokalen Bedingungen und an die Existenz bereits bestehender Netzwerk- und Kooperationsstrukturen und informeller Arbeitsbündnisse angepasst werden; ein „Masterplan“ zur Gestaltung ihrer Aufbau- und Ablauforganisation ist nicht verfügbar.
- 2) Eine träger- und institutionsübergreifende Konsens- und Beteiligungsorientierung ist die unverzichtbare Gelingensbedingung der Gestaltung (Bottom-up-Dimension); dieser Konsens ist in strukturierten, strategischen Zielfindungsprozessen zu erarbeiten und muss prozessorientiert aktualisierbar implementiert werden; er reicht von Visionszielen über die Einigung auf konkrete Handlungsstrategien bis hin zur Einigung auf (terminierte) Ziel- und Messgrößen, an denen sich der Erfolg der Bemühungen ablesen lässt.
- 3) Kommunale Netzwerke benötigen eine breite kommunalpolitische Rückendeckung (Top-down-Dimension) und vor allem auch die aktive Unterstützung durch die

kommunalen Spitzen – ebenso wie jene der Spitzen nicht-kommunal organisierter Akteure wie etwa der staatlichen Schulaufsicht, der Freien Wohlfahrtspflege, des Stadt-/Kreissportbundes, der Gesundheitswirtschaft und Krankenkassen sowie der Strukturen der kulturellen Bildung (um nur einige wesentliche Stakeholder zu nennen).

- 4) Benötigt wird eine hauptamtliche Netzwerkpflege mit eigenen Stundenkontingenten, Befugnissen und sächlichen Ressourcen. *Keine* eindeutig benennbare Gelingensbedingung ist hingegen die Ansiedlung dieser Netzwerkkoordinierung („Kümmerer“) als Stabsstelle bei der kommunalen Spitze – auch die Ansiedlung z.B. bei der Jugendhilfeplanung, dem Regionalen Bildungsbüro, dem Gesundheitsamt oder bei einem freien Träger funktioniert häufig recht gut.
- 5) *Evidenzbasierte Qualitätsentwicklung und (thematische wie auch sozialräumliche) Tiefenstaffelung* sind wichtige Gelingensbedingungen, um die Netzwerkgestaltung lern- und entwicklungsfähig zu halten. Moderne kommunale Netzwerke dienen nicht mehr nur dem Informationsaustausch, sondern verstehen sich darüber hinaus auch als Produktions- und Verfahrennetzwerke, die der konkreten wohlfahrtsstaatlichen Dienstleistungsproduktion verpflichtet sind. Sie gestalten einen mehrdimensionalen Strukturzusammenhang, bestehend aus der Gewährleistung normativer, strategischer und operativer Netzwerkverantwortung (vgl. Schubert 2008).
  - a) Idealerweise basieren sie in normativer Hinsicht auf einem breit getragenen Ratsbeschluss und entsprechenden analogen Beschlusslagen (z.B. der „Regionalen Bildungskonferenz“ im Kontext der Bildungsnetzwerke in NRW); auch gemeinsame Beschlüsse von kommunalen Ausschüssen (z.B. Jugendhilfe-, Schul-, Sozial- und Gesundheitsausschuss) sind hierfür sehr förderlich.
  - b) Auf der Ebene der strategischen Netzwerksteuerung bedarf es intersektoral hochrangig besetzter Steuerungsgruppen, idealerweise unter Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Träger. Ihre Arbeit sollte sich zumindest perspektivisch an den Ergebnissen kommunaler Monitoringprozesse – etwa im Kontext der Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsberichterstattung – orientieren, um auf diese Weise wirksame von unwirksamen Strategien der Zusammenarbeit unterscheiden zu können; externe Evaluationen sowie der Einsatz *outcomeorientierter* Selbstevaluationsinstrumente sind von Vorteil. Die strategische Verantwortung besteht zudem in Entscheidungen zur geeigneten „Tiefenstaffelung“ des Netzwerks, also seiner sozialräumlichen und thematischen Ausdifferenzierung.
  - c) Auf operativer Ebene geht es um die effektive und effiziente Ausgestaltung der Zusammenarbeit, z.B. im Kinderschutz oder im Ganztag. Um hier mit kumulativem Ertrag agieren zu können – das Rad also nicht immer wieder neu erfinden zu müssen –, empfiehlt sich die gemeinsame Verpflichtung auf Qualitätskriterien, die in Gremienstrukturen wie Qualitätszirkeln, AGs nach § 78 SGB VIII, kommunalen Gesundheitskonferenzen, Themennetzwerken und sozialräumlichen Arbeitszusammenhängen erarbeitet werden. Die periodische Überprüfung dieser Kriterien und die Rückbindung an die übergeordnete stra-

tegisch-programmatische Ebene der Netzwerkgestaltung sind dabei von besonderer Bedeutung.

- 6) Die Schnittstelle zwischen evidenzbasierter Netzwerkarbeit und kommunaler (Verwaltungs-)Organisation bildet idealerweise ein integriertes Fach- und Finanzcontrollingsystem, das den „state of the art“ moderner Sozialplanung widerspiegelt. Hier wird es künftig von großer Bedeutung sein, den inhärent konfliktären Aushandlungsprozess von Leistungsvereinbarungen zwischen freien Trägern und Kommunen so zu steuern, dass er die Konsens- und Teilorientierung im Netzwerk nicht konterkariert. Im Moment zeichnen sich in diesem Kontext noch keine strukturell tragfähigen Lösungsmuster zwischen öffentlichen und freien Trägern ab; die örtliche Kooperationskultur gibt fast durchgängig den Ausschlag.
- 7) Die letzte hier zu nennende Gelingensbedingung ist zugleich die wichtigste: Governanceorientierte, kommunal koordinierte Netzwerke müssen *adressaten- und adressatinnengerecht* gestaltet werden, d.h. mit Blick auf die (Bildungs-) Biographien von Kindern und Jugendlichen und deren – sozialräumlich geprägte – *ungleiche* Lebenslagen. Diese Biographie- und Lebenslagenorientierung darf sich nicht nur in den kommunalen Leitbildern erschöpfen, sondern ist bis auf die Ebene der Benennung konkreter Ziel- und Messgrößen des Netzwerkerfolgs „durchzudeklinieren“! Nur bei gemeinsamer Verpflichtung auf diese Subjekt- und systemische Lebenslagenorientierung lassen sich die institutionell bedingten Partikularinteressen und spezialisierten Professionsperspektiven der Netzwerkpartner überhaupt auf einen gemeinsamen Nenner bringen. Schon allein aus diesem Grund ist die gemeinsame Leitbildentwicklung mit der wichtigsten Schritt bei der Implementierung kommunal koordinierter Netzwerke; wer diese nur auf fragile Kompromisse zwischen den Partikularinteressen der Partner gründen will, wird an diesem scheinbaren „Realismus“ notwendig scheitern. *Das Primat der Adressaten- und Adressatinnenorientierung bildet überhaupt erst den Kontext, in dem sich dann interessenorientierte Kompromissbildungen sinnvoll vollziehen können* – umgekehrt „wird kein Schuh draus“! Nur in dieser Interpretation stimmt dann auch wieder der gern gebrauchte Beratungslogan, Kooperation müsse sich für alle Beteiligten „lohnen“. Ohne gemeinsamen *Wertekonsens* erscheinen die Transaktionskosten der Netzwerkkommunikation viel zu hoch und „lohnt“ sich die ganze Veranstaltung ganz einfach nicht. Man merkt dies sehr gut an den Argumentationsmustern vergleichsweise „neuer“ Netzwerkpartner, wie etwa Ärzten, die aufgrund ihrer Abrechnungsordnungen häufig fordern, für ihre Teilnahme an Netzwerken gesondert bezahlt zu werden; für Partner, die schon länger dabei sind, ist so etwas (mit Ausnahme der hauptamtlichen Netzwerkkoordination) dann häufig ein absolutes „No Go“, da die Netzwerkarbeit immer auch ein gehöriges Maß an Altruismus erfordert. Dies mag übrigens auch eine systemische Grenze der Verallgemeinerung des Netzwerkansatzes darstellen.

### 3. Resümee: Kommunale Koordinierung als Chance?

Betrachtet man als erfahrener wissenschaftlicher Begleiter die aktuellen Gestaltungsbemühungen – etwa in den Feldern Bildungslandschaften, Ganztagsbildung, Präventionsketten und Frühe Hilfen –, so stellt sich das Gesamtstimmungsbild als recht fragile und ambivalente Mischung zwischen einem ungebrochenen Gestaltungsoptimismus und einer gewissen Ernüchterung dar. Einerseits scheint ein Rückzug aus dem Netzwerk zugunsten einer Besinnung auf das jeweilige institutionelle „Kerngeschäft“ als strukturkonservativer Regress kaum noch denkbar, da sich ganz einfach auch die gesellschaftlichen Erwartungen an die Systeme institutioneller Bildung, Erziehung, Betreuung und Gesundheitsförderung in den vergangenen Jahren enorm erhöht haben und schon aus ökonomischen Gründen auch nicht mehr revidierbar erscheinen – man betrachte exemplarisch nur den Ausbau der U3-Betreuung und des schulischen Ganztags. Es gibt für die Stakeholder also sozusagen keine „Exit-Option“ aus dem kommunalen Netzwerk. Ernüchterung macht sich aber dennoch breit – und zwar in erster Linie aufgrund des Ausbleibens flankierender ordnungspolitischer Reformen auf Bundes- und Länderebene. Der enorme Funktionszuwachs kommunaler Daseinsvorsorge steht in immer krasserem Missverhältnis zur Regulierungskompetenz- und Ressourcenausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften. Der durchaus halbherzige Aufbau selbstständiger Schulen und einer erweiterten kommunalen Schulträgerschaft sowie der organisationskulturelle Umbau von Schulaufsichtsbehörden zu Beratungs- anstelle von Kontrollinstitutionen zeigen dies ebenso an wie das „sinnfreie“ Kooperationsverbot von Bund und Ländern im Bildungsbereich. Soll kommunale Koordinierung gelingen, so bedarf es eines deutlichen Transfers von Kompetenzen und Ressourcen auf die kommunale Ebene; zu flankieren wäre dies durch einen bundesweit organisierten *kommunalen* Finanzausgleich, damit nicht die reichsten Kommunen auch die beste Infrastruktur haben. Zu diesen mutigen Strukturreformen fehlen den politischen Eliten aller Couleur aber schlechterdings der Mut und die Phantasie. Es bedürfte wohl einer Basispolitisierung der kommunalen Netzwerke, um hier nachhaltige Änderungen der politischen Kultur zu bewirken. Bis dahin lässt sich nur sagen, dass kommunale Netzwerke „auf dem Weg“ sind und sich programmatisch wie auch strukturell weiterentwickeln; insbesondere das Ziel der evidenzbasierten Arbeit ist aber noch in weiter Ferne, und für entsprechende kommunale Berichtssysteme fehlt es häufig immer noch an der erforderlichen Datenbasis (Individualdaten zum Zwecke kleinräumiger Analysen zum Zwecke der Sozialplanung und Ressourcensteuerung – Stichworte: „Ungleiches ungleich behandeln“ und „faire Schulvergleiche“).

Eine ordnungspolitische Alternative zu kommunal koordinierten Netzwerken zeichnet sich derzeit nicht ab; und eine Perspektive substanzieller gesellschaftlicher Modernisierung und Demokratisierung bieten sie allemal!

## Literatur und Internetquellen

- Deinet, U. (o.J.): Von der schulzentrierten zur sozialräumlichen Bildungslandschaft. URL: <http://www.sozialraum.de/von-der-schulzentrierten-zur-sozialraeumlichen-bildungslandschaft.php>; Zugriffsdatum: 10.10.2013.
- Fend, H. (1980): Theorie der Schule. München/Wien/Baltimore: Urban & Schwarzenberg.
- Fend, H. (2006): Neue Theorie der Schule. Einführung in das Verstehen von Bildungssystemen. Wiesbaden: VS.
- Gomolla, M./Radtke, F.-O. (2002): Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule. Opladen: Leske + Budrich.
- Reutlinger, C. (o.J.): Bildungslandschaften raumtheoretisch betrachtet. URL: <http://www.sozialraum.de/bildungslandschaften-raumtheoretisch-betrachtet.php>; Zugriffsdatum: 10.10.2013.
- Schubert, H. (2008): Netzwerkmanagement. Koordination von professionellen Vernetzungen – Grundlagen und Beispiele. Wiesbaden: VS.
- Schütte, J. (2013): Armut wird „sozial vererbt“. Wiesbaden: VS.
- Schwalb, L./Walk, H. (Hrsg.) (2007): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden: VS.
- Tenorth, H.-E. (2006): Rezension von Fend, H.: Neue Theorie der Schule. URL: [http://www.pedocs.de/volltexte/2011/5005/pdf/ZfPaed\\_2006\\_3\\_Tenorth\\_Rezension\\_Fend\\_Neue\\_Theorie\\_Schule\\_D\\_A.pdf](http://www.pedocs.de/volltexte/2011/5005/pdf/ZfPaed_2006_3_Tenorth_Rezension_Fend_Neue_Theorie_Schule_D_A.pdf); Zugriffsdatum: 10.10.2013.

*Heinz-Jürgen Stolz*, Dr. phil., geb. 1959, Leiter der Landeskoordinierungsstelle „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“, angesiedelt beim Institut für Soziale Arbeit e.V. Münster.

Anschrift: Kirchstr. 6, 42103 Wuppertal  
E-Mail: [heinz-juergen.stolz@t-online.de](mailto:heinz-juergen.stolz@t-online.de)