

# Sektorale Politikverflechtung – Probleme, Potenziale, Konzepte

9. November 2009

**Dr. Sybille Stöbe-Blossey**

Forschungsabteilung Bildung und Erziehung im Strukturwandel  
(BEST),

Institut Arbeit und Qualifikation,  
Universität Duisburg-Essen

# Gliederung

1. Sektorale Politikverflechtung – Begriff und Forschungsfragen
2. Die politikfeldbezogene Analyse von Governance-Strukturen – Beispiele
3. Polity und Politics: Potenziale für integrierte Policy-Programme
4. Fazit

# 1. Sektorale Politikverflechtung – Begriff und Forschungsfragen

## Politikverflechtung – Drei Dimensionen

Gemeinsame Planung, Wahrnehmung und/oder Finanzierung von Aufgaben

- durch mehrere Ebenen des föderativen Systems (insbesondere Bund und Länder): vertikal (Fritz W. Scharpf 1976)
- durch Institutionen der gleichen Ebene (insbesondere Länder): horizontal
- durch Akteure unterschiedlicher Politikfelder: sektoral

## Vertikale Politikverflechtung /1

- Zentrales Kennzeichen des kooperativen Föderalismus, insbesondere Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG, Zustimmungsrechte des Bundesrats nach § 73ff. GG, Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder nach Art. 83ff. GG, Finanzverfassung
- Kritik: Effizienz- und Demokratiedefizite, Verhandlungsdilemmata, Unfähigkeit zur Lösung von Verteilungsproblemen, Beschränkung der Handlungsfähigkeit durch die „im internationalen Vergleich einmalige Kombination von Konsensföderalismus und Konkurrenzdemokratie“ (Scharpf 2009:8; vgl. auch Lehmruch 1976)

## Vertikale Politikverflechtung /2

- Föderalismusreform 2006: wenig Abbau von Verflechtung; in der öffentlichen Debatte Diskussion um Misserfolg
- Aber: Gründe für vertikale Verflechtung:  
Spannungsfeld zwischen Autonomie der Länder und funktionalen Interdependenzen / interregionalem Ausgleich; spezifische Zentralisierungs- und Dezentralisierungskosten je nach (Teil-) Aufgabe (ökonomische Föderalismustheorie)  
→ striktes Trennsystem ist „weder realistisch noch entspricht es dem Ziel föderativer Gewaltenteilung“ (Benz 2009:19)
- Politikfeldbezogene Analysen von Ebenenverflechtung notwendig (Scheller/Schmid 2008)

## Horizontale Politikverflechtung

- Kooperation zwischen den Bundesländern: vergleichsweise wenig beachtetes Thema
- Institutionalisierung in einzelnen Politikfeldern (Beispiel: Kultusministerkonferenz – KMK)
- Bedeutungszuwachs nach der Föderalismusreform (Koordinierungsbedarf durch Dezentralisierung): Die KMK „wandelte sich vom Bremser zum Motor für Modernisierung im Bildungswesen“. (Baumert/Cortina/Leschinsky 2008:124)

## Sektorale Politikverflechtung

- Interdependenzen zwischen Politikfeldern als „vernachlässigte Dimension der Politikverflechtung“ (Bönker 2007)
  - Gesellschaftliche Probleme lassen sich nicht immer einem Politikfeld zuordnen bzw. können oft nicht allein in einem Politikfeld bearbeitet werden → Die Art und die Intensität der Verflechtungen zwischen Politikfeldern hat Einfluss darauf, „ob ein Problem thematisiert wird und welche Lösungsalternativen dafür zur Verfügung stehen“. (Grande/Schneider 1991:461)
  - Politikfeldzuschnitte können zu einem Kernproblem der Policygestaltung und –implementation werden.
- Sektorale Politikverflechtung als „Zukunftsthema“ der Politikfeldanalyse (Janning/Töns 2007)



## Was ist ein Politikfeld?

- Politikfeldanalyse: keine eindeutige Definition / Abgrenzung: „Was ist ein Politikfeld?“
  - Abgrenzung ist abhängig vom Erkenntnisinteresse
  - Entgrenzung von Politikfeldern und Pluralisierung von Entscheidungsarenen? / (Abgegrenztes) Politikfeld versus (in den Grenzen dynamisches) Handlungsfeld?
  - Kriterien: a) (abgrenzbare) Aufgabe, b) (im Vergleich zu nicht dazu gehörenden Akteuren) größere Kommunikationsdichte der beteiligten Akteure (Grunow 2003) – damit zusammenhängend: spezifische Governance-Strukturen
  - Hypothese: Gemeinsamkeiten und Differenzen in den Governance-Strukturen als wesentliche Variable für die Analyse von Problemen und Potenzialen sektoraler Politikverflechtung
- **Beschreibung politikfeldbezogener Governance-Strukturen als Analyseansatz**

# Governance-Analyse und Politikfeldanalyse /1

- Die Governance-Perspektive erfordert eine Erweiterung der „klassischen“ Fragestellung der Politikfeldanalyse:

„Policy Analysis is what **governments** do, why they do it, and what difference it makes.“ (Thomas S. Dye 1976)

→ Schubert/Bandelow 2003: “Politikfeldanalyse fragt danach, was **politische Akteure** [Individuen und Organisationen] tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken.”

# Governance-Analyse und Politikfeldanalyse /2

**Polity-Ebene:** Die Beschreibung der institutionellen Struktur eines Politikfeldes integriert unterschiedliche Akteure (keine Fokussierung auf den Staat).

**Politics-Ebene:** Die Beschreibung der politischen Prozesse bezieht die Handlungen unterschiedlicher Akteure sowie unterschiedliche Koordinationsmechanismen ein.

**Policy-Ebene:** Die Beschreibung der Politikinhalte umfasst neben Gesetzen, Verordnungen und staatlichen Programmen auch bspw. die Koproduktion öffentlicher Güter, Leistungen von Netzwerken und Eigenbeiträge unterschiedlicher Akteure.

# Mechanismen sektoraler Politikverflechtung /1

- Erste Analysen: Arbeiten von Mayntz/Scharpf 1972/75 zur Koordination zwischen Ministerien / ressortübergreifender Planung  
Unterscheidung zwischen negativer und positiver Koordination:  
Erstere betrifft die Berücksichtigung potenzieller Einwände anderer Akteure, letztere die „simultane Problemverarbeitung für übergreifende Zusammenhänge“ (Scharpf 1972:86) („gemeinsame policy“)
- Übertragbarkeit dieser Mechanismen auf Policy Communities / Zusammenwirken von Akteuren (Bönker 2007)  
Potenziale positiver Koordination: „Im Idealfall schließen sich also die von einem Problem betroffenen Akteure zusammen, überprüfen den gesamten Möglichkeitsraum und treffen eine den Gesamtnutzen maximierende Entscheidung.“ (ebd., 318)  
→ Normatives Element des Begriffs „Sektorale Politikverflechtung“  
→ **„Sektorale Integration“** als Ziel

# Mechanismen sektoraler Politikverflechtung /2

- Weitere Mechanismen der Verflechtung (ebd.):
  - Lernen; verstärkt durch Überlappungen von Policy Communities (Existenz politikfeldübergreifender Foren) → Tendenz: Kooperation
  - Intervention politikfeldexterner Akteure („feindliche Übernahme oder Rufen“) → Tendenz: Konflikt / Verweigerung
- „Sektorale Integration“ (normativer Aspekt!) wird wahrscheinlicher, wenn
  - die betroffenen Policy Communities sich überlappen / Foren gemeinsamen Lernens bestehen
  - der Problemdruck groß ist / das Problem öffentliche Aufmerksamkeit hat. (ebd.)

# Dimensionen sektoraler Politikverflechtung /1

(nach Bönker 2007:317)

- Polity-Dimension: Eine Organisation ist in verschiedenen Politikfeldern tätig, wenn auch oft mit fachlich spezialisierten, einem Politikfeld zugeordneten Untereinheiten.  
(Dies trifft am ehesten auf die Kommune zu – Allzuständigkeit!)
- Politics-Dimension: Die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse verschiedener Politikfelder hängen zusammen.  
(Abstimmung und wechselseitiges Lernen zwischen Politikfeldern; Organisation von Überlappungen von Policy Communities durch Arbeitskreise, Runde Tische usw.  
→ Netzwerke)

# Dimensionen sektoraler Politikverflechtung /2

- Policy-Dimension: Zwischen Politikfeldern bestehen funktionale Interdependenzen, das heißt, die in einem Politikfeld getroffenen Maßnahmen haben Konsequenzen für das andere. (Negative Koordination = „Rücksichtnahme“ auf Auswirkungen; positive Koordination = politikfeldübergreifende Policy-Programme)
- Fragestellung: Welche Probleme und welche Potenziale zeigen sich auf der Polity- und der Politics-Ebene für die Entwicklung von integrierter Policy? Welche Konzepte für sektorale Integration lassen sich daraus ableiten?

## 2.

# Die politikfeldbezogene Analyse von Governance-Strukturen – Beispiele

**Das Schulsystem als bildungspolitisches Politikfeld**

**Die Jugendhilfe**

**Das Gesundheitswesen**



## Analysebeispiele für sektorale Politikverflechtung

- a) Lebenslanges Lernen und frühkindliche Bildungsprozesse – Zur Verflechtung zwischen **Kindertageseinrichtung (Jugendhilfe)** und **Schule**
  
- b) Frühe Hilfen für Kinder und Familien – Zur Verflechtung von **Jugendhilfe** und **Gesundheitswesen**

# Politisch-normative Grundlagen

## a) Gemeinsamer Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen

(Beschluss **Jugendministerkonferenz** und **Kultusministerkonferenz** 2004)

„Bildung und Lernen beginnen in der Familie, setzen sich in den **Kindertageseinrichtungen** fort und erfahren in den **Grundschulen** mit dem dortigen Curriculum eine altersgerechte Weiterführung. Die individuellen Entwicklungs- und Lernprozesse des Kindes werden in beiden Einrichtungen unterstützt und gefördert. Kindertageseinrichtungen, Grundschulen und Eltern arbeiten deshalb eng zusammen im Sinne einer kontinuierlichen Bildungsbiographie.“

## b) 2007: Einrichtung des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen (NZFH)

Projekt des BMFSFJ; Trägerschaft durch das **Deutsche Jugendinstitut** und die **Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung**

Zielsetzung: „Das übergeordnete Ziel des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen (NZFH) ist es, Kinder durch eine möglichst wirksame Vernetzung von **Hilfen des Gesundheitswesens** und der **Kinder- und Jugendhilfe** früher und besser vor Gefährdungen zu schützen.“

# Governance-Strukturen: Übersicht 1

Die Ebenen im föderativen System

Bund	Koordinierung	Land	Kommune
	Vertikal: Bildungs- monitoring (Art. 91b II GG) Horizontal: Kultusminister- konferenz (KMK)	<b>Bildungspolitik als                      Kernkompetenz</b> Schulstruktur, Unterrichtsinhalte, Personal, Schulaufsicht („innere Schulangelegenheiten“)	Schulträger („äußere Schulangelegenheiten“); Tendenz: aktiv-gestaltende Funktion („lokale <b>Bildungslandschaften</b> “)
SGB VIII (KJHG; <b>Rahmen-                      gesetz</b> )		Ausführungsgesetze KJHG (Standards, Förderung); Schwerpunkt: Kindertageseinrichtungen	Doppelrolle: a) <b>Strukturverantwortung</b> (Jugendhilfeplanung) b) Träger von Einrichtungen
SGB V ( <b>Gesetz-                      liche                      Krankenver-                      sicherung</b> )		Aufsicht (Ärzttekammern, Kassenärztliche Vereinigun- gen, Landesverbände der Krankenkassen) Krankenhausbedarfsplanung; Investitionsförderung Gesetzgebung Öffentlicher Gesundheitsdienst	Gesundheitsamt (Kreis / kreis- freie Stadt): Kompetenzen <b>nur                      im öffentlichen Gesund-                      heitsdienst</b> (Subsidiaritäts- prinzip!): bspw. Gesundheits- berichterstattung, Aufklärung / Gesundheitsförderung, Über- wachung von Hygiene- anforderungen

## Probleme und Potenziale /1

- Zentrale Gestaltungskompetenzen liegen in der **Gesundheitspolitik beim Bund**, in der **Schulpolitik beim Land** und in der **Jugendhilfepolitik in der Kommune** – aber:
- **Schule / Jugendhilfe**: Land hat in beiden Feldern die Möglichkeit zur Rahmensetzung (länderspezifisch differenzierte Ausschöpfung dieser Integrationspotenziale); Bedeutungsgewinn der Kommune in der Schulpolitik eröffnet Integrationspotenziale auf lokaler Ebene
- **Jugendhilfe / Gesundheit**: Integrationspotenziale durch Kompetenzen für beide Felder beim Bund (Beispiel: Nationales Zentrum für Frühe Hilfen); geringe Kompetenz der Kommune im Feld Gesundheit als Engpassfaktor

# Governance-Strukturen: Übersicht 2

Weitere Akteure

<b>Selbstverwaltung / Interessenvertretung / Rolle von Verbänden</b>
<b>Partielle Dienstleistungen</b> der Wohlfahrtsverbände für Schulen (bspw. im Rahmen von Ganztagsangeboten)
<b>Doppelrolle der Wohlfahrtsverbände:</b> a) Mitwirkung an der Steuerung (Jugendhilfeausschüsse Land / Kommune) b) Leistungserbringer
<b>Kassenärztliche Vereinigungen</b> (Abrechnung Arzt / Krankenkasse), <b>Ärztetage</b> (Aufsicht / Weiterbildung Ärzte), <b>Verbände der Krankenkassen, Berufsverbände</b> <b>Landesausschüsse</b> (KVn, Landesvereinigungen der Krankenkassen, Ersatzkassen): u.a. Bedarfsplanung ambulanter Bereich <b>Gemeinsamer Bundesausschuss</b> (KVn, Dt. Krankenhausgesellschaft, GKV-Spitzenverbände): Weitreichende Richtlinienkompetenz ( § 92 SGB V) <b>Selbstverwaltung GKV</b> (Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter)

<b>Institution (Leistungserbringung)</b>	<b>Profession (Professionskultur)</b>
Schule ( <b>nichtrechtsfähige Anstalten</b> des Schulträgers); verstärkt Übertragung von Managementfunktionen	<b>Lehrer/innen</b>
Kindertageseinrichtungen, Beratungsstellen und andere Dienstleistungsanbieter <b>(unterschiedliche Einbindung in Trägerstrukturen)</b>	<b>Sozialpädagogische Fachkräfte</b>
Ambulant: <b>Dominanz freier Praxen</b> im ärztlichen und therapeutischen Bereich Stationär: Krankenhäuser in unterschiedlicher Rechtsform (Tendenz: Privatisierung)	<b>Ärzte/-innen; therapeutische Berufe; Hebammen</b>



## Probleme und Potenziale /2

### Jugendhilfe / Schule:

- starke (allerdings länderspezifisch / lokal unterschiedlich ausgeprägte) Rolle der Wohlfahrtsverbände in der Jugendhilfe reduziert die Möglichkeiten von Land und Kommune, im Sinne einer Integration zu steuern (bspw. keine aufeinander aufbauenden Curricula wie in anderen europäischen Ländern)
- professionelle Leitbilder in Jugendhilfe und Schule unterscheiden sich deutlich (unterschiedliches Bildungsverständnis; ganzheitliche Förderung versus Statuszuweisung)

## Jugendhilfe / Gesundheit:

- korporatistische Strukturen reduzieren die Kompetenz des Bundes zur Ausschöpfung von Integrationspotenzialen;
- starker kommunaler Einfluss auf Einrichtungen der Jugendhilfe, aber kein Einfluss auf ambulante Einrichtungen des Gesundheitswesens; Dominanz freier Praxen erschwert den Aufbau von Netzwerken
- vielfach kompatible Leitbilder in Jugendhilfe und Gesundheit: Prävention; Ressourcenorientierung („Was erhält uns gesund?“)
- aber: Jugendhilfe braucht das Gesundheitswesen zur Erfüllung ihres Auftrags („Familien frühzeitig erreichen“) – umgekehrt nicht; DIFU-Studie 2009: Bildung lokaler Netzwerke geht vorrangig von Jugendämtern aus; Intervention der Jugendhilfe in das Politikfeld Gesundheit („Rufen“)

# 3. Polity und Politics: Potenziale für integrierte Policy-Programme

# Die Polity-Ebene: Struktur und Funktion der Kommune

## **Allzuständigkeit der Kommune**

- „Prädestinierte Ebene“ für sektorale Integration
- Frage nach organisatorischen Voraussetzungen

## Desintegration durch Verwaltungsmodernisierung?

Neue Steuerungsmodelle (Reformtrend der 90er Jahre): dezentrale Ressourcenverantwortung, Budgetierung auf Fachbereiche, vielfach Umbau der Aufbauorganisation

→ Tendenz zur Fragmentierung

„Als eine nicht-intendierte Folge der Modernisierung sind häufig eine zunehmende Fragmentierung von Verantwortungsstrukturen und die Verstärkung von Ressortegoismen zu beobachten.“

(Bogumil u.a. 2008:4f.)

→ Frage nach Möglichkeiten der Re-Integration / nach der strukturellen Unterstützung von sektoraler Integration

# Formen der Institutionalisierung / strukturellen Unterstützung von Integration

(nach Bogumil/Kohrsmeier/Gerber 2008:5ff.)

- integrierte Ämter bzw. Fachbereiche mit einer Bündelung aller Zuständigkeiten;
- Stabsstellen / Koordinierungsstellen als spezialisierte, ressortunabhängige Einheiten;
- Übertragung der Federführung an ein Ressort;
- Durchführung von (zeitlich begrenzten) ressortübergreifenden Projekten;
- Koordinationsgremien innerhalb der Verwaltung;
- Definition von Querschnittsaufgaben als von allen zu beachtende Leitlinien.

# Möglichkeiten und Grenzen einer Integration durch die Gestaltung der Aufbauorganisation

- Aufbauorganisation wird in der Praxis oft inkrementell und personenbezogen gestaltet
  - Keine systematischen (verwaltungswissenschaftlichen) Erkenntnisse über Vor- und Nachteile bestimmter Lösungen
- kein Königsweg, aber einige Hinweise auf Probleme und Potenziale

- Bündelung von Zuständigkeiten für ein Themenfeld führt zu (neuen) Schnittstellen mit anderen Themenfeldern (Beispiel: Schule/Jugendhilfe – Jugendhilfe/Gesundheit)
- Federführung durch ein Ressort ist potenziell konflikträftig (Intervention in andere Politikfelder – „feindliche Übernahme“)
- Projekten / Koordinationsgremien / Querschnittsaufgaben fehlt die Institutionalisierung (Polity oder Politics?)
- Koordinierungsstellen können bei entsprechender politischer Priorität zu einer mittelfristigen Absicherung eines Themenfeldes und damit zur Integration beitragen
- Governance-Perspektive: Binnenstrukturellen Lösungen müssen verbunden mit der Verknüpfung mit anderen Akteuren betrachtet werden!



## Die Politics-Ebene: Bildung von Netzwerken

- „Foren gemeinsamen Lernens“ als zentraler Ansatz für die sektorale Integration
- „Mainstream“: Netzwerk als neue, flexible Steuerungsform zwischen Markt und Hierarchie → „Mythos Netzwerk“?

Aber:

- Professionelle Netzwerke funktionieren anders als „natürliche“ / informelle Netzwerke („Koopkurrenz“).
- Politikfeldübergreifende Netzwerke betreffen ein heterogenes Spektrum von Akteuren („komplementäres Netzwerk“).
- Positive Koordinierung beinhaltet einen hohen Anspruch und erfordert Verbindlichkeiten.

## Beispiel 1: Regionale Bildungsnetzwerke in Nordrhein-Westfalen

### Initiative des Ministeriums für Schule und Weiterbildung:

„**Schulen** sind ein wichtiger Baustein zum Bildungserfolg von Kindern und Jugendlichen. Allein können sie jedoch ihre Aufgabe nicht meistern. **Sie benötigen die Hilfe aller regionalen Experten.** Musikschulen, Volkshochschulen, Kirchen, Polizei, Kammern - alle tragen mit ihren Angeboten zum Bildungserfolg junger Menschen bei. **Regionale Bildungsnetzwerke** unterstützen die Idee eines ganzheitlichen Bildungsverständnisses, indem sie über Altersgrenzen hinweg schulisches und außerschulisches Lernen in den Mittelpunkt stellen. Durch die **Zusammenführung der lokalen Bildungs-, Erziehungs- und Beratungssysteme** zu einem Gesamtsystem gelingt eine Optimierung der Förderung von Kindern und Jugendlichen.“

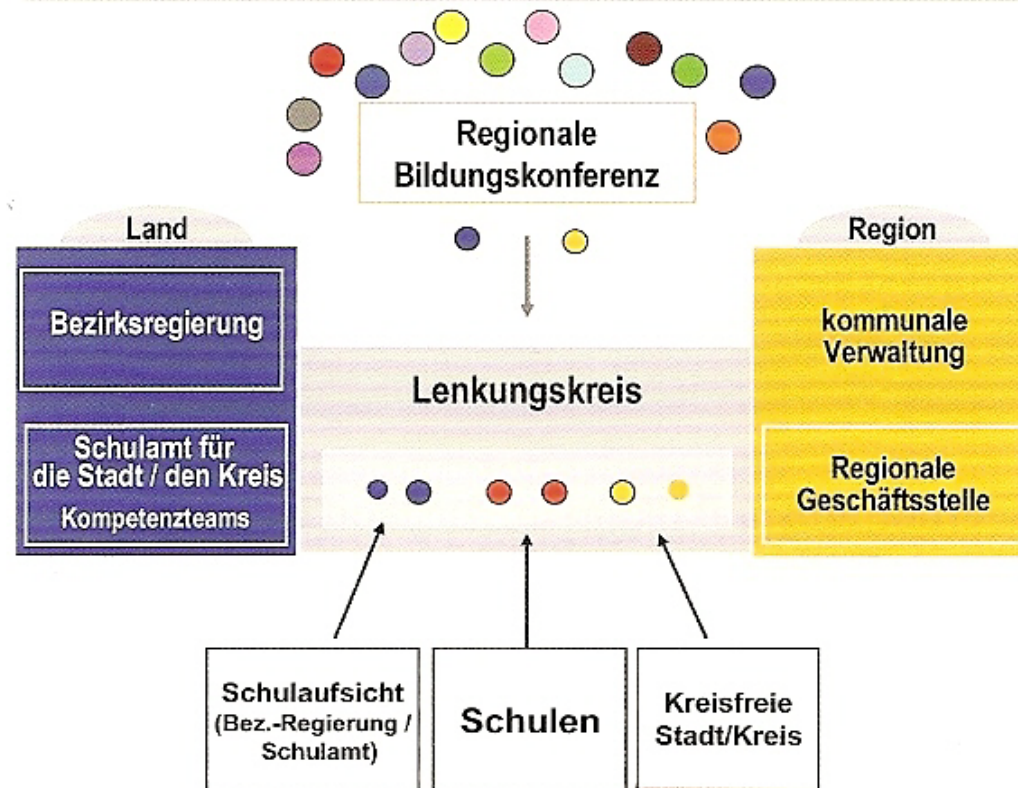
# Vereinbarungen zwischen Land und Kommune über regionale Bildungsnetzwerke

- mit allen kreisfreien Städten und Kreisen will das Land Vereinbarungen zur Bildung regionaler Netzwerke abschließen. (Stand Oktober 2009: 38 von 54)
- (...) „Ziel der Vereinbarungen ist es, **alle kommunalen und gesellschaftlichen Kräfte** vor Ort zur **Unterstützung von Schulen** zu bündeln.“
- Ausgangspunkt: „Rufen“ nach anderen Politikfeldern

Einrichtung von Regionalen Bildungskonferenzen und von Regionalen Geschäftsstellen (mit einer vom Land finanzierte Personalstelle pro Kommune/Kreis)

(<http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Bildungsnetzwerke/index.html>)

# Regionale Bildungssteuerung



# Auszug aus der Kooperationsvereinbarung zwischen dem Land NRW und der Stadt Duisburg

3.2 Die vereinbarte Zusammenarbeit sowie die ihr zu Grunde liegenden Prinzipien und Grundsätze **gelten auch für die nachgeordneten Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen und für die öffentlichen Schulen der Stadt Duisburg.** (...)

3.3 Die bisherigen Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche des Landes Nordrhein-Westfalen und der Stadt Duisburg bleiben erhalten, sollen aber – soweit zur Zielsetzung des Vertrages erforderlich - inhaltlich im Sinne eines Informations-, Planungs- und Handlungsverbundes enger aufeinander abgestimmt und miteinander vernetzt werden. In der so verstandenen gemeinsamen Verantwortung werden die **Struktur der staatlichen Schulaufsicht und die Struktur der kommunalen Selbstverwaltung durch die Kooperationsvereinbarung nicht berührt.**

## Erste Zwischenbilanz

- Jugendhilfe: Diskussionen um „Vereinnahmung“ (Problem des „Rufens“)
- Aus der Perspektive des Landes spielt die vertikale Politikverflechtung eine wesentliche Rolle (→ Konfliktreduzierung / Integration staatliche Schulverwaltung und kommunale Bildungspolitik).
- Kommunen nutzen das Projekt vor allem für sektorale Integration.
- Schaffung von Koordinierungsstellen („Regionale Geschäftsstelle“) und von Foren gemeinsamen Lernens („Regionale Bildungskonferenz“)  
→ Verknüpfung von Polity und Politics

## Beispiel 2: Das „Landesgesetz zum Schutz von Kindeswohl und Kindergesundheit (LKindSchuG)“ in Rheinland-Pfalz

Integriertes Policy-Programm des Landes, das Prozesse der Gestaltung von Polity (Koordinierungsstellen) und Politics (Netzwerke) auf lokaler Ebene auslösen soll

→ Beispiel für sektorale Integration und ihre Gelingensbedingungen im Entstehungsprozess und in der Umsetzung

## Sektorale Integration wird wahrscheinlicher, wenn ...

- die betroffenen policy communities sich überlappen: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen: Zuständigkeit für **Jugendhilfe** und **Gesundheit**; Landtagsausschuss analog
  - das Problem öffentliche Aufmerksamkeit hat: Kindeswohl als aktuelles Thema (Zeitfenster zum Agenda-Setting)
- einstimmige Verabschiedung im rheinland-pfälzischen Landtag am 27.02.2008 auf der Basis der ersten Vorlage (Drs. 15/1620 vom 30.10.2007), die nur in einzelnen Punkten (und auf der Basis eines parteiübergreifenden Antrags) verändert wurde (Inkrafttreten 21.03.2008)



## Umsetzung des Gesetzes: Bildung politikfeldübergreifender lokaler Netzwerke

§ 3 I: „Die örtlichen **Träger der öffentlichen Jugendhilfe** stellen in ihrem jeweiligen Bezirk die **Bildung eines lokalen Netzwerks sicher** (...). (...) Sie wirken darauf hin, dass über die Jugendhilfe hinaus auch alle anderen Einrichtungen und Dienste, die im Rahmen ihrer Aufgaben Risiken für das Kindeswohl feststellen und zu wirksamer Hilfe beitragen können, aktiv in das Netzwerk **eingebunden** werden; dies gilt insbesondere für die Bereiche der **Gesundheitsvorsorge und des Gesundheitsförderung**.“

§ 3 II: „Beteiligte der lokalen Netzwerke sind insbesondere **Einrichtungen und Dienste der freien Jugendhilfe**, **Gesundheitsämter**, Sozialämter, Schulen, Polizei- und Ordnungsbehörden, Agenturen für Arbeit, **Krankenhäuser**, **Sozialpädiatrische Zentren**, Beratungsstellen, Einrichtungen und Dienste zum Schutz gegen Gewalt in engen sozialen Beziehungen, Familienbildungsstätten, Familiengerichte und **Angehörige der Heilberufe und der Gesundheitsfachberufe** sowie weitere geeignete Personen, Behörden und sonstige Organisationen.“

**§ 3 III: „Den Jugendämtern obliegt die Planung und Steuerung der lokalen Netzwerke.“**

**→ Komplementäres Netzwerk mit hierarchischer Koordination**

# Verpflichtung von Institutionen / Personen des Gesundheitswesens zur Kooperation /1

§ 15: Änderung des Gesetzes über den **öffentlichen Gesundheitsdienst**: „Die Gesundheitsämter arbeiten zum Schutz von Kindern vor Vernachlässigung, Missbrauch oder Misshandlung im Rahmen der lokalen Netzwerke (...) eng mit den Jugendämtern zusammen.“

§ 16: Änderung des Heilberufsgesetzes: **Ärzte, Zahnärzte, Psychologische Psychotherapeuten und Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten** haben „auf besondere Risiken für Vernachlässigung, Missbrauch oder Misshandlung von Kindern zu achten“, arbeiten mit den „Einrichtungen und Diensten der öffentlichen und freien Jugendhilfe und dem öffentlichen Gesundheitsdienst zusammen und sollen sich nach ihren Möglichkeiten an den lokalen Netzwerken (...) beteiligen.“

## Verpflichtung von Institutionen / Personen des Gesundheitswesens zur Kooperation /2

Analoge Regelungen im **Landeshebbammengesetz** (§ 17) und im **Landeskrankenhausgesetz** (§ 16); darüber hinaus: „Krankenhäuser mit Abteilungen für Frauenheilkunde und Geburtshilfe oder für Kinderheilkunde tragen zum frühzeitigen Erkennen von das Wohl von Kindern gefährdenden Lebenssituationen bei.“

→ **Ziel: „Netzwerkbildung im Schatten der Hierarchie“;**  
**Intervention in andere Politikfelder**

# Politics: Politikfeldübergreifende Ziele der Netzwerkarbeit

## § 3 IV: Ziele der Netzwerkarbeit:

- Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen zur frühen Förderung und wirkungsvollen Umsetzung des Schutzauftrags;
- Transparenz über unterschiedliche Hilfeangebote;
- Gewinnung von Erkenntnissen über die bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Angebote;
- Entwicklung und Umsetzung von Förderkonzepten;
- Anregung von Programmen zur gezielten Unterstützung von Familien in Risikosituationen;
- Entwicklung und Umsetzung fach- und bereichsübergreifender Fortbildungen.

→ **Abstimmung und gemeinsame Aktivitäten**

→ **Anspruch: Positive Koordinierung**

# Polity: Finanzielle Förderung durch das Land – Nutzung für Koordinierungsstellen

## § 4: Förderung und Unterstützung durch das Land

- Einrichtung einer überregionalen Service-Stelle
- Pauschale an Jugendämter in Höhe von 7 Euro/Jahr pro Kind unter 6 Jahren (41 Jugendamtsbezirke; durchschnittlich 35.000 Euro pro Bezirk)

→ Einrichtung von Koordinierungsstellen in den Kommunen

→ **Verknüpfung von Polity- und Politics-Gestaltung**

## Erste Zwischenbilanz

Evaluation zum 31.12.2008 (MASGFF 2009):

- 85% der Jugendämter haben zusätzliche Personalstellen zur Koordinierung eingerichtet.
- In 66% der Jugendamtsbezirke gab es Ende 2008 ein Netzwerk gemäß § 3 (davon zu 2/3 neu, d.h. initiiert durch das Gesetz).
- Hohe Einbeziehung von Personen / Institutionen des Gesundheitswesens, aber nicht flächendeckend (Hebammen 100%, Kinderärzte 89%, Geburtskliniken 74%, Gynäkologen 70%, Kinderkliniken 52%).
- Positive Zwischenbilanz der Jugendämter (bspw. Verbesserung des Informationsflusses und der Kenntnisse über Angebote anderer Institutionen je 92%, der Zusammenarbeit im Einzelfall 68%, der zeitnahen Reaktion auf Fälle von Kindeswohlgefährdung 62%).

# 4. Fazit: Probleme, Potenziale, Konzepte



## Probleme: Engpassfaktoren für sektorale Integration /1

- Die Ansiedlung der Kompetenzen für die betreffenden Politikfelder auf unterschiedlichen Ebenen des föderalen Systems erschwert die Kommunikation (vertikale Verflechtung relativiert dieses Problem).
- Fehlende / geringe Kompetenzen der Kommune begrenzen die Möglichkeit zur Nutzung des „Polity-Vorteils“ (Allzuständigkeit).

## Probleme: Engpassfaktoren für sektorale Integration /2

- Korporatistische Strukturen tragen zur Dominanz sektoral spezifischer Sichtweisen und zu Koordinierungsdefiziten bei.
- Eine starke Ausprägung professioneller Orientierungen und unterschiedlicher Leitbilder führt zu Kommunikationsproblemen.
- Interventionen in andere Politikfelder können Gegenreaktionen auslösen.

## Potenziale – Günstige Rahmenbedingungen sektorale Integration

- Öffentliche Aufmerksamkeit für ein Problemfeld
- Überlappung von Policy Communities
- Gestaltungskompetenzen für die jeweiligen Politikfelder auf EINER Ebene des föderativen Systems;
- Bündelungsfunktion der Kommune (hohe Ausprägung kommunaler Gestaltungskompetenz in den jeweiligen Politikfeldern)

## Konzepte zur Weiterentwicklung von sektoraler Integration

- Einbindung der Akteure unterschiedlicher Politikfelder in die Programmformulierung
- Verknüpfung von Politics und Polity (Bildung von Netzwerken und institutionelle Absicherung von Integration)
- Prozedurale Steuerung (Bund, Land): Anreize zur Kooperation auf lokaler Ebene

**Vielen Dank**  
**für Ihre Aufmerksamkeit!**