

8

Impulse zur Netzwerkarbeit

EIN BEITRAG VON
PROF. DR. JÖRG FISCHER

Politisch-strukturelle Verankerung
von Frühen Hilfen vor Ort

1. Thematische Hinführung	3	6. Was Politik von den Frühen Hilfen lernen kann	24
Frühe Hilfen – mehr als nur ein Nice-to-have	4		
Ausgangspunkte einer gelingenden politisch-strukturellen Verankerung		7. Konkrete Handlungsansätze für eine politisch-strukturelle Verankerung von Frühen Hilfen vor Ort	25
Früher Hilfen	5	Koordinationsfachkräfte in der politisch-strukturellen Verankerung	25
		Gelingsbedingungen für eine gute Verortung Früher Hilfen in der Politik	26
2. Zehn Gründe für eine politisch-strukturelle Verankerung vor Ort aus fachlicher Perspektive der Frühen Hilfen	8	Umgang mit Widerständen und Konflikten	28
3. Politik als Adressatin Früher Hilfen – eine theoretisch-programmatische Einordnung	10	8. Herausforderungen bei einer Stärkung der politisch-strukturellen Verankerung von Frühen Hilfen	29
Frühe Hilfen als Innovation	10	Strategische Ziele einer politisch-strukturellen Verankerung	29
Das Verhältnis von Frühen Hilfen und Politik	12	Einbindung in kommunale Planung	30
Frühe Hilfen als eigenes Handlungsfeld und eine Frühe-Hilfen-Politik	13	Von politischen Frühen Hilfen zu einer Frühe-Hilfen-Politik	31
		Transferkompetenz in der Übertragung von Erkenntnissen	
4. Frühe Hilfen im Bewusstsein lokaler Politik – der Nutzen politischer Unterstützung	15	Früher Hilfen auf andere Politikfelder vor Ort	31
Die Handlungslogiken öffentlicher Verwaltung	15	Potenziale der Frühen Hilfen für kommunale Politikentwicklung	32
Nutzen für die Politik durch Netzwerklogik	17		
		9. Checkliste: Zentrale Aspekte auf einen Blick	35
5. Frühe Hilfen als verankerter Teil der Strukturen vor Ort	19	10. Literatur	36
Ein Narrativ Früher Hilfen als Bedingung politisch-struktureller Verankerung	19		
Lokaler Mehrwert	20		
Von Kosten zu Investitionen Früher Hilfen	22		

Frühe Hilfen sind als ein Unterstützungsangebot für werdende Mütter und Eltern mit Kindern unter drei Jahren mittlerweile flächendeckend etabliert. Sie verbinden Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe mit denen des Gesundheitswesens und verstehen sich als ein niedrigschwellig konzipiertes, frühzeitig angelegtes sowie auf Stärkung von familiären Ressourcen abzielendes System an verschiedenen Angebotsformen: von konkreter individueller Hilfe über Kompetenzerwerb in Gruppenarbeit bis hin zur gemeinwesenbezogenen Verbesserung von gesellschaftlichen Lebensverhältnissen für junge Familien. Eltern sollen dadurch entlastet und Kinder in ihrem Aufwuchsprozess unterstützt werden. Zur Umsetzung dieses Anspruchs bedarf es eines interinstitutionell und multiprofessionell angelegten Systems an vernetzten Handlungsansätzen. Diese reichen weit über die Zuständigkeit einzelner Ämter und Fachbereiche hinaus und sind daher in der fachlichen Umsetzung wie auch in der fachlichen Leitung sowie politischen Steuerung als neuartige und erhebliche Herausforderung zu begreifen. Die Überwindung versäulter Strukturen in der Wahrnehmung und Bearbeitung, das Zusammenkommen von Kinder- und Jugendhilfe mit dem Gesundheitswesen, die präventive Angebotsentwicklung jenseits von interventionistischen Zugängen oder die Konsequenzen der nunmehr etablierten Netzwerklogik bilden einen innovativen Ansatz über klassische Strukturen hinaus.

Die Netzwerkarbeit Früher Hilfen kann in ihrer inhaltlichen Ausrichtung und der methodischen Untersetzung noch so gut angelegt sein – ohne eine politisch-strukturelle Verankerung vor Ort kann sie nicht gelingen.

Das bedeutet: Die Angebote und Netzwerke Früher Hilfen müssen als öffentliches Gut in die politische Entscheidungsfindung und deren administrative Verwaltung einge-

bunden sein. Frühe Hilfen sind in vielfacher Hinsicht stark auf politische Strukturen und Prozesse angewiesen. Dazu gehören

- politische Meinungsbildung,
- demokratische Mehrheitsfindung und
- gesetzlich geregelte Entscheidungsprozesse in der Kommunalpolitik.

Gleichzeitig – und das soll von Beginn an ebenso im Fokus stehen – können und sollen Netzwerke Frühe Hilfen entscheidend dazu beitragen, die politischen und fachlichen Entscheidungsstrukturen zu verbessern. Die politisch-strukturelle Verankerung Früher Hilfen dient nicht nur dazu,

- Ressourcen für die fachliche Bearbeitung bereitzustellen,
- politische Legitimität durch Umsetzung des gesetzlichen Auftrags zu erzeugen oder
- der lokalen Politik Rückendeckung durch fachlich begründete Deutungszusammenhänge zu geben.

Die Beschäftigung mit kommunaler Politik und ein Verständnis für die lokalen Strukturen der Entscheidungsfindung führen vielmehr auch dazu, aus einem fachlichen Gestaltungsanspruch der Frühen Hilfen heraus Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie sich die Bedarfe junger Eltern und ihrer Kinder unter

drei Jahren wandeln. Es geht also um etwas viel Grundsätzlicheres, was Frühe Hilfen zu leisten vermögen. Auf dieser Basis kann die Form der Angebotserbringung gezielt auf die Bedarfe abgestimmt und in den politischen Diskurs ein-

Frühe Hilfen: ein wichtiger Baustein präventiver und effizienter Sozialpolitik

gespeist werden. Die Wahrnehmung der Steuerungsverantwortung durch den Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist daher nicht als eindimensionaler Prozess zu verstehen. Vielmehr besteht eine gegenseitige Abhängigkeit von Frühen Hilfen und politischer Leitung, die bestimmten Spielregeln unterliegt. Professionelle Leistungserbringung in den Frühen Hilfen ist ein wichtiger Baustein präventiver und effizienter Sozialpolitik. Auf der einen Seite stehen die Frühen Hilfen mit ihrer innovativen Umsetzung von Leistungen durch Vernetzung, auf der anderen Seite wird das Gestaltungsprimat der

Politik in einem demokratischen Staat wirksam. Dabei kommen verschiedene Handlungslogiken zum Tragen, die sich gegenseitig unterstützen können. Doch müssen sie zunächst verstanden und mit Kompetenzen gefüllt werden.

Damit die Unterstützungsbedarfe, aber auch die Erkenntnisse Früher Hilfen richtig adressiert und auf erfolgversprechende Weise formuliert werden können, müssen die Netzwerkakteure über verschiedene Kompetenzen verfügen. Sie sollten fähig sein,

- die zentralen Ansprechpersonen in Verwaltung und Politik zu identifizieren,
- sie auf geeignete Weise anzusprechen und ihnen den Mehrwert Früher Hilfen ansprechend vermitteln zu können sowie
- die strukturelle Einbindung dieser Personen zu kennen und zu berücksichtigen.

TIPPS UND HINWEISE

Literatur zum Thema der politisch-strukturellen Verankerung Früher Hilfen:

Zu den notwendigen Kompetenzen beim Aufbau einer politisch-strukturellen Verankerung:

(NZFH) Nationales Zentrum Frühe Hilfen (Hrsg.) (2016): Qualitätsrahmen Frühe Hilfen. Impuls des NZFH-Beirats zur Qualitätsentwicklung. Kompakt 5. 2., unveränderte Auflage. Köln

Zum Selbstverständnis der Frühen Hilfen:

(NZFH) Nationales Zentrum Frühe Hilfen (Hrsg.) (2014): Kompetenzprofil Netzwerkkoordinatorinnen und Netzwerkkoordinatoren Frühe Hilfen. Köln

(NZFH) Nationales Zentrum Frühe Hilfen (Hrsg.) (2014): Leitbild Frühe Hilfen. Beitrag des NZFH-Beirats. Kompakt 1. Köln

(NZFH) Nationales Zentrum Frühe Hilfen (Hrsg.) (2021): Frühe Hilfen. Ein Überblick. Köln

Materialien zur Weiterarbeit:

[Praxismaterialien des NZFH zum Qualitätsrahmen, Dimension 5](#)
»Politisch-strukturelle Verankerung«

Frühe Hilfen – mehr als nur ein Nice-to-have

Der Ansatz und das Instrumentarium der Frühen Hilfen beruhen darauf, die tatsächlichen Aufwuchsbedingungen von Kindern unter drei Jahren und die Lebenssituation ihrer Eltern zum Ausgangspunkt zu nehmen. Dieser Anspruch macht Frühe Hilfen so herausfordernd, doch liegt gerade hier das Erfolgsrezept für das bisherige positive Echo in der Betrachtung der Wirkungen und der fachlichen wie fachpolitischen Rezeption der Frühen Hilfen.

Frühe Hilfen können ihre Wirkungen zwischen den Bedarfen junger Familien und sozial- und gesundheitspolitischen Leistungen nur entfalten, wenn eine Rückkopplung zwischen den Lebenswelten und den politisch-administrativen Strukturen

stattfindet. Am Beginn der Frühen Hilfen steht idealerweise die Erkundung dieser Lebenswelten aus der Perspektive der Betroffenen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse dienen dann dazu, bestehende Angebote kritisch zu hinterfragen und neue geeignete Angebote zu schaffen, die von Fachkräften und ehrenamtlich Tätigen durchgeführt werden.

Die inhaltliche Herausforderung besteht darin, die Bedarfe der Menschen vor Ort in sinnvolle und räumlich angepasste Angebote zu übersetzen. Hinzu kommt die methodische Aufgabe, dabei nicht nur die Fachkräfte in allen beteiligten Organisationen von der Notwendigkeit zu überzeugen, sondern auch die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Politik und öffentlicher Verwaltung für die Idee der Frühen Hilfen zu gewinnen und deren Unterstützung zu sichern. Frühe Hilfen bedürfen also nicht nur der kommunikativen Einbindung und lebensweltbezogenen Beteiligung der betroffenen Zielgruppen, sondern benötigen auch einen permanenten Austausch an Informationen im Sinne von Erläuterungen, Reflexionen und Feedbackschleifen mit der Führungsebene in Politik und Verwaltung.

Nur durch den Einbezug von politischer wie fachlicher Leitung in die Vorhaben, Aktivitäten und Erkenntnisse der Frühen Hilfen lassen sich

- Frühe Hilfen vor Ort wirksam implementieren,
- Zugänge zu den fachlichen Strukturen schaffen,
- Ressourcen zusätzlich zur Bundesförderung über die Bundesstiftung hinaus generieren,

- örtlich angepasste Ideen von Erfolg entwickeln sowie
- die Wirksamkeit der Frühen Hilfen steigern und
- auf benachbarte Handlungsfelder übertragen.

Die langfristige Sicherung Früher Hilfen bedarf nicht nur nachhaltiger und auskömmlicher finanzieller Mittel, sondern auch einer entsprechenden Einsicht und Motivation der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger vor Ort: Die Leitungspersonen in Politik und Verwaltung sollten sich darüber bewusst sein, dass die Frühen Hilfen eine richtige Antwort auf die Lösung von lokalen Problemen darstellen, die bereits identifiziert, aber noch nicht ausreichend gut bearbeitet sind. Im Zentrum stehen dabei die Unterstützung und Beratung von Eltern.

Ausgangspunkte einer gelingenden politisch-strukturellen Verankerung Früher Hilfen

Um festzustellen, ob und wie gut ein Netzwerk Früher Hilfen vor Ort in einer Kommune politisch-strukturell verankert ist, können folgende Fragen hilfreich sein:

- Welche Besonderheiten zeichnen die Frühen Hilfen aus? Welches Narrativ im Sinne einer wirksamen Erzählung, die auf die Situation vor Ort angepasst ist, lässt sich daraus ableiten? Welche Idee von effektiver Bedarfsdeckung ist damit verbunden?
- Welche besonderen Zugänge zu den örtlichen Entscheidungsstrukturen braucht ein auf Vernetzung basierendes System Früher Hilfen? Und – in umgekehrter

Richtung gefragt – wie kann ein Netzwerk an unterschiedlichen und oftmals weniger eingebundenen Akteuren die Entscheidungsgremien bei der Bewältigung ihrer Aufgaben unterstützen?

- Wie lässt sich der daraus gewonnene lokale Mehrwert unter fiskalischen Gesichtspunkten abbilden? Wie kann der Fokus auf die Kosten so verändert werden, dass ein Verständnis entsteht, in dem die Kosten der Frühen Hilfen als wirksame Investition aufgefasst werden?
- Was tragen die Frühen Hilfen bereits jetzt aus Sicht von Politik und Verwaltung dazu bei, bestehende Probleme vor Ort zu lösen? Welchen Bezug haben sie zu den räumlichen und strukturellen Gegebenheiten?
- Wie kann es gelingen, Frühe Hilfen als Teil kommunaler Leistungen mit den politisch-administrativen Strukturen vor Ort zu verknüpfen?
- Welche Vorteile ergeben sich aus den Frühen Hilfen vor Ort speziell für die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, wenn sie auf der Suche nach passgenauen Lösungen für lokale Probleme sind?

Diese Ausgangsfragen können im nächsten Schritt durch weitere Fragen zur Fortentwicklung ergänzt werden:

- Wie kann das Interesse der Politik und ihrer Entscheiderinnen und Entscheider für Prozesse der Frühen Hilfen nicht nur geweckt werden, sondern auch kontinuierlich erhalten bleiben?
- Wie kann Qualitätsentwicklung dazu beitragen, dass Frühe Hilfen nachhaltig in die kommunalen Strukturen integriert werden?

Diese Fragen machen deutlich, dass das Netzwerk Früher Hilfen und die fachlichen wie politischen Entscheidungsstrukturen nicht nebeneinanderher agieren, sondern im ständigen Austausch stehen und miteinander verwoben sein sollten.

Frühe Hilfen sind nicht nur auf eine politisch-strukturelle Verankerung angewiesen, um wirksam zu sein. Vielmehr können sie im Gegenzug der politischen und fachlichen Leitung auch Unterstützung in Gestaltungsfragen bieten. Mit ihrem innovativen inhaltlichen Ansatz und dem methodischen Potenzial der Vernetzung zeichnen sie sich dadurch aus,

- dass sie einen konkreten Mehrwert für die Kommune erzeugen,
- dass sie ein Narrativ unterstützen, das von der spezifischen Herangehensweise abgeleitet wird und
- dass der finanzielle Aufwand nicht als Kosten, sondern als wichtige Investitionen in die kommunale Zukunftsgestaltung verstanden wird.

Auf der Basis dieses Wissens und dieser Fragen bildet dieser Beitrag ein Substrat des Erkenntnisstands in der bisherigen Umsetzung, der Forschung und der gegenwärtigen Diskussionen, wie sie in den lokalen Netzwerken, bei den Landeskoordinierungsstellen Frühe Hilfen und im Nationalen Zentrum Frühe Hilfen geführt werden. Die Debatte über die Netzwerke Früher Hilfen ist keineswegs abgeschlossen und der Stand des Wissens nur befriedigend. Nach der 2018 beendeten Modellförderung Früher Hilfen durch den Bund, der Überführung in eine regelmäßig geförderte Bundesstiftung Früher Hilfen und erster lokaler Bemühungen um eine Verstetigung und Verankerung vor Ort durch kommunale Eigenanteile ist der enorme fachliche

**Kommunalpolitische
Akteure strategisch
einbinden**

che Zugewinn in den Netzwerken Früher Hilfen unbestritten. Ganz am Anfang stehen aber noch die Aktivitäten, die darauf zielen, die Leitungsebene von öffentlichen Verwaltungen und die kommunalpolitischen Akteure als Teil einer Frühe-Hilfen-Politik strategisch einzubinden. Die Publikation soll deshalb dazu beitragen,

- dass die Netzwerkakteure ein eigenes Verständnis von Frühen Hilfen entwickeln, um Entscheidungspersonen in Politik und Verwaltung davon überzeugen zu können,
- für den bewussten Umgang mit politischer Entscheidungsfindung zu sensibilisieren,
- zur Wahrnehmung von Frühen Hilfen als Teil politischer Gestaltung zu motivieren und
- Ansatzpunkte für eine stärkere politisch-strukturelle Verankerung zu liefern.

Darüber hinaus sollen die Ausführungen dazu einladen, sich unabhängig von der eigenen Handlungsebene und dem spezifischen Zugang zu den Ergebnissen der Netzwerkarbeit Früher Hilfen in deren fachliche Fortentwicklung und politisch-strukturelle Einbindung aktiv einzubringen und den Erkenntnisstand zu erweitern.

2. Zehn Gründe für eine politisch-strukturelle Verankerung vor Ort aus fachlicher Perspektive der Frühen Hilfen

Frühe Hilfen waren zunächst ein Modellprojekt, welches bis auf einige Ausnahmen auf Ebene der Länder und Kommunen fast ausschließlich vom Bund gefördert wurde. Anschließend ging es darum, sie zu einem Teil der kommunalen Regelstrukturen zu machen. Bei dieser Verstetigung sollen sie ihre Erfolgsmerkmale beibehalten und

Ausgaben für die Frühen Hilfen sind Investitionen in die Zukunftsfähigkeit der Kommune. ihre Potenziale vor Ort entfalten. Dies setzt jedoch voraus, dass die Leitungspersonen in öffentlicher Verwaltung und kommunaler Politik ein angemessenes Verständnis von Frühen Hilfen entwickeln. Ein wesentlicher Gedanke ist dabei, dass Ausgaben für die Frühen Hilfen keine Kosten, sondern Investitionen in die Zukunftsfähigkeit der Kommune darstellen. Kein anderer Zugang in der kommunalen Daseinsvorsorge ermöglicht es, so frühzeitig, zielgenau und kostenschonend positiv konnotierte Verhältnisse zwischen einer Kommune und ihren (heranwachsenden) Bürgerinnen und Bürgern zu entwickeln.

Die folgenden zehn Gründe sprechen für eine politisch-strukturelle Verankerung vor Ort aus fachlicher Perspektive der Frühen Hilfen:

1. Ein politisch-strukturelles Verständnis kann bei ehrenamtlich tätigen Politikerinnen und Politikern ungeachtet ihres meist hohen Engagements und bei Verwaltungsfachleuten jenseits einer fachlichen Expertise in der Arbeit mit Familien nicht a priori vorausgesetzt werden. Die Fachkräfte Früher Hilfen müssen dies berücksichtigen, in Politik und Verwaltung für ein entsprechendes Verständnis Früher Hilfen proaktiv werben und, daraus abgeleitet, geeignete Informations- und Beteiligungsformate etablieren.
2. Dieses Verständnis lässt sich nur dann befördern, wenn die Leitungsebene aus Verwaltung und Politik offensiv beteiligt und die Vorzüge Früher Hilfen im Netzwerkaltag und bei der Zielgruppenarbeit genutzt werden. Dafür müssen die Fachkräfte auf die Entscheidungsakteure in der kommunalen Verwaltung und Politik aktiv zugehen. Neben der Vermittlung empirisch gesättigter Erkenntnisse zu den Potenzialen und Risiken braucht es darüber hinaus auch gemeinsam getragene Narrative, also Erzählungen zur Notwendigkeit der Frühen Hilfen. Diese Narrative sollten auch dem persönlichen Erleben von Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern entsprechen.
3. Ein positiv besetztes Verständnis Früher Hilfen ist nur dann zu erreichen, wenn der lokale Mehrwert dieser Hilfen proaktiv gegenüber den Leitungsakteuren in öffentlicher Verwaltung und kommunaler Politik betont wird. Um diese politisch-strukturelle Anschlussfähigkeit herstellen zu können, benötigen die Akteure in den Frühen Hilfen auch ein Verständnis für den kommunalen Raum und seine Bedingungen, auf den sich die politischen Entscheidungen beziehen, sowie für die Strukturen, in denen diese Entscheidungen getroffen werden.
4. Erst die politisch-strukturelle Verankerung macht es möglich, dass die meist nur von persönlichen Bezügen getragenen Kommunikationsformen in einen strategischen und systematisch verankerten Austausch überführt werden.
5. Eine politisch-strukturelle Verankerung Früher Hilfen erzeugt eine Win-win-Situation, bei der beide Seiten profitieren – nicht nur die Frühen Hilfen. Politik und Verwaltung können auf zwei Ebenen Mehrwert generieren: sowohl inhaltlich –

zum Beispiel durch positive Zugänge – als auch methodisch – zum Beispiel durch Netzwerkerfahrungen. Dieser Mehrwert wird in Kapitel 5 noch ausführlicher dargestellt.

6. Frühe Hilfen sind bei der politisch-strukturellen Verankerung besonders erfolgreich, wenn sie nicht einfach nur Forderungen an Politik und Verwaltung stellen, sondern vielmehr in der Lage sind, ein konkretes Angebot zu definieren, das diesen Mehrwert verdeutlicht und auch in der Sprache von Entscheidungstragenden formuliert ist.
7. Das zentrale Bindeglied zwischen Frühen Hilfen und politisch-struktureller Verankerung ist die kommunale Fachplanung (Kinder- und Jugendhilfeplanung und/oder Gesundheitsplanung) oder – wo vorhanden – die integrierte Planung. Die bewusste Einbindung Früher Hilfen in Verwaltung und Politik befördert auch einen Einbezug in kommunale Planung.
8. Durch die politisch-strukturelle Verankerung ist es möglich, die Erkenntnisse der Frühen Hilfen mit Blick auf die Bedarfe der Zielgruppen und die Einschätzung von – ansonsten politik- wie verwaltungsfremden – Netzwerkpartnerinnen und Netzwerkpartnern an Politik und Verwaltung zurückspielen.
9. Durch die bewusste Einbindung in die politischen und fachlichen Diskussionsprozesse vor Ort erfahren Frühe Hilfen ein anderes Gewicht in der öffentlichen Wahrnehmung und schaffen sich einen erweiterten Resonanzrahmen für die eigene Fortentwicklung.
10. Frühe Hilfen, die sich als Instrument kommunaler Innovation verstehen, entwickeln mit der politisch-strukturellen Verankerung einen Ansatz, der einen gelingenden Transfer von modellhaft erprobtem Wissen in etablierte Regelstrukturen erlaubt. Dieser Innovationsansatz stärkt somit auch das eigene Selbstverständnis der Fachkräfte Früher Hilfen.

3. Politik als Adressatin Früher Hilfen – eine theoretisch-programmatische Einordnung

Um künftige Ableitungen für die Weiterentwicklung und damit auch die politisch-strukturelle Verankerung von Frühen Hilfen treffen zu können, lohnt sich ein Blick auf die Genese der Frühen Hilfen. In den nunmehr zehn Jahren ihres bundesweiten Bestehens seit dem Start der Bundesinitiative hat sich ein Prozess vollzogen, in dem fachlich-inhaltliche Veränderungen in der Förderung von jungen Familien und ihren Kindern umgesetzt wurden. Von Anfang an war damit aber auch ein fachlich-methodischer Wandel verbunden. Das bedeutet: Inhaltliche Verbesserungen von Angeboten für Eltern und ihre Kinder wie

- eine Stärkung von Hilfen im Übergang vom Gesundheitswesen zur Kinder- und Jugendhilfe,
- ein Erweitern von bewährten gesundheitsbezogenen Zugängen wie der Geburtsvorbereitung und der Hebammentätigkeit,
- die Unterstützung von Eltern ohne die kinderschutzfokussierte Verdachtsmentalität
- sowie fallbezogene Anpassungen von Professionsgrenzen und -übergängen

gehen a priori einher mit anderen methodischen Vorgehensweisen im Hinblick auf

- die Erkennung der familiären und kindlichen Bedarfe im Rahmen niedrigschwelliger Analyse,
- die Etablierung anderer Zugangskonstellationen und Kontaktaufnahmen in den Angeboten bis hin
- zur multiprofessionellen Zusammenarbeit und
- vernetzten Strukturierung.

Sowohl der inhaltliche wie auch der methodische Anspruch entwickelten in der modellhaften Implementierung und anschließenden flächendeckenden Verstetigung eine quantitative Dynamik, die frühzeitig das Veränderungspotenzial deutlich werden ließ und zu einer Fokussierung der qualitativen Entwicklung führte (Fischer/Kosellek 2019). Auf beiden Ebenen konnte der Anspruch eingelöst werden – er funktioniert und wirkt bundesweit.

Frühe Hilfen als Innovation

Frühe Hilfen können somit in drei Bereichen als ein Innovationsmotor gelten:

- bei der Entwicklung eines neuen Zugangs zu den Adressatinnen und Adressaten,
- bei der Fortentwicklung sozial- und gesundheitspolitischer Angebote sowie
- bei der Unterstützung der Vernetzung in der kommunalen Entwicklung allgemein (vgl. Fischer 2014).

Die Frühen Hilfen wurden aus einem fachlichen Impetus heraus etabliert. Doch liegen den Zielstellungen Früher Hilfen in der ursprünglichen Verwaltungsvereinbarung zur Bundesinitiative 2012 Argumente zugrunde, die deutlich auf Probleme bisheriger politischer Gestaltung hinweisen und durch eine veränderte Vorgehensweise fachliche Alternativen aufzeigen. In der Vereinbarung werden verschiedene Ziele Früher Hilfen benannt. Unter anderem wird angestrebt,

- Erkenntnisse über die strukturellen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen zu erlangen,

- die Ausstattung von Netzwerken mit Zuständigkeit für Frühe Hilfen zu definieren,
- den systematischen Einbezug des Gesundheitswesens zu erproben,
- den Aus- und Aufbau und die Weiterentwicklung von Netzwerken mit Zuständigkeit für Frühe Hilfen zu fokussieren,
- den Einsatz und die Fortbildung von Netzwerkkoordinatorinnen und Netzwerkkoordinatoren zu fördern,
- Netzwerkprozesse und die konkrete Arbeit der Netzwerkpartnerinnen und Netzwerkpartner zu dokumentieren und zu fördern sowie
- eine unterstützende Öffentlichkeitsarbeit zu etablieren.

Diese Ziele beinhalten nicht per se einen Veränderungsanspruch für kommunale Verwaltung und Politik, haben aber weitreichende Konsequenzen, die über Frühe Hilfen hinausgehen. Nur wenn diese Ausgangsmotivation und die Erfolgsfaktoren verstanden werden, kann eine politisch-strukturelle Verankerung gelingen.

Die politisch-strukturelle Verankerung und die damit verbundene politische Dimension Früher Hilfen sind ein Ausdruck des bisherigen umfassenden Erfolgs der Hilfen für junge Familien. Damit verbunden ist ein Übergang von einem befristeten Modellprojekt mit Erprobungscharakter hin zu einem fachlich wie politisch anerkannten Türöffner für eine partizipationsorientierte, fachlich vernetzte und systematisch eingebundene Förderung von jungen Eltern und ihren Kindern. Daraus ergeben sich enorme professionelle, institutionelle und strukturelle Ableitungen.

Neben diesen inhaltlichen und methodischen Erfolgen spielt eine weitere Komponente eine wichtige Rolle, die auch den massiv angestiegenen Bedarf an politisch-struktu-

reller Verankerung erklärt: Durch die modellhafte Verankerung Früher Hilfen in den Kommunen und den Ländern, die Förderung durch den Bund, die Etablierung einer bundesweiten wissenschaftlichen Begleitstruktur durch das Nationale Zentrum Frühe Hilfen und die ausdrückliche Fundierung in einer gemeinsamen Verwaltungsvereinbarung von Bund und Ländern und anschließender Überführung in eine dauerhafte Stiftung ist eine Entwicklung in Gang gesetzt worden, die in dieser strukturierten Form einmalig ist. Der Anspruch auf inhaltliche wie methodische Veränderungen sowie die eben benannte institutionelle Untersetzung haben von Beginn an einen erheblichen Druck auf die fachlich-politischen Strukturen ausgeübt.

Der Bedarf an politisch-struktureller Verankerung ergab sich aus den Erfolgen und den gleichzeitig immer offensichtlicher werdenden Potenzialen Früher Hilfen in der synergetischen Übertragung des Prinzips auf andere Handlungsfelder und ungelöste politische Problemstellungen.

In fachlichen und politischen Diskussionen spielen die Erfahrungen der vernetzten Frühen Hilfen derzeit eine zentrale Rolle bei der Frage, ob die Hilfen bis zum Schulingesalter ausgeweitet werden sollten und ob es sinnvoll wäre, die Präventionsketten in mehreren Bundesländern zu etablieren. In diesem Zusammenhang soll darauf verwiesen werden, dass sich nicht nur auf Länder-, sondern auch auf Bundesebene wichtige Ableitungen aus den Netzwerkerfahrungen der Frühen Hilfen ergeben. So stimmte das Bundeskabinett am 15. September 2021 dem Bericht einer Interministeriellen Arbeitsgruppe »Gesundheitliche Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche durch Corona« zu und damit unter anderem auch der Empfehlung, primärpräventive

Potenziale einer Übertragung auf andere Handlungsfelder werden immer offensichtlicher.

Angebote für Kinder und Jugendliche vor Ort zu stärken und verbindliche Netzwerkarbeit fortzuentwickeln. Benannt wird dabei ausdrücklich das Ziel eines Aufbaus von Präventionsketten, also eines tragfähigen Netzes von Unterstützung, das alle Altersgruppen und Lebensphasen im Kindes- und Jugendalter umfasst und eine integrierte kommunale Gesamtstrategie verfolgt (BMFSFJ/BMG 2021, Seite 10). Somit ergibt sich ein hohes Potenzial zum Weiterdenken und zur Fortentwicklung Früher Hilfen, das durch die gegenwärtige Pandemie und die daraus resultierenden langfristigen Folgen noch verstärkt wird. Die gegenwärtige Krise verschärft soziale Verwerfungen insbesondere bei Kindern und macht die mitunter ineffektiven Lösungsangebote für Probleme sichtbar. Hier können Frühe Hilfen als eine Art Katalysator betrachtet werden, um längst überfällige Innovationen in den fachlich-planerisch-politischen Aspekten der kommunalen Daseinsvorsorge zu implementieren (vgl. etwa Fischer u. a. 2021).

Das Verhältnis von Frühen Hilfen und Politik

Frühe Hilfen können als Paradebeispiel gelingender Entwicklung von Innovationsprojekten und der sich nun vollziehenden Etablierung gelten. Eindrucksvoll zeigt sich dabei das Verhältnis von Fachlichkeit und Politik. Zu Beginn der Bundesinitiative im Jahr 2012 war noch nicht absehbar, dass Frühe Hilfen einmal ein derart positives Beispiel für eine tiefgreifende Entwicklung von Angeboten für junge Eltern und einen flächendeckenden Netzwerkansatz werden würden. Davon ausgehend lässt sich inner-

Frühe Hilfen erzielen politische Wirkungen.

halb von nur zehn Jahren aufzeigen, dass Frühe Hilfen politische Wirkungen erzielen und damit als Teil von Sozialer Arbeit und Gesundheitsförderung a priori politisch sind.

Würde diese politische Dimension nicht wahrgenommen, wäre die Gefahr groß, dass diese Prozesse nicht bewusst und nicht strategisch angegangen werden, sondern weiterhin eher im informellen Bereich stattfinden. Die beteiligten Akteure der Frühen Hilfen sollten sich deshalb darüber im Klaren sein, dass ihr professionelles Handeln in politische Strukturen eingebettet ist. Ansonsten könnte eine Leerstelle entstehen, die von anderen Argumentationen, etwa aus dem fiskalischen Bereich oder kommerziellen Überlegungen heraus, gefüllt wird. Höchst fraglich ist jedoch dabei, ob dies im fachlichen Sinne der Frühen Hilfen oder im langfristigen Interesse der Akteure wäre. Eine Verneinung des Politischen und eine Abgrenzung zur Politik entspricht somit nicht dem Anspruch Früher Hilfen, die kindlichen Aufwuchsbedingungen zu verbessern und den elterlichen Erziehungsauftrag zu unterstützen. Darüber hinaus würde ein solches unpolitisches Verständnis nicht dem Auftrag einer repräsentativen Demokratie gerecht werden, in einer engen Verkoppelung zwischen Bürgerinnen und Bürgern und ihren gewählten politischen Entscheiderinnen und Entscheidern Gesellschaft gemeinsam zu gestalten.

Für fachliche Akteure der Frühen Hilfen ist es lohnend, das Verhältnis zur Politik und das eigene Selbstverständnis vom Politischen als Teil professionellen Handelns zu erkunden. Dieser Prozess kann und muss Aufgabe des gesamten Netzwerks sein und darf beispielsweise nicht nur als eine Koordinationsaufgabe begriffen werden.

In einer lebendigen Demokratie beschränkt sich politisches Handeln nicht nur auf Parteien. Vielmehr ist sie darauf angewiesen, dass sich zahlreiche gesellschaftliche Interessengruppen politisch beteiligen und Gesellschaft mitgestalten. An dieser Stel-

le ergibt sich eine Anschlussfähigkeit an die seit einigen Jahren geführte Diskussion über die Frage, ob Soziale Arbeit für diese Aufgabe einer Mitgestaltung von Gesellschaft ein politisches Mandat hat (siehe etwa Merten 2001). Die vorherrschende Meinung im Fachdiskurs ist, dass Soziale Arbeit per se politisch ist. Dieses Verständnis impliziert, dass das Politische auch innerhalb der öffentlichen Verwaltung zu finden ist. Die Verwaltung ist »exekutiver Teil« der Frühen Hilfen und arbeitet in der Gewaltenteilung der Demokratie bewusst getrennt von der politischen Legislative. Dennoch hat sie Spielräume, die Teil einer politischen Gestaltung werden können. Ein gestalterischer Anspruch kommunalen Handelns ist zum Beispiel das Ziel, die kommunale Daseinsvorsorge zu sichern. Wichtig ist dabei der Hinweis, dass auch die in der öffentlichen Verwaltung organisierte Soziale Arbeit sich davor nicht verschließen kann: Aufgrund ihres umfassenden Auftrags ist Soziale Arbeit grundsätzlich politisch-gestalterisch tätig.

Daraus ergibt sich die Frage, ob sich jede professionelle Fachkraft und jede Struktureinheit Sozialer Arbeit und damit eben auch der Frühen Hilfen selbst als politisch versteht (siehe der oben angesprochene Mythos des Unpolitischen) und ob sie mit der durch gesetzliche Grundlagen eingeräumten Macht bzw. dem notwendigen Vertrauen in Netzwerken (Cleppien/Kosellek 2019) reflektiert umzugehen weiß.

Aus diesem Zusammenhang lassen sich mehrere Aufträge der Frühen Hilfen mit Blick auf die politisch-strukturelle Verankerung ableiten:

1. Die vorliegenden fachlichen und methodischen Erkenntnisse der Frühen Hilfen müssen an die politischen Ausschüsse und die fachliche Entscheidungsebene

kommuniziert werden und somit über die Diskussionen auf der Fachkräfteebene hinaus wirksam werden.

2. Frühe Hilfen sind auf ihre politisch-strukturelle Verankerung angewiesen, wenn sie in regelhafte Strukturen überführt werden sollen.
3. Der Ansatz, früh und niedrigschwellig angelegte Hilfen des Gesundheitswesens und der Kinder- und Jugendhilfe zu entwickeln, braucht darüber hinaus die politische Gestaltung der Herausforderungen, die in der Kooperation auf kommunaler, Landes- und Bundesebene größtenteils als ungestaltet betrachtet werden können.

Frühe Hilfen als eigenes Handlungsfeld und eine Frühe-Hilfen-Politik

In der Umsetzung ihres Auftrags zeichnet sich zunehmend ab, dass Frühe Hilfen dabei nicht als Teil von etwas, als »Anhängsel«, begriffen werden können. Zwischen dem Gesundheitswesen und der Kinder- und Jugendhilfe ist die dynamische Verquickung zwischen den Angeboten, Prozessen und Strukturen viel zu umfassend und tiefgreifend, vor allem aufgrund der

- vernetzten Leistungen,
- eng verknüpften Finanzierungen und Zuständigkeiten,
- neu entstandenen Berufsbilder innerhalb dieser Gemengelage.

Vielmehr ist von einem komplexen System Früher Hilfen auszugehen, das eine hohe Anschlussfähigkeit in benachbarte Handlungsfelder hat. Es wird zunehmend deut-

lich, dass dieses System als eigenständiges Handlungsfeld zu betrachten ist und damit auch eine eigene Frühe-Hilfen-Politik erforderlich macht. Frühe Hilfen benötigen daher keine Form der politisch-strukturellen Verankerung, die lediglich als Bestandteil eines anderen Handlungsfelds betrachtet wird. Dann würden Frühe Hilfen mit ihrem innovativen inhaltlichen, auf Ressourcen setzenden Ansatz und ihrer umfassenden Vernetzung nicht angemessen wahrgenommen werden – nicht zuletzt aufgrund ihrer eher geringen fiskalischen Bedeutung. Stattdessen sollten Frühe Hilfen als ein eigenständiges Handlungsfeld charakterisiert werden, das Ansatzpunkte bietet, um Erkenntnisse auf andere Handlungsfelder zu übertragen. Vor diesem Hintergrund bildet das Handlungsfeld Frühe Hilfen nicht einfach eine weitere Parallelstruktur bei einer rein zuständigkeitsorientierten Bearbeitung von Bedarfen. Die eigenständige Betrachtung ist vielmehr die Voraussetzung, dass Frühe Hilfen ihre umfassende Wirkung entfalten können. Diese basiert auf einer stärkeren Vernetzung in der Wahrnehmung und Bearbeitung konkreter Bedarfe und einer Entwicklung von niedrigschwelligen und teilhabeorientierten Zugängen zu den Bürgerinnen und Bürgern.

Es ist zu betonen, dass Frühe Hilfen nicht ein bloßes Mehr im Sinne eines weiteren Handlungsfeldes darstellen. Sie zeichnen sich vielmehr durch einen querschnittartigen Ansatz aus, indem bei ihrem Leistungsangebot Zuständigkeiten überschritten werden. Es geht also bewusst nicht um eine eigene institutionelle Verortung, um eigene Ressourcen und weitere klassische Merkmale von administrativer Abgrenzung. Die überwiegende Mehrzahl der Netzwerke von Frühen Hilfen sind an Jugendämter angebunden (NZFH 2015), was sich bisher auch bewährt hat.

Das Eigenständige der Frühen Hilfen zeigt sich

- in ihrem konstitutiven Bezug zu verschiedenen Teilbereichen der Kinder- und Jugendhilfe und des Gesundheitswesens,
- in ihrer Verortung in Netzwerken jenseits der klassischen Staats- und Verwaltungslogik sowie
- in ihrer stilbringenden Kooperation zwischen professionellem und ehrenamtlichem Engagement.

Als Zwischenfazit kann zusammengefasst werden:

1. Frühe Hilfen sind immer politisch.
2. Für ihre Weiterentwicklung brauchen sie einen Zugang zur Politik, um eine politisch-strukturelle Verankerung zu etablieren.
3. Erkenntnisse und Zugänge Früher Hilfen können für benachbarte Handlungsfelder und ähnliche Herausforderungen besonders gut genutzt werden, wenn sie nicht lediglich als Anhängsel eines anderen Handlungsfelds betrachtet werden, sondern ihnen eine eigenständige Wirkungsform zugestanden wird.

Frühe Hilfen und Politik sollten daher im gegenseitigen Interesse im Austausch sein. Beide Seiten können in einer Win-win-Situation voneinander profitieren.

4. Frühe Hilfen im Bewusstsein lokaler Politik – der Nutzen politischer Unterstützung

Akteure der Frühen Hilfen haben ein genuines Interesse daran, im Bewusstsein von kommunaler, aber auch von Landes- und Bundespolitik zu agieren und politisch-strukturell verankert zu sein. Unabdingbar ist dabei, ein bestimmtes methodisches und strukturelles Setting innerhalb der Verwaltung vorzuhalten. Dieses sollte es ermöglichen, Verwaltungs- und Netzwerkhandeln gleichzeitig und miteinander kompatibel im Alltagshandeln umzusetzen und für dieses Vorgehen die Rückendeckung der eigenen Leitung zu haben. Die erforderliche Verbindung von Verwaltungs- und Netzwerklogik ist angesichts diverser Aktivitäten mittlerweile weniger eine Herausforderung für die Fachkräfte bei der Operationalisierung als vielmehr für die Leitungskräfte: Diese müssen für eine Rückkopplung von Synergieeffekten in die eigene Verwaltung sorgen und sicherstellen, dass die Vernetzung in das Verwaltungshandeln strategisch eingebunden wird. Das dafür geeignete Instrument ist Steuerung und ihre

Vernetzung muss in das Verwaltungshandeln eingebunden werden. Fortentwicklung entsprechend der benannten Logiken (Fischer/Kegelmann 2018). Hier liegt die wesentliche Herausforderung für die Frühen Hilfen, um Nutzen aus einer politisch-strukturellen Verankerung ziehen zu können.

Die Handlungslogiken öffentlicher Verwaltung

Wichtig ist zu verstehen,

- mit welchen Logiken Verwaltung arbeitet,
- was das Besondere an dem Vernetzungsansatz ist,
- worin sich dieser Ansatz von den Ansprüchen anderer Handlungslogiken unterscheidet und

- vor allem, welche Möglichkeiten für Politik und Verwaltung aus der Logik des Netzwerks entstehen.

Dafür braucht es Wissen über die Verwaltungs- und Netzwerklogik, ein Bewusstsein von den jeweils damit verbundenen Vorzügen und geeigneten Narrativen sowie thematischen Zugängen. Dann kann aus der Logik von Verwaltung und Politik heraus ein Mehrwert der vernetzten Frühen Hilfen sichtbar werden.

Verwaltungshandeln – insbesondere in Deutschland – besticht durch eine beeindruckende Zuverlässigkeit und Stabilität, die auch international anerkannt ist. Dabei fußt das Arbeiten der Verwaltung auf einer Verwaltungslogik, die durch Zuständigkeiten geprägt ist. Ein wichtiges Kennzeichen dieser Logik ist das umfassende Vorhandensein von formalen Regeln, die zu einem hohen Organisationsgrad des Verwaltungshandelns führen. Die Kommunikation findet vor allem in hierarchisierter Form statt, wodurch zahlreiche Informations- und Entscheidungsabhängigkeiten entstehen. Aufgrund der steilen Hierarchie innerhalb der öffentlichen Verwaltung und der Orientierung an Zuständigkeiten wird der Aspekt der fachlichen Abgrenzung betont. Diese Struktur beeinflusst die Identität der Fachkräfte stark sowohl im Hinblick auf ihre Stellung wie auch in Bezug auf ihr Aufgabengebiet innerhalb der Verwaltung, dient darüber hinaus aber auch einer institutionellen Abgrenzung der Verwaltung nach außen. Die gesamte Struktur ist auf Langfristigkeit und Beständigkeit ausgerichtet und stellt an sich bereits einen Wert dar, dem ein strukturkonservatives Denken zugrunde liegt. Zwischen den Ebenen der Struktur ist ein deutliches Machtgefälle in linienförmig angelegten Organisationsstufen festzustellen. Bei anstehenden Entscheidungen geht es weniger darum, innovative und passgenaue Lösun-

gen zu finden, als vielmehr rechtliche Normen auf der Basis rationaler Entscheidungen umzusetzen.

Die auf Langfristigkeit und Kontinuität ausgerichtete Struktur versetzt die Verwaltung in die Lage, auch in Zeiten gesellschaftlicher Umbrüche und Herausforderungen arbeitsfähig zu bleiben. Der Umgang mit der Covid-19-Pandemie hat gezeigt, wie diese Verwaltungsstrukturen auch in Zeiten einer Krise und zahlreicher Unsicherheiten funktionieren können und wie trotz aufgetretener Schwächen der Kern administrativen Handelns unangetastet bleibt. Verwaltung erscheint gegenüber Stresssituationen als verhältnismäßig resistent. Die Betonung von starren Strukturen, klaren Hierarchien und einfacher Kommunikation funktioniert auch im Krisenmodus. Gleichzeitig ist damit aber auch die Tendenz verbunden, nur schwerfällig auf Veränderungen reagieren zu können. Die Fähigkeit, agil und dynamisch zu handeln sowie Entwicklungsprozesse aktiv zu gestalten, ist zwar dringend notwendig, wird von Verwaltungsak-

teuren aber bisher unterschiedlich angenommen und umgesetzt. Diese Frage bildete auch einen thematischen Schwerpunkt auf dem letzten Spitzentreffen kommunaler Akteure, dem 41. Deutschen Städtetag 2021 in Erfurt.

Verwaltungshandeln fußt in seinem Steuerungstypus auf der *Logik des Staates*, der im Rahmen demokratischer Legitimation per Über- und Unterordnung steuert. Demokratisches Prinzip ist hierbei die Gewährleistung von Rechten auch für Minderheiten. Auf diesem Steuerungstypus baut die Logik der hierarchischen Intervention und Kontrolle in der Verwaltung auf, die sich in fachlichen Zuständigkeiten und administrativen Handlungsspielräumen ausdrückt. Die Verwaltung wird durch den Staat mit seiner parlamentarischen Entscheidungsfindung angeleitet und kontrolliert. Somit folgt Verwaltung nicht nur ihrer eigenen Logik, sondern sie ist konstitutiv auch mit den Resultaten staatlicher Logik befasst und muss sich auf sie einlassen.

**Verwaltungshandeln
fußt auf der Logik
des Staates.**

TIPPS UND HINWEISE

Der Tag der Daseinsvorsorge am 23. Juni eines jeden Jahres dient dazu, den kommunalen Auftrag und die vielen damit verbundenen Leistungen in die öffentliche Wahrnehmung zu rücken. Den Stellungnahmen und Positionspapieren der kommunalen Spitzenverbände sind viele Anregungen zu entnehmen, welche Veränderungen erforderlich sind und welche daraus resultierenden Folgen bei der weiteren Ausgestaltung berücksichtigt werden sollten. Das könnte für die Frühen Hilfen ein guter Anlass sein, an diesem Tag aus den lokalen Netzwerken über Erfolge zu berichten und öffentlichkeitswirksam auf das eigene Handeln aufmerksam zu machen.

Um das eigene Handeln effektiver zu gestalten, hat Verwaltung in den zurückliegenden Jahren – jenseits von Staats- und Verwaltungslogik – noch auf eine dritte Logik zurückgegriffen: die *marktliche Wettbewerbslogik*. Basierend auf dem Prinzip der »unsichtbaren Hand« des Marktes wird hier auf einen Wettbewerbsvorteil abgezielt, der über Geldtausch und Verträge generiert wird und einer Handlungskontrolle in Form von Konkurrenz und Preisen unterliegt. Von dieser ökonomischen Ausrichtung hat sich die Verwaltung eine Modernisierung versprochen, die dazu beitragen sollte, eigene Ziele besser zu erreichen und den Gedanken wirtschaftlichen Handelns stärker zu betonen. Zentraler Ansatz war hierbei das Neue Steuerungsmodell (vgl. Trube 2001) im Zuge des New Public Managements (vgl. Bogumil/Jann 2009, Seite 237 ff.). Damit

einher ging der politische Wechsel des Leitbilds hin zum kooperativen (vgl. Mayntz 2010) oder aktivierenden Staat (von Bandemer/Hilbert 2005). In seiner Zuspitzung führte die Ausrichtung von Verwaltung am Marktprinzip in einen Zustand, der im Zuge einer Ökonomisierung das Verwaltungshandeln unter das Paradigma des Marktes stellen wollte. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass der Einfluss der marktlichen Logik auf die Verwaltung trotz hoher Ansprüche und umfassender Ansätze nicht die gewünschte Tiefenwirkung entfaltet hat. Bestimmte Instrumente wie Budgetierung oder Sozialraumorientierung finden zwar weiterhin Anwendung, sind aber nicht in eine durchökonomisierte Verwaltung eingebettet. Gesellschaftliche Krisen der Vergangenheit und damit verbundene Phänomene eines Marktversagens – etwa im Bereich des Wohnungsmarkts – haben vielmehr zu einer Art Wiederentdeckung des Werts von öffentlichen Gütern und deren Obhut unter öffentlicher Verwaltung geführt. Damit soll keinesfalls per se eine Lösung des Problems suggeriert werden. Jenseits der Frage, wie der marktliche Einfluss auf administratives Handeln grundsätzlich zu bewerten ist, kann daraus jedoch eine Schlussfolgerung gezogen werden:

Krisen führen zu einer Art Wiederentdeckung des Werts öffentlicher Güter.

Verwaltung hat bereits in der Vergangenheit Erfahrungen mit anderen Handlungslogiken gesammelt und Prinzipien umgesetzt, die über die eigene Verwaltungslogik hinausgehen. Sie ist dabei nicht nur adaptiv vorgegangen, sondern war bereit und fähig, die eigenen Mechanismen zu ersetzen und zu ergänzen. Das können und sollten sich Netzwerke Frühe Hilfen zunutze machen! Für Fachkräfte bedeutet das, dass sie beide Logiken zusammendenken und Verwaltung unter dem Primat der Politik umsetzen müssen.

Nutzen für die Politik durch Netzwerklogik

Fachkräfte in der öffentlichen Verwaltung sind also damit vertraut, mit den Anforderungen anderer Handlungslogiken umzugehen. Gleichwohl dominiert in der Verwaltung bis heute die Verwaltungslogik mit der Betonung auf einer institutionellen Selbstbezogenheit. Dieses Beharrungsvermögen steht im Konflikt zu einer Tendenz, in der die Bearbeitung komplexer gesellschaftlicher Herausforderungen ein Mehr an interinstitutioneller und multiprofessioneller Zusammenarbeit notwendig macht.

Der besondere Nutzen der Netzwerke Frühe Hilfen im Umgang mit Politik liegt neben den innovativen Inhalten und Prozessen zentral in den vernetzten Strukturen begründet. Mit dem Vernetzungsgedanken hält in das Verwaltungshandeln eine Handlungslogik Einzug, die a priori nicht als Ersatz für bestehende Logiken verstanden werden sollte (vgl. Fischer 2021). Das Netzwerkkonzept strebt keinen Paradigmenwechsel an, indem in der Verwaltung eine andere Logik etabliert werden soll. Im Unterschied dazu verfolgte zum Beispiel die Marktlogik mit dem Neuen Steuerungsmodell in den 1990er-Jahren den Anspruch, durch die Einführung einer neuen Logik die Verwaltungslogik grundsätzlich zu verändern.

In der Verwaltung kann Vernetzung ergänzend in Situationen zum Einsatz kommen, in denen klassisches Verwaltungshandeln – mit seinen eben beschriebenen Merkmalen – nicht mehr in der Lage ist, komplexe Problemstellungen zu lösen.

Die Netzwerklogik kann aber auch dann sinnvoll sein, wenn viele nichtadministrative Akteure an der Problemwahrnehmung und -bearbeitung beteiligt sind, die sich nicht in eine Verwaltungslogik ein- oder dieser unterordnen lassen.

Die Netzwerklogik zeichnet sich im Verhältnis zur Verwaltungslogik aber noch durch eine weitere Besonderheit aus, die sie von allen anderen Handlungslogiken unterscheidet, mit denen Verwaltung bislang Erfahrungen gesammelt hat. Sowohl die Staatslogik wie auch die Marktlogik wurden eher durch Leitungskräfte und weniger durch Fachkräfte in der Verwaltung rezipiert. Der hohe methodische Anteil innerhalb des Netzwerkhandelns und der pragmatische Alltagsansatz, durch den der Vernetzungsansatz in vielen Themenfeldern gekennzeichnet ist, hatten hingegen eine ausgeprägte Verortung im Handeln von Fachkräften öffentlicher Verwaltung zur Folge (Fischer 2020).

Auf der Ebene der Fachkräfte haben sich in vielen Handlungsfeldern Vernetzungsdynamiken, Netzwerkkompetenzen und ein vernetztes Handeln etabliert, dem die Leitungskräfte öffentlicher Verwaltung nur noch schwer folgen können. Diese Ungleichzeitigkeit bei der Etablierung von Netzwerkdenken und -handeln in der Verwaltung ist mit der Gefahr verbunden, dass Reibungsverluste in der verwaltungsinternen Gestaltung von Vernetzungsprozessen zwischen Leitungs- und Fachkräften entstehen.

5. Frühe Hilfen als verankerter Teil der Strukturen vor Ort

Sollte es dem System Früher Hilfen gelingen, an diese Handlungslogiken anzuschließen und Teil etablierter Netzwerkstrukturen mit Regelförderung zu werden,

- können sich (neue) Leistungen Früher Hilfen entwickeln,
- haben die Netzwerkstrukturen eine Chance auf nachhaltige Weiternutzung und
- können die Erkenntnisse Früher Hilfen als Folie für einen Innovationstransfer dienen.

Es ist deutlich zu erkennen, dass diese Verankerung kein Prozess ist, der automatisch von der Modellphase in eine Regelphase übergeht. Stattdessen führt der Transfer vom Modelllernen in ein Regelangebot zu sozialpolitischen Prozessen, die mit großen Herausforderungen verbunden sind. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass der Übergang vom sozialen Problem zum sozialen Bedarf sozialrechtlich sehr strikt reglementiert ist. Projekte und Modellvorhaben können zwar eine gute und häufig auch innovative Zwischenlösung darstellen, bieten aber keinerlei Garantie für eine Übernahme in die Regelstrukturen, selbst bei hervorragenden Evaluationsergebnissen.

Hier lässt sich mit Blick auf fiskalpolitische Fragen eindrucksvoll herausarbeiten, dass politische Überlegungen in einem Sozialstaat eben nicht nur auf rein monetäre Kosten-Nutzen-Analysen zurückzuführen sind, wie verkürzte Diskussionen mit Kammern manchmal suggerieren. Ansonsten wäre schon längst die Dominanz intervenierender Leistungen zugunsten präventiver Angebote beseitigt worden. Es ist jedoch notwendig, Begriffe wie »Erfolg«, »günstig« oder »Wirkung« zu definieren und dabei Zeiträume, räumliche Bezüge und die Angebotsversorgung bestimmter Zielgruppen transparent zu machen.

Neben der Kosten-Nutzen-Analyse sind für demokratisch angelegte und sich konstruktiv verstehende Politik u. a. weitere Aspekte wichtig: der Erhalt des sozialen Friedens, die Stärkung des sozialen Zusammenhalts (vgl. Fischer/Tuider 2021), die Verminderung von Konflikten mit bestimmten Bevölkerungsteilen, die Abwägung von (un-)mittelbaren Risiken, die Wahrnehmung der politischen Bemühungen in der Öffentlichkeit, die Verständlichkeit des politischen Willens und schließlich die Herbeiführung einer Sichtbarkeit bei der Zielerreichung.

Bei einer politisch-strukturellen Verankerung der Frühen Hilfen vor Ort sollten diese – sicherlich noch erweiterbaren – Faktoren berücksichtigt werden. Darüber hinaus sind verschiedene Grundbedingungen einzuhalten, die im Folgenden erläutert werden.

Ein Narrativ Früher Hilfen als Bedingung politisch-struktureller Verankerung

Eine Grundbedingung ist die Fähigkeit, aus den Frühen Hilfen einen lokalen Mehrwert abzuleiten und auf dieser Basis ein Narrativ zu entwickeln, das auf die Bedingungen vor Ort angepasst ist. Dieses Narrativ ist im Rahmen der Methode des Storytellings als sinnstiftende Erzählung zu verstehen, die

- alltagsverständlich das Besondere an den Frühen Hilfen hervorhebt,
- den Mehrwert der Hilfen verdeutlicht und
- damit zu ihrer Legitimität beiträgt.

Die Tragfähigkeit der Erzählung nimmt zu, je mehr darin die oben benannten Faktoren zur politisch-strukturellen Verankerung aufgenommen werden. Es geht also weniger darum, empirische Daten zu sammeln und zu präsentieren – worauf später noch eingegangen wird. Vielmehr sollte zunächst ein erzählerischer Zugang zum Thema gewählt werden, der die Bereitschaft des Publikums erhöht, die Botschaft der Frühen Hilfen aufzunehmen. Der Inhalt und die Art und Weise dieser Erzählung beeinflussen markant,

- wie die Frühen Hilfen in der Umwelt wahrgenommen werden,
- ob sich bei dem Thema Türen öffnen oder schließen,
- ob eine Führungskraft mit Entscheidungsbefugnis, die Frühe Hilfen nicht oder nur wenig kennt, mit diesem Thema »fremdelt« oder einen eigenen Zugang dazu findet, weil sie sich darunter nun etwas vorstellen kann und dieses Wissen – ein wichtiger Punkt – auch anderen Akteuren in Politik und Verwaltung mit eigenen Worten positiv und überzeugend zu vermitteln vermag.

Es ist wirkungsvoll, wenn politische Akteure aus unterschiedlichen Handlungsfeldern das Thema der Frühen Hilfen in ihrer Ausrichtung verstehen und anderen Akteuren verständlich vermitteln können. So kann es zum Beispiel sehr vorteilhaft sein, wenn eine Fachkraft der Kinder- und Jugendhilfe, die als Mitglied einer politischen Partei dort ehrenamtlich im Jugendhilfeausschuss tätig ist, das Thema der Frühen Hilfen den Mitgliedern ihrer Kreistagsfraktion verständlich darstellen kann.

Eine zentrale Erkenntnis ist: Themen können empirisch noch so evident sein; wenn es nicht gelingt, daraus einen persönlichen Bezug für politische Akteure mit Entscheidungsbefugnis zu generieren, bleibt das Thema oft aus mangelndem Interesse, aus

Unsicherheit oder sogar aus Furcht vor möglichem Misserfolg unbearbeitet. Oberstes Ziel sollte es daher sein, Frühen Hilfen nicht den Stempel eines »Verlierer-Themas« aufzudrücken, bei dem es nichts zu gewinnen gibt und nur unklare Potenziale, Konflikte, Überkomplexitäten, undurchsichtige Strukturen oder ähnliches damit verbunden werden. Aus der Perspektive Früher Hilfen erscheint es besonders vielversprechend, die Sichtweise der Nutzerinnen und Nutzer von Angeboten als Ausgangspunkt zu nehmen. Schließlich ist ein Wesenskern der Frühen Hilfen die Ressourcenperspektive: Es wird immer von den Stärken der jungen Eltern ausgegangen, die es zu fördern gilt. Hinzu kommt ein positiv besetzter Zugang zu den Angeboten, wie zum Beispiel die Erstbesuchsdienste, die häufig eine willkommene Abwechslung zur intervenierenden Dominanz des Jugendamtsgeschehens darstellen und der Politik andere Zugänge zu den Eltern ermöglichen.

In einem späteren Abschnitt wird erläutert, welche konkreten Ansatzpunkte genutzt werden können, um ein positives Image als Vorbedingung einer erfolgreichen politisch-strukturellen Verankerung aufzubauen.

Lokaler Mehrwert

Es wurde bereits deutlich gemacht, dass es einer erzählerischen Qualität der Frühen Hilfen bedarf, um ein positives Image ihrer Angebote zu erzeugen. Davon sollten Argumente abgeleitet werden, die nicht allein auf ein attraktives Gesamtbild zielen, sondern die erste Wahrnehmung konkret untersetzen können. Nach dem ersten Schritt der Sensibilisierung geht es nun darum, einen nachhaltigen Eindruck zu machen. Von fundamentaler Bedeutung ist hierbei nicht die Perspektive der

Netzwerkakteure selbst, sondern die Auseinandersetzung mit der Frage, was aus der Blickrichtung von Politik und Leitungsebene von Verwaltung als Mehrwert empfunden wird.

Erfahrungsgemäß können die Netzwerke der Frühen Hilfen damit punkten, auf den Umfang und die Zusammensetzung des Netzwerks aus verschiedenen Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe und der Gesundheitsförderung hinzuweisen (vgl. Fischer/Geene 2021). Es lohnt sich, nicht nur auf die Netzwerkteilnehmer aus der öffentlichen Verwaltung zu verweisen, sondern bewusst die Akteure in der Außendarstellung zu betonen, die nicht oder nur wenig in die Abläufe von kommunaler Politik oder fachlicher Leitung eingebunden sind, aber dennoch über eine hohe oder interessante Reputation verfügen. So kann zum Beispiel der üblicherweise große Wirkungskreis mit Personal aus dem Gesundheitsbereich oder Engagierten aus der Zivilgesellschaft für öffentliche Aufmerksamkeit sorgen und als wichtiger Faktor für den lokalen Mehrwert verstanden werden.

Exemplarisch soll noch ein zweiter Ansatz erwähnt werden: Die Frühen Hilfen zeichnen sich durch einen frühzeitigen und positiv besetzten Zugang zu den Eltern aus. Viele politische Akteure bis hin zur Führungsebene der kommunalen Gebietskörperschaften haben erkannt, dass die Angebote der Frühen Hilfen Zugänge zu den Bürgerinnen und Bürgern schaffen, die von der Politik dringend gewünscht werden: Dabei werden positive Beziehungen jenseits der sonst eher problemorientierten Kommunikationsformen aufgebaut. Hier können die Frühen Hilfen Angebote machen, die den lokalen Mehrwert schnell erhöhen.

TIPPS UND HINWEISE

Es gibt vielfältige kommunale Formate im Umgang mit Familien vor Ort, die sich bereits bewährt haben. Dazu gehören zum Beispiel arrangierte Besuche von Mitgliedern des Jugendhilfeausschusses bei jungen Eltern oder Alleinerziehenden, gemeinsame Aktivitäten mit Eltern unter Beteiligung von Akteuren aus Politik und Verwaltungsleitung in einer Art Hospitation oder öffentlichkeitswirksame Aktionen wie ein Versteckspiel einer Landrätin oder eines Landrats mit Kindergartenkindern. Auf diese Weise ist es möglich, leichtere Zugänge zu Familien zu schaffen, Verständnis für die Nöte von Eltern zu entwickeln oder positive Aufmerksamkeit zu erzeugen.

Die Frühen Hilfen könnten Aktionstage (z. B. Internationaler Kindertag, Weltkindertag) dazu nutzen, öffentliche Aufmerksamkeit für ihre Arbeit und Themen zu generieren. Unerlässlich sind dafür eine frühzeitige Vorbereitung sowie eine geeignete Auswahl von Aktionen.

Die politisch-strukturelle Verankerung lebt von der partizipativen Einbindung von Politik. Zusammen mit der konstitutiven Beteiligung der Eltern können die Frühen Hilfen zwischen Politik und Familien Brücken bauen, indem sie im Austausch von elterlichen Bedarfen und politischen Gestaltungsspielräumen als eine Art Übersetzer fungieren. Besonderes Augenmerk sollte hierbei – dem Agency-Ansatz entsprechend – auf eine besondere Förderung von Elternteilgruppen gelegt werden, die aufgrund von Benachteiligungen wie etwa Armut, Migration oder Behinderung nicht so wirkungsmächtig auftreten können. Sie können aber zu den bereits bekannten Positionen von der Politik nahestehenden Elternmilieus ganz andere Aspekte einbringen. Dies könn-

te ein lokaler Mehrwert sein, der zugleich einen wichtigen Teil des Markenkerns Früher Hilfen darstellt.

Eine besondere Bedeutung könnten Frühe Hilfen erhalten, wenn sich ihre Akteure vor Ort als eine Art Seismografen und Übersetzer für das Entstehen und Verstehen sozialer Problemstellungen begreifen. Als Expertinnen und Experten für die Lebenslagen junger Familien kommen sie sehr frühzeitig und niedrigschwellig in Kontakt mit Phänomenen, die sich noch nicht in der Statistik wiederfinden und für die Politik noch eine große Unbekannte darstellen.

Beispielhaft könnten hier Entwicklungen in der für Deutschland typischen Form verdeckter Armut aufgezeigt werden. Bei diesem Phänomen entstehen neue Armutsgruppierungen, die zwar Hilfebedarf haben, aber alles dafür tun, dass man ihnen diese Armut nicht ansieht, weil sie ihre eigene Würde erhalten möchten (z. B. Fischer 2018a). Wenn Frühe Hilfen solche Entwicklungen frühzeitig wahrnehmen und im Rahmen der politisch-strukturellen Verankerung an die Politik adressieren, könnte das auch einen lokalen Mehrwert generieren und zudem die eigene Expertenrolle unterstreichen.

Von Kosten zu Investitionen Früher Hilfen

Es wurde bereits angesprochen, dass Netzwerke Früher Hilfen in der Diskussion nicht nur auf inhaltliche und methodische Vorteile verweisen, sondern auch an fiskalpolitische Argumentationen anknüpfen sollten. Nur dann können Kosten der Frühen Hilfen mit dem Verweis auf ein bestimmtes Ergebnis legitimiert werden und

die Chance auf weitere finanzielle Zusagen erhalten. Ausgangspunkt aller Überlegungen muss die Erkenntnis sein, dass finanzielle Argumente ihre Berechtigung haben und mit großer Wahrscheinlichkeit von der Finanzverwaltung auch vorgebracht werden. Deshalb erscheint es ratsam, nicht auf solche Fragen zu warten und lediglich zu reagieren. Viel sinnvoller ist es, bereits im Vorfeld eine überzeugende Argumentationskette aufzubauen und diese Überlegungen im Sinne einer Deutungshoheit auszugestalten.

Die Frühen Hilfen sollten also die Kosten proaktiv in ihre Argumentation aufnehmen, wenn sie den konkreten Mehrwert ihrer Leistungen darstellen. Es liegt nahe, dass im Zuge dessen auch die Diskussion um freiwillige Leistungen angestoßen wird. Hier gilt es dann, die Kommune an ihren eigenen Bedingungen zu messen. Bei der Auslegung von freiwilligen Leistungen nach dem SGB VIII spielen bestimmte Kriterien eine wichtige Rolle, etwa die Beseitigung ungleicher Lebensverhältnisse in der Kommune, aber auch die große gesellschaftliche Bedeutung oder der hohe Mehrwert, der mit der Erfüllung einer Aufgabe verbunden ist. Auf diese Kriterien sollten sich die Frühen Hilfen in ihrer Argumentation vorbereiten. Sie sollten deutlich machen, dass die mit den Frühen Hilfen verbundenen Kosten als Investitionen in die Zukunftsfähigkeit einer Kommune zu begreifen sind: Bei einer vorhandenen finanziellen Unterstützung des Bundes kann mit geringem Aufwand erreicht werden, dass die Bürgerinnen und Bürger einen neuen Zugang zu ihrer Kommune finden und im Rahmen der Daseinsvorsorge ihre Leistungen in Anspruch nehmen können. Die Investitionen wiederum dienen nicht der Finanzierung von Bestehendem, sondern zielen darauf, die Erbringung von Angeboten zu erweitern, zu verbessern und zu erhalten. Damit überführen sie Leistungen in eine neue Qualität und erhöhen zugleich die Effektivität (vgl. NLSJF

2021). Auf diese besondere Eigenschaft innovativ angelegter Früher Hilfen sollte immer wieder hingewiesen werden.

Eine zentrale Rolle bei der Betrachtung des lokalen Mehrwerts Früher Hilfen spielt außerdem die Tatsache, dass sich die Wirkung dieser Investitionen nicht auf ein einzelnes Handlungsfeld beschränkt, sondern mehrere benachbarte Themen und Handlungsfelder aufgrund der breiten Vernetzung von diesen Angeboten partizipieren. Hier entstehen wieder Brücken zur kommunalen Politik, die an wichtige, noch zu bearbeitende Themenfelder anschließen. In der Praxis kann dies zum Beispiel sein, das Leitbild einer familienfreundlichen Kommune zu erreichen, Präventionsketten zu entwickeln oder einen Mehrgenerationenansatz umzusetzen.

6. Was Politik von den Frühen Hilfen lernen kann

Die Akteure der Frühen Hilfen benötigen nicht nur ein Wissen darüber, was sie mit ihren Angeboten leisten können und was sie für eine gelingende politisch-strukturelle Verankerung tun müssen. Sie sollten darüber hinaus auch die Kernbotschaften vermitteln können, was Politik von den Frühen Hilfen lernen kann. Den politischen Akteuren muss klar werden, welchen Mehrwert sie aus den Frühen Hilfen für die Bearbeitung eigener Aufgaben in der Kommune ziehen können. Wichtig ist dabei, dass die Netzwerkakteure selbst von diesem Mehrwert überzeugt sind, wenn sie die folgenden Argumente vorbringen:

- Frühe Hilfen haben eine vergleichsweise hohe Akzeptanz bei jungen Familien und können dadurch meist positiv besetzte Zugänge zu Zielgruppen und Lebenssituationen schaffen, die der Einsicht von öffentlicher Verwaltung und Politik ansonsten eher verschlossen bleiben.
- Aus diesen Zugängen heraus sind Frühe Hilfen in der Lage, Erkenntnisse über die Lebensbedingungen, Erwartungen und Ressourcen der Familien abzuleiten, die im üblichen System der Erkennung und Bearbeitung von Bedarfen weit unterhalb der Erfassungsschwelle liegen.
- Im Unterschied zu den stark auf Problembewältigung abzielenden Leistungsstrukturen kommunaler Politik basieren Frühe Hilfen auf einer positiv besetzten Idee von familiärer Unterstützung und liefern damit wichtige Impulse für eine bürgerfreundliche Beziehung auf Augenhöhe.
- An Netzwerken Früher Hilfen sind verschiedene Berufsgruppen und Institutionen aus dem gesundheitlich-sozialen Bereich beteiligt. Dadurch bieten sie sowohl Leitungspersonen in der Verwaltung als auch Mitgliedern politischer Ausschüsse, die immer noch stark auf Zuständigkeiten fokussiert sind, eine Perspektiverweiterung an, die für ihre Arbeit sehr förderlich sein kann.
- Netzwerken als ergänzende Handlungslogik zu administrativem Denken bietet wertvolle Impulse, um fachliche Leitung und politisches Gestalten öffentlicher Leistungserbringung fortzuentwickeln. Diese zusätzliche methodische Kompetenz kann Leitung und Führung in öffentlicher Verwaltung verbessern und neue Handlungsformen hervorbringen, die eine passgenaue und lösungsorientierte Aufgabenbearbeitung unterstützen.
- Mit der Qualifizierung von eigenen Fachkräften vor allem in der lokalen Netzwerkkoordination steht mittlerweile ein Pool an erfahrenen Netzwerkspezialistinnen und Netzwerkspezialisten mit einschlägiger Kenntnis der Akteurslandschaft vor Ort zur Verfügung. Diese Expertinnen und Experten können auch in anderen Handlungsfeldern mit höherem Kooperationsbedarf eingesetzt werden, etwa in der Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule oder im Integrationsmanagement. Daher sind sie für Führungskräfte in der Verwaltung und für kommunalpolitische Akteure von besonderem Interesse.
- Frühe Hilfen gehen mit ihren Angeboten sehr früh auf Familien zu. Dies unterstützt die Entwicklung eines positiven Images von Politik und Verwaltung: Die Adressatinnen und Adressaten erleben, dass sich diese aktiv für das Wohlergehen einer einzelnen Familie interessieren und sie in einer für sie neuen und damit herausfordernden Lebenssituation im Sinne eines vorausschauenden Ansatzes unterstützen.

7. Konkrete Handlungsansätze für eine politisch-strukturelle Verankerung von Frühen Hilfen vor Ort

Die politisch-strukturelle Verankerung der Frühen Hilfen braucht deutlich mehr als Vorhaben und Absichtserklärungen. Unbedingt notwendig ist ihre konkrete Umsetzung im Alltag, die nicht nur die Koordination betrifft. Vielmehr haben alle Netzwerkakteure die Verpflichtung, praktisch daran mitzuwirken. Der Aufbau und die Pflege der Verankerung im Bewusstsein und den Strukturen von kommunaler Politik und Verwaltung ist eine Netzwerkaufgabe und bedarf des Einsatzes aller Beteiligten.

Koordinationsfachkräfte in der politisch-strukturellen Verankerung

Im Bereich politischer Gestaltung bedarf es einer umfassenden internen Prüfung und kluger Entscheidungen im Netzwerk, welche Akteure welche Inhalte an welche Ansprechpersonen kommunizieren. Die Netzwerkkoordinierenden sind überwiegend in zentralen Positionen der öffentlichen Verwaltung beschäftigt und in deren Hierarchie eingewoben. Deshalb verfügen sie zwar häufig über das notwendige Wissen, doch sie haben aufgrund ihrer Anstellungssituation nur geringe Möglichkeiten, Einfluss auf Politik auszuüben. Zu oft gibt es seitens der eigenen fachlichen Leitung Beschränkungen bei der selbstständigen Kontaktaufnahme zu Leitungspersonen in der Politik oder der öffentlichen Verwaltung anderer Fachdienste oder Ämter. Hinzu kommen spezielle Regelungen, etwa in der Pressearbeit für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, die es den Koordinationsfachkräften erschweren, in eigener Verantwortung öffentlich für das Netzwerk Frühe Hilfen Stellung zu beziehen. Vor diesem Hintergrund sind die Koordinatorinnen und Koordinatoren der Netzwerke eher in einer Anregungs- und Initiierungsfunktion gefragt.

Zur Anregungs- und Initiierungsfunktion der Koordinatorinnen und Koordinatoren der Netzwerke gehören folgende Aspekte:

- das Sensibilisieren der Netzwerkpartnerinnen und Netzwerkpartner für die Notwendigkeit der politisch-strukturellen Verankerung Früher Hilfen sowie Hinweise darauf, wie diese im Netzwerk entwickelt und gepflegt werden kann,
- das Anregen von persönlicher Kontaktpflege zur Politik aus dem Netzwerk heraus,
- das Unterstützen bei der Auswahl geeigneter Kontaktpersonen aus dem Akteurskreis des Netzwerks für einzelne politische Vertreterinnen und Vertreter,
- das Identifizieren von konkreten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern,
- das Adressieren der eigenen Botschaften hinsichtlich der politisch-strukturellen Verankerung,
- das Unterstützen bei der Auswahl von geeigneten Formaten der Einbindung,
- die Mitwirkung bei der Entwicklung von Erfolgskriterien.

In der Praxis werden somit also häufiger verwaltungsexterne Akteure des Netzwerks die geeigneten Personen sein, um für das Netzwerk politische Positionen nach außen zu vertreten und als Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für Kommunalpolitik und Entscheiderinnen und Entscheider zu dienen. Verwaltungsinterne Mitglieder des Netzwerks werden eher im Hintergrund wirken.

Gelingensbedingungen für eine gute Verortung Früher Hilfen in der Politik

Für eine erfolgreiche politisch-strukturelle Verankerung ist es unbedingt erforderlich, dass vor einer Kontaktaufnahme mit der Politik im ersten Schritt intern ein gemeinsames Selbstverständnis im Netzwerk entwickelt wird. Die Netzwerkakteure sollten sich darüber bewusst sein,

- welche Ziele verfolgt werden sollen und für welche Inhalte das Netzwerk steht,
- wie sich das Netzwerk nach innen im Rahmen eines Wir-Gefühls zur gemeinsamen Identitätsbildung auszeichnet,
- womit es sich nach außen durch einen Schließungsmechanismus im Sinne einer klaren thematischen Zuständigkeit und Verdeutlichung der eigenen strukturellen Verortung abgrenzt und
- zugleich die Anschlussfähigkeit gegenüber dem gesellschaftlichen Umfeld als offen angelegter und kompetenter Mitgestalter sicherstellt.

In einem zweiten Schritt ist es ratsam, im Vorfeld klare Verantwortlichkeiten in der Kommunikation mit politischen Akteuren festzulegen und diese auch klar zu benennen. Im Umgang mit politischen Akteuren bedarf es einer professionellen Moderation, die geprägt sein sollte von einem klaren Rollenbewusstsein, abgestimmten Erwartungen und einer Bündelung von netzwerkinternen Interessenlagen in einer langfristig angelegten und operativ unteretzten Strategie.

Drittens erscheint es sinnvoll, jede Rolle mit deutlichen Botschaften zu verbinden, die aus einem fachlichen Verständnis heraus entwickelt werden und mit einer klaren Interessenhaltung an Politik gerichtet werden. Die Netzwerke haben zu definieren,

was sie wollen und erwarten. Diese Botschaften sollten fachliche Erkenntnisse aus der Netzwerkarbeit enthalten, nachvollziehbar begründet sein und Handlungsempfehlungen enthalten. Wichtig ist dabei, dass diese Empfehlungen nicht so formuliert sein sollten, dass die Politik genaue Anweisungen erhält, was sie zu tun und zu lassen hat. Es sollte stattdessen eine klare fachliche Argumentation entwickelt werden, die von den Entscheidungsakteuren aufgenommen und in eine politische Aushandlung überführt werden kann.

Eine weitere Gelingensbedingung für eine erfolgreiche Kommunikation zwischen Netzwerk und Politik besteht darin, dass die Fachkräfte Kenntnisse über die politisch vorgeschriebenen Abläufe, die Handhabung vor Ort und die Eigendynamik der politischen Strukturen haben. Ein Grundverständnis von Politik und den demokratischen Entscheidungsabläufen erscheint unerlässlich, um die geeigneten Zeitpunkte und die richtigen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner zu identifizieren. Unmutsbekundungen von Akteuren zu politischen Entscheidungen erscheinen verspätet oder sogar unangebracht, wenn sie es vorab innerhalb der demokratischen Entscheidungsprozesse im öffentlichen Verfahren versäumt haben, Position zu beziehen und ihre Interessen in den demokratischen Entscheidungsprozess einfließen zu lassen. Für ein wirkungsvolles Einbringen von Interessen ist es hilfreich, das Spannungsfeld zwischen fachlichen oder politischen Vorhaben sowie die Eigendynamik politischer Prozesse zu verstehen und zu akzeptieren. Umso wichtiger ist es, eigene Positionen in die Abläufe einfließen zu lassen und dabei von vornherein einzukalkulieren, dass im demokratischen Prozess nur ein Teil der eingebrachten Anliegen aufgenommen und umgesetzt werden kann.

Ein Grundverständnis von Politik erscheint unerlässlich.

Ein zentraler Faktor einer gelingenden politisch-strukturellen Verankerung ist es, bewusst auf das »Aktionslernen« im Sinne eines kooperativen Learning by Doing zu setzen. Mittels konkreter Anlässe können gemeinsame Ansatzpunkte für ein gemeinsames Tun mit Akteuren aus Politik und Verwaltungsleitung arrangiert werden, die eine Vertrauensbildung fördern und zum Verständnis für die eigene Arbeit beitragen. Abstrakte Beschreibungen des Frühe-Hilfen-Handelns im Sinne von Absichtserklärungen oder umfassende Berichterstattungen sind nur dann fruchtbar, wenn vorab ein Verständnis und eine Grundsympathie für die Arbeit des Netzwerks Frühe Hilfen geschaffen wurde. Das bedeutet nicht, dass eine völlige Übereinstimmung mit der Arbeit des Netzwerks erreicht werden muss. Notwendig ist jedoch eine Einsicht der politischen Akteure, dass das Netzwerk Frühe Hilfen seine Berechtigung hat, sich vor Ort engagiert und dabei eine wichtige Rolle übernimmt. Öffentliche wie auch interne

Verständnis für die Potenziale Früher Hilfen als Grundlage für Kooperationen gewinnen Aktionen können entscheidend dazu beitragen, gegenseitiges Interesse zu wecken und im gemeinsamen Handeln Ansatzpunkte zu finden, um ein Verständnis für die Potenziale der Frühen Hilfen als unverzichtbare Grundlage für Kooperationen zu gewinnen.

Ein Zusammenwirken mit der Politik und eine daraus resultierende intensivere Verankerung kann wirkmächtig dadurch unterstützt werden, dass die Interessen offengelegt werden. Dabei geht es keinesfalls darum, eine Interessengleichheit oder einen Konsens zu erreichen. Transparente und klar formulierte Interessen bilden in der Regel aber eine bessere Basis für Kommunikation, insbesondere im Fall von Konflikten.

Ein wichtiger Zwischenschritt ist dabei die Herbeiführung eines Beschlusses, mit dem sich das politische Entscheidungsgremium zum Netzwerk Frühe Hilfen positioniert und der fortan Grundlage des fachlich-politischen Austauschs sein sollte. Diese Regelungen sollen regelmäßig evaluiert werden und Gegenstand einer regelmäßigen Thematisierung von Frühen Hilfen und ihrem Netzwerkcharakter sein.

Die Einbindung von Politik in die Frühen Hilfen sowie die Verankerung der Frühen Hilfen in den Regelstrukturen kann nur dann gelingen, wenn die Kontaktaufnahme und Zusammenarbeit mit der Politik klar geregelt und zum Teil auch formalisiert ist. Ein lebendiger Austausch zwischen den Frühen Hilfen und der Politik kann wiederum nur dann erreicht werden, wenn die Wahrnehmungsmuster der beteiligten Akteure einbezogen werden. Dafür werden offene Denk- und Kommunikationsräume benötigt. Im Prozess der politisch-strukturellen Verankerung sollten dafür bewusst zeitliche und strukturelle Kapazitäten geschaffen werden. Es ist daher unerlässlich, gezielt Möglichkeiten des informellen Austauschs zu integrieren, zum Beispiel durch variable Diskussionsformate und Gruppenzusammensetzungen. Die Akteure sollten verschiedene Gelegenheiten haben, sich auch auf der menschlichen Beziehungsebene zu begegnen, etwa bei der Teamfindung.

Dieser Prozess der Kommunikation ist nicht als kurzfristiger und linear angelegter Prozess zu verstehen. Der Austausch lebt sehr stark von »Rückkopplungsschleifen« aller Beteiligten mit den eigenen Organisationen, für die sie als Akteur stellvertretend tätig sind. Damit dabei gewonnene Erkenntnisse in den Prozess einfließen können, sollten

bewusst Veränderungsräume offengehalten werden, die nach einer internen Abstimmung nachträgliche Veränderungen in einem begrenzten Umfang ermöglichen.

Netzwerke Frühe Hilfen sollten darauf vertrauen, dass sie eine gute, aber innovative Idee verfolgen und die Akzeptanz solcher Ideen Zeit bedarf. Insofern ist es wichtig, alle Aktivitäten mit dem Ziel einer stärkeren politisch-strukturellen Verankerung nicht mit zu hohen Ansprüchen zu verbinden, weil das die politischen Akteure überfordern könnte. Neue Ideen müssen erst einmal wirken können. Die Ideen aus dem Netzwerk sollten auch die Möglichkeit haben, dass ein Übertragungsmechanismus in Richtung auf ein vernetztes Bearbeiten anderer Herausforderungen greift. Dieser Transfer von Erkenntnissen aus der Netzwerkarbeit setzt ein Verstehen des Mehrwerts voraus. Aus diesem kann und soll sich die Kompetenz entwickeln, Erkenntnisse tatsächlich auch übertragen zu können. Hier liegt derzeit noch eine weithin unbearbeitete Aufgabe für Netzwerke, die zugleich auch Entwicklungschance ist.

Umgang mit Widerständen und Konflikten

Schließlich soll noch darauf eingegangen werden, welche Erfolgchancen ein Netzwerk Früher Hilfen auf eine gelingende politisch-strukturelle Verankerung hat. Die Netzwerke wurden geschaffen, um in Inhalt und Form Prozesse zu initiieren, die es vorher in dieser Form nicht gegeben hat. Unverzichtbar ist daher ein reflexives Bewusstsein der beteiligten Akteure, damit sie im alltäglichen Handeln immer den Blick auf den besonderen Charakter und die innovativen Aspekte der Frühen Hilfen richten können. Vor diesem Hintergrund geht es auch darum, Neues auszuprobieren, neue Wege einzuschlagen und herkömmliche Ansätze bei der Problembearbeitung bewusst

zu überwinden. Angesichts dessen wäre es im höchsten Maße verwunderlich und regelrecht unrealistisch, wenn bei externen Akteuren sofort ein Verständnis für die Arbeit des Netzwerks Frühe Hilfen vorhanden wäre und alle Anliegen mit umfassender Unterstützung aufgenommen werden würden.

Sinnvoll erscheint stattdessen eine Sichtweise, die Fehler, Scheitern und Irrwege als notwendigen Teil solcher Prozesse betrachtet. Netzwerke Frühe Hilfen wollen wichtige Impulse dafür geben, bestehende Herausforderungen anders als bisher zu lösen und dadurch zu besseren Ergebnissen zu gelangen. Auf diesen Anspruch wird oft mit Unverständnis, Ablehnung und Konkurrenzdenken reagiert – was aufgrund des innovativen Ansatzes durchaus nachvollziehbar ist. Umso wichtiger ist es deshalb, dass die Netzwerkakteure zwei Aspekte im Blick behalten: Erstens sollten sie sich darüber bewusst sein und andere dafür sensibilisieren, dass neue Wege immer auch mit Risiken und der Möglichkeit des Scheiterns verbunden sind. Zweitens sollten sie verstehen und kommunizieren, dass höhere Transaktionskosten als Investition in die Zukunftsfähigkeit einer Kommune zu sehen sind. Wenn Widerstände oder Konflikte auftreten, sollte das daher kein Anlass zur Sorge sein. Sie sind in solchen Prozessen erwartbar und können dazu genutzt werden, Lehren daraus zu ziehen und für die Weiterentwicklung der Netzwerke Frühe Hilfen zu nutzen.

**Herausforderungen
anders lösen und zu
besseren Ergebnissen
gelangen**

8. Herausforderungen bei einer Stärkung der politisch-strukturellen Verankerung von Frühen Hilfen

Die Frühen Hilfen stehen vor der dringenden Aufgabe, ihre politisch-strukturelle Verankerung zu verstärken. Bisherige Erfolge in den Frühen Hilfen allein reichen nicht aus, um die erforderliche Aufmerksamkeit und Akzeptanz vor Ort zu erlangen. Ergänzend braucht es eine Strategie des Netzwerks Frühe Hilfen, um diesen Prozess der politischen Wahrnehmung und Einbindung in die Regelstrukturen zu befördern.

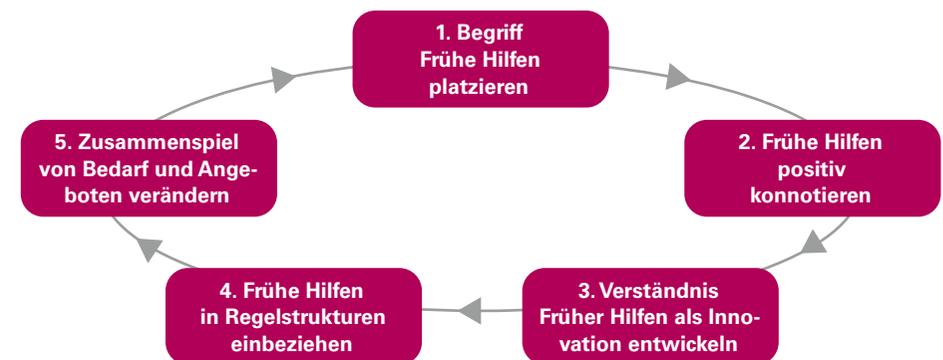
Strategische Ziele einer politisch-strukturellen Verankerung

Erstes Zwischenziel dieser Strategie auf lokaler Ebene ist die Platzierung des Begriffs der Netzwerke Frühe Hilfen in den Köpfen der Entscheiderinnen und Entscheider, die damit ein vor Ort vorgehaltenes, auf Vernetzung basierendes Unterstützungsangebot verbinden. Jegliche Kommunikation mit politischen Akteuren ist nur dann sinnvoll, wenn diese wissen, dass es die Frühen Hilfen überhaupt gibt, und ihre Leistungen zumindest grob zuordnen können.

Zweites Zwischenziel ist eine positive Konnotation der Frühen Hilfen im Sinne von Leistungen, die einen wichtigen Puzzlestein in der kommunalen Angebotslandschaft darstellen. Bei den Entscheiderinnen und Entscheidern sollte ein Bewusstsein für den Wert der Frühen Hilfen geschaffen werden, indem deutlich wird, dass ihre Angebote einen gelingenden Einstieg in ein Beziehungsgefüge mit jungen Menschen darstellen und vielleicht zur Überwindung negativ konnotierter administrativer Erfahrungen ihrer Eltern beitragen.

Darauf aufbauend sollte als drittes Zwischenziel angestrebt werden, ein Verständnis für die innovative Dimension der Frühen Hilfen zu entwickeln. Es sollte in den Fokus

Abbildung 1: Strategische Zwischenziele einer politisch-strukturellen Verankerung



Quelle: Eigene Darstellung

gerückt werden, dass neue Wege dazu beitragen können, bereits bestehende Probleme zu lösen, etwa durch niedrigschwellige Zugänge zu Eltern. Auch sollte klar werden, dass mit den Frühen Hilfen Lösungen erzielt werden können, die mit anderen – etwa intervenierenden oder in Zuständigkeiten versäulten – Leistungen erfahrungsweise nicht möglich sind. Erfolgversprechende Instrumente sind hier Positivbeispiele und Narrative, die Ausdruck einer gemeinsamen Identität sind und in einem vorhergehenden Prozess des Storytellings entwickelt wurden.

Das vierte Zwischenziel ist darauf gerichtet, Frühe Hilfen in die Regelstrukturen einzubeziehen. Dafür bedarf es einer räumlich abgestimmten Finanzierungsstruktur aus

Mitteln der Bundesstiftung Frühe Hilfen und kommunalen Eigenmitteln. Entscheidend ist dabei weniger der finanzielle Eigenanteil als vielmehr die damit verbundene nachhaltige Verankerung in den Strukturen vor Ort und die dadurch bessere Planbarkeit und Verkopplung mit den anderen Leistungssystemen in den Bereichen Bildung, Soziales und Gesundheit (vgl. Böwer/Fischer 2014).

Frühe Hilfen können als fünftes Zwischenziel einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, das Verständnis über das Zusammenspiel von Bedarf und Angeboten in der kommunalen Daseinsvorsorge durch ihren präventiven, vernetzten und partizipativ ausgerichteten Ansatz nachhaltig zu verändern. Dadurch können sie den Kommunen neue Handlungsoptionen in Richtung einer größeren Handlungsfähigkeit ermöglichen. Frühe Hilfen können und sollen im Bewusstsein der politischen Akteure ein Innovationsfeld (vgl. Fischer 2014) darstellen, mit dem das kommunale Setting zukunftsfähiger gestaltet werden kann. Dabei könnten Frühe Hilfen als eine innovative Entwicklung verstanden werden,

- die auf neuem oder anders kombiniertem Wissen beruht,
- ein neuartiges Konzept, Verfahren oder eine neuartige Organisationsform darstellt,
- eine tiefgreifende Veränderung der Praxis bedeutet, was als Gewinn wahrgenommen wird und
- für die Adressatinnen und Adressaten einen Mehrwert bietet (vgl. Parpan-Blaser 2011).

Um die politisch-strukturelle Verankerung zu verstärken, wäre es wichtig, sich in der Vorgehensweise zur Zielerreichung nicht nur auf das eigene Feld der Frühen Hilfen und die politische Akteurslandschaft zu konzentrieren. Vielmehr sollte darauf geachtet werden, in einem umfassenden Umweltbezug Variablen der Beeinflussung herauszuarbeiten. Auf diese Weise können damit verknüpfte Herausforderungen frühzeitig erkannt und strategische Antworten darauf entwickelt werden. Nachfolgend sollen exemplarisch einige Herausforderungen dargestellt werden, die zu einer Sensibilisierung des Netzwerkhandelns beitragen könnten.

Einbindung in kommunale Planung

Netzwerke Frühe Hilfen benötigen zur Untersetzung ihres Zugangs zu den politischen Akteuren und Entscheidungspersonen eine Einbindung in die örtliche Fachplanung, zum Beispiel der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Gesundheitsförderung, aber auch – wenn vorhanden – in eine integrierte kommunale Planung. Dies verspricht zugleich eine attraktive Win-win-Situation: Zum einen können Daten und Erfahrungswissen aus einem präventiven und niedrigschwelligen (Erst-)Zugang zu den El-

TIPPS UND HINWEISE

Die Bedeutung Früher Hilfen als Teil kommunaler Planung und der Einbezug von Netzwerken in das Akteursspektrum einer auf Verwaltungslogik setzenden kommunalen Planung sind bislang kaum erforscht. Zudem zeigt sich auch eine Wahrnehmungslücke in der politischen Praxis auf kommunaler, Landes- und Bundesebene. Gerade für das Nationale Zentrum Frühe Hilfen (NZFH) wird hier ein Forschungs- und Unterstützungsbedarf für die Zukunft deutlich.

tern unter Beteiligung von professionellen Netzwerkakteuren außerhalb des eigenen fachlichen Bezugs einbezogen werden, zum anderen besteht dadurch die Aussicht auf eine planerische Integration von Frühen Hilfen als Teil der örtlichen kommunalen Daseinsvorsorge und eine Integration in die lokale Förder- und Planungsstruktur. Die Einbindung von örtlicher Fachplanung und eventuell integrierter Planung und die Herstellung einer Arbeitsbeziehung stellen dabei eine Herausforderung dar. Dies ist jedoch ein notwendiger Zwischenschritt auf dem Weg zu einer gelingenden politisch-strukturellen Verankerung.

Von politischen Frühen Hilfen zu einer Frühe-Hilfen-Politik

Inzwischen ist deutlich geworden, dass Frühe Hilfen mit ihrem Netzwerkansatz einen erheblichen Mehrwert für die kommunale Politik generieren können. Frühe Hilfen haben mittlerweile eine große Eigenständigkeit erreicht und sind fachlich nicht mehr bloß ein Anhängsel an eine bestimmte Form versäulter Strukturen (Schubert 2019). Sie haben sich von einer zeitlich, finanziell und thematisch begrenzten Modellförderung zu einem fachlich anerkannten und funktionierenden Leistungsangebot mit Alleinstellungsmerkmalen entwickelt. Nun besteht die Herausforderung darin, eine Wahrnehmung der Frühen Hilfen als selbstverständliche Teilleistung im politischen Gefüge zu erreichen, was noch nicht überall gegeben ist. Auf Bundesebene werden Frühe Hilfen im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung erwähnt; sie sollen mit einer dynamisch ausgestalteten Förderung bedacht werden (SPD/Grüne/FDP 2021, Seite 99). In den Bundesländern gibt es wiederum Landeskonzeptionen mit unterschiedlich ausgeprägten Ideen zur Nutzung des Gestaltungspotenzials der Frühen Hilfen. Eine politisch-strukturelle Verankerung auf kommunaler Ebene kann jedoch

nur dann gelingen, wenn diese auch auf Bundes- und Länderebene entsprechend gefördert wird.

TIPPS UND HINWEISE

Es ergeben sich zwei Herausforderungen, die bewältigt werden müssen: Erstens kann man Frühe Hilfen in ihrer inhaltlichen und methodischen Komplexität nur gerecht werden, wenn ein Bewusstsein für den eigenständigen und innovativen Charakter von vernetzten Frühen Hilfen entwickelt und in einer Art Frühe-Hilfen-Politik fortentwickelt wird. Frühe Hilfen sind mehr als nur die Summe ihrer einzelnen Leistungen, etwa eines präventiven Kinderschutzes, eines Einbezugs des Gesundheitswesens oder eines Türöffners zu neuen Berufsbildern. Vielmehr hat sich daraus etwas Besonderes mit spezifischen Merkmalen entwickelt, das nicht nur als Anhängsel eines anderen Handlungsfelds begriffen werden sollte. Zweitens ist die politisch-strukturelle Verankerung nicht nur ein Thema für die kommunale Ebene, sondern sie bedarf einer gemeinsamen Untersetzung mit der Länder- und Bundesebene. Hier besteht noch Verbesserungsbedarf, um die Funktionsfähigkeit der lokalen Netzwerke zu unterstützen. In einem ersten Schritt wäre es wichtig, die politisch-strukturelle Verankerung Früher Hilfen in den Bundesländern zu analysieren.

Transferkompetenz in der Übertragung von Erkenntnissen Früher Hilfen auf andere Politikfelder vor Ort

Eine weitere Herausforderung liegt darin, die Potenziale der vernetzten Frühen Hilfen in eine höhere Adaptionsfähigkeit und Transferkompetenz zu überführen und auf andere Handlungs- und Politikfelder auszudehnen. Mittels zahlreicher Analysen vor

allem des NZFH ist es in den vergangenen Jahren gelungen, durch umfassende Begleitung und empirische Untersetzung bei den fachlichen Akteuren ein Bewusstsein für die hohe Dynamik und den derzeitigen Ausbaustand der Frühen Hilfen zu schaffen. Daraus hat sich ein zunehmend selbstbewusster Umgang mit dem Thema entwickelt, etwa mit Blick auf die flächendeckende Etablierung von Netzwerken und den Zuwachs an Netzwerkkompetenz in den Koordinationsstellen.

Allerdings ist noch ein Mangel festzustellen, der sich auch in der politisch-strukturellen Verankerung als nachteilig erweist: Die Netzwerke Frühe Hilfen sind sich noch kaum darüber bewusst, dass sie über wichtige Erkenntnisse verfügen, die für die Fortentwicklung anderer Handlungsfelder wie beispielsweise Armutsbekämpfung, Kooperation mit Schule oder der Versorgung von Kindern psychisch erkrankter Eltern sehr nützlich sein können. Auch ist noch kaum ein Bewusstsein dafür vorhanden, dass durch die Übertragung von Beispielen gelingender Praxis politische Lernprozesse gestärkt werden können. Frühe Hilfen sollten jedoch aus ihren praktischen Erfahrungen und analytischen Erkenntnissen heraus unmittelbare Ableitungen treffen, die sowohl den Transfer auf fachlicher Ebene in andere Themen- und Handlungsfelder als auch auf politischer Ebene in einzelne Politikfelder befördern. Die Netzwerkakteure sollten diese Transferpotenziale Früher Hilfen selbstbewusst darstellen und kommunizieren. Ansatzpunkte gibt es dafür sehr viele, zum Beispiel

- das Verständnis, Menschen nicht als hilfsbedürftige Bürgerinnen und Bürger, sondern als Mitgestalterinnen und Mitgestalter von lokaler Zukunft zu verstehen,
- eine ganzheitliche Wahrnehmung von Bedarfen jenseits von versäulten Bearbeitungsstrukturen, aber auch

- die Überführung der Netzwerkerfahrungen Früher Hilfen in breiter angelegte Präventionsketten, wie sie gerade in mehreren Bundesländern (fort-)entwickelt werden.

TIPPS UND HINWEISE

Frühe Hilfen werden nur dann als gleichberechtigter und nachhaltig verankerter Bestandteil der kommunalen Daseinsvorsorge anerkannt, wenn sie als eigene Position in der Angebotslandschaft anerkannt sind und ihr innovatives Potenzial nutzen, um die Adaptionsfähigkeit und Transferkompetenz von öffentlicher Verwaltung zu steigern.

Potenziale der Frühen Hilfen für kommunale Politikentwicklung

Der Mehrwert der Frühen Hilfen ist umfassend, soll an dieser Stelle aber nur kurzfristig mit einigen Stichworten benannt werden, die jeweils exemplarisch für eine bestimmte Zukunftsperspektive Früher Hilfen stehen und weiter ergänzt werden können. Die Idee ist hierbei, durch den Einbezug Früher Hilfen in die politisch-strukturelle Verankerung den politischen Entscheidungsprozess nicht als etwas Unveränderliches wahrzunehmen, sondern eigene fachliche Impulse zu seiner Fortentwicklung zu geben.

Netzwerke als Beitrag zum sozialen Zusammenhalt

Beispielhaft ist dafür die Netzwerklogik der Frühen Hilfen. Diese wird zwar meist als konstitutives Element begriffen und in ihrer Bedeutung generell wertgeschätzt, doch weist sie noch weiteres Potenzial zur Fortentwicklung und Akzeptanz auf. So ist es insbesondere in der politisch-strukturellen Verankerung auf Dauer nicht ausreichend,

sich lediglich als Vernetzungsplattform für professionelle Akteure zu etablieren. Es wäre wichtig, die Kooperationsmöglichkeiten von professionellen und sozialen Netzwerken in der Zivilgesellschaft und den Familien zumindest in ihren Übergängen im Blick zu behalten. Dadurch können Netzwerke Frühe Hilfen als ein demokratiefördernder Ansatz verstanden werden, der den sozialen Zusammenhalt stärkt und Sozialkapital als sozialen Kitt für die Gesellschaft fördert (vgl. Fischer/Hilse-Carstensen/Huber 2021).

Netzwerke zur Integration und zum besseren Zusammenhalt von Gesellschaft nutzen

Netzwerke können eine Brücke bauen zwischen den etablierten Strukturen der Ausschüsse, Steuerungsgruppen, Netzwerktreffen und Trägerkonferenzen auf der einen Seite und den Kommunikationsformen der sich mehr oder minder gut verstanden gefühlten Teilen der Bevölkerung. Gerade die Rolle von (sozialen) Netzwerken in rechtspopulistisch gefärbten öffentlichen Diskursen kann und sollte ein Anlass sein, die damit verbundenen Probleme als fachliche und politische Herausforderung zu betrachten. Dazu gehört, sich bewusster mit professionellen und sozialen Netzwerken auseinanderzusetzen, um deren Potenziale zur Integration und zum besseren Zusammenhalt von Gesellschaft zu nutzen (vgl. Dunn/Fischer 2019).

Das heißt für Netzwerke Frühe Hilfen nicht, auf gesellschaftliche Problemstellungen immer eine Antwort zu haben oder haben zu müssen. Sie können jedoch Gelegenheiten der Begegnung, Räume des Austauschs und eine Atmosphäre des Zuhörens schaffen – und damit Kommunikationsmöglichkeiten kreieren, die in der tatsächlichen oder vermeintlichen Abschottung von lokalen Diskurskreisen in der Gesellschaft

häufig zu kurz kommen. Netzwerke als Beteiligungsnetzwerke bieten somit perspektivisch die Chance, nicht nur eine interne Kommunikationsplattform für Fachkräfte darzustellen, sondern politisch-strukturelle Verankerung anders zu denken.

Im Sinne eines wechselseitigen Austauschs in beide Richtungen könnte eine erfolgreiche politisch-strukturelle Verankerung einen gesellschaftlichen Wandel befördern. Dazu gehören wertvolle Erkenntnisse der Frühen Hilfen über neue Bedarfe der Adressatinnen und Adressaten, sich verändernde Wirkungen von Rahmenbedingungen bei bestimmten Zielgruppen oder die Funktion eines *Seismografen* in sozialen Räumen. Frühe Hilfen können für politische Akteure auch im Sinne des *Brückenbauens* und *Übersetzens* Zugänge zu den Zielgruppen legen. Auf diese Weise könnte durch die politisch-strukturelle Verankerung ein Mehrwert für beide Seiten entstehen.

Netzwerke Frühe Hilfen als eine neue Idee sozialer Angebote

Die Frühen Hilfen bestehen in ihrem Kern aus multiprofessionellen Leistungen, die sich mit ihrem dominierenden Angebotscharakter von Leistungen abheben, die auf Problemen, Risiken und Gefährdungsabschätzungen basieren. Frühe Hilfen zeichnen sich dadurch aus, dass Freiwilligkeit, Unterstützung und Befähigung betont werden. Im Fokus steht eine Prävention, die auch auf die Verbesserung von gesellschaftlichen Lebensverhältnissen der Zielgruppen Früher Hilfen (Verhältnisprävention) setzt und bewusst auf eine verkürzte Auslegung von Verhaltensprävention verzichtet, bei der lediglich eine bloße Änderung von individuellem Verhalten als angemessene Reaktion auf eine sich wandelnde Welt betrachtet wird. Diese andere Gewichtung im Verständnis von Prävention ermöglicht eine neuartige Akzeptanz von Zugängen und An-

geboten bei der Bevölkerung. Wenn politische Entscheidungspersonen eine höhere Akzeptanz von Leistungen erreichen, die Legitimation politischen Handelns in der lokalen Gesellschaft erhöhen und Bürgernähe unterstreichen möchten, kann ihnen der Ansatz der Frühen Hilfen als Instrument dienen, diese Ziele konkret umzusetzen. Davon abgeleitet könnten sich Anknüpfungspunkte ergeben: So wäre es zum Beispiel möglich, die Adressatengruppe auf Kinder über drei Jahre auszuweiten oder die Einbindung in Präventionsketten aus den Frühen Hilfen auf weitere Handlungsfelder zu übertragen, etwa auf die Frühkindliche Bildung, die Grundschulen, den Hortbetrieb oder die Vorschuleingangsuntersuchungen des Gesundheitsamtes.

Von der Kultur Früher Hilfen lernen

Frühe Hilfen müssen aufgrund ihres Innovationsanspruchs Ansätze außerhalb etablierter Strukturen entwickeln und Lösungen für Problemstellungen finden, die angesichts versäulter Strukturen in der Verwaltung noch nicht zufriedenstellend bearbeitet werden konnten. Das Entwickeln und Erproben neuer Wege beinhaltet naturgemäß

Frühe Hilfen befinden sich permanent in Entwicklung. auch andere Ideen der Lösungssuche und des Umgangs mit Fehlern (Fischer 2018b). In innovativen Prozessen wie den Frühen Hilfen treten immer auch Fehler auf – dann bedarf es der bewussten Analyse dieser Fehler, um Wissenszuwachs zu ermöglichen und diese neuartige Bearbeitungsform von Problemstellungen weiterzuentwickeln. Insofern basieren Netzwerke

Frühe Hilfen mehr oder minder bewusst auf einer bestimmten Idee einer lernenden Organisation: Sie befinden sich permanent in Entwicklung und haben eine Fehlerkultur ausgebildet, die das Fehlermanagement vervollkommnet. Damit verbunden ist ein grundlegender Anspruch des Lernens, der in den administrativen Handlungsstruktu-

ren bisher nicht zu finden ist. Diese Idee des neuen Lernens in der Sicherung der kommunalen Daseinsvorsorge ist als ein Potenzial für kommunale Politikentwicklung zu verstehen, die einen deutlichen Mehrwert einer gelingenden politisch-strukturellen Verankerung im beiderseitigen Sinne darstellt: sowohl für die Frühen Hilfen als auch für die Akteure in Verwaltung und Politik.

9. Checkliste: Zentrale Aspekte auf einen Blick

Die folgenden Aspekte der politisch-strukturellen Verankerung von Frühen Hilfen vor Ort sollten im Blick behalten werden:

- Selbstverständnis schärfen
- sich der besonderen Rolle der Netzwerke Frühe Hilfen bewusst sein
- im Austausch Nachteile und Schwächen von Netzwerken Frühe Hilfen ansprechen
- den spezifischen Charakter der Frühen Hilfen kennen
- der Politik konkrete Angebote unterbreiten
- geeignete Zugänge für Politik schaffen
- gelingende Beispiele als Werbung aufbereiten
- die Expertise für Lebenslagen junger Eltern und Kinder unter drei Jahren betonen
- Politik in ihrer unterstützenden Funktion wahrnehmen
- Erfolge der Netzwerke Frühe Hilfen herausarbeiten
- für das Netzwerk verbindende Erzählungen entwickeln
- Transferchancen für andere Handlungsfelder nutzen
- bewusst informelle Zugänge zum Netzwerk schaffen
- Freiräume für Austausch mit Entscheidungs- und Gestaltungsakteuren lassen
- selbstbewusst Ableitungen aus den Frühen Hilfen heraus formulieren
- Kommunikationsräume einrichten
- Frühe Hilfen als Schlüssel zur Zukunftsfähigkeit präsentieren
- zentrale Ansprechpersonen für die Politik bestimmen
- Kosten als Investitionen verstehen
- Vorschläge mit konkreten fachlichen Maßnahmen untersetzen
- der Politik überzeugende Narrative anbieten
- Mehrwert der Frühen Hilfen deutlich machen
-
-

- Bandemer, S. von / Hilbert, J. (2005):** Vom expandierenden zum aktivierenden Staat. In: Blanke, B. u. a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden, Seite 26–35
- (BMFSFJ) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2012):** Verwaltungsvereinbarung Bundesinitiative Netzwerke Frühe Hilfen und Familienhebammen (gem. § 3 Absatz 4 des Gesetzes zur Kooperation und Information im Kinderschutz). Berlin
- (BMFSFJ) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend / (BMG) Bundesministerium für Gesundheit (2021):** Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe »Gesundheitliche Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche durch Corona« für das Bundeskabinett in seiner Sitzung am 15. September 2021.
- Böwer, M. / Fischer, J. (2014):** Frühe Hilfen nach dem Ende der Bundesinitiative 2015 – Perspektiven im Übergang von der Modellförderung zum Regelangebot. In: Sozialmagazin, 39. Jahrgang, Heft 7–8 / 14, Seite 88–96
- Bogumil, J. / Jann, W. (2009):** Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden
- Cleppien, G. / Kosellek, T. (2019):** Vertrauen in Netzwerken. In: Fischer, J. / Kosellek, T. (Hrsg.): Netzwerke und Soziale Arbeit. Theorien, Methoden, Anwendungen. 2. Auflage, Weinheim, Seite 182–204
- Dunn, K. / Fischer, J. (2019):** Right-Wing Populism as Continuing Challenge to Social Work. In: Fischer, J. / Dunn, K. (Hrsg.): Stifled Progress – International Perspectives on Social Work and Social Policy in the Era of Right-Wing Populism. Opladen, Seite 219–223
- Fischer, J. (2014):** Frühe Hilfen als lokale Innovation Sozialer Arbeit. In: Sozialmagazin, 39. Jahrgang, Heft 7–8 / 14, Seite 30–42
- Fischer, J. (2018a):** Armut. In: Graßhoff, G. / Renker, A. / Schröer, W. (Hrsg.): Soziale Arbeit. Eine elementare Einführung. Wiesbaden, Seite 83–94
- Fischer, J. (2018b):** Fehler als Ausgangspunkt für eine kooperative Zukunft?! In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2018): Mehr Zusammenarbeit wagen! Herausforderungen in der Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft – und Wege, sie zu bewältigen. Gütersloh, Seite 94–95
- Fischer, J. (2020):** Fachkräfte in der öffentlichen Verwaltung als Diener zweier Herren? Kooperation im Spagat zwischen Netzwerk- und Verwaltungslogik. In: Fischer, J. / Graßhoff, G. (Hrsg.): Fachkräfte! Mangel! Die Situation des Personals in der Sozialen Arbeit. 3. Sonderband des »Sozialmagazin«. Weinheim, Seite 48–59
- Fischer, J. (2021):** Netzwerke. In: Amthor, R.-C. (Hrsg.): Wörterbuch Soziale Arbeit. Weinheim, Seite 598–602
- 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, Seite 198–204
- Fischer, J. / Hilse-Carstensen, T. / Huber, S. (2021):** Förderung des sozialen Zusammenhalts auf kommunaler Ebene – Gestaltungsspielräume und Handlungsansätze. In: Fischer, J. / Tuider, E. (Hrsg.): Sozialer Zusammenhalt. 4. Sonderband des »Sozialmagazin«, Weinheim, Seite 80–96
- Fischer, J. / Hilse-Carstensen, T. / Hoffsommer, J. / Huber, S. / Nast, J. / Vidot, V. (2021):** Krise als Katalysator. Sozialplanung als Innovation. In: Sozialmagazin, 46. Jahrgang, Heft 9–10 / 2021, Seite 87–97

- Fischer, J. / Kegelmann, J. (2018):** Perspektiven von Steuerung (in) der Sozialen Arbeit. In: Sozialmagazin, 43. Jahrgang, Heft 9–10 / 2018, Seite 92–97
- Fischer, J. / Kosellek, T. (2019):** Netzwerke in der Sozialen Arbeit von der quantitativen zur qualitativen Herausforderung – eine Einleitung zur zweiten Ausgabe. In: Fischer, J. / Kosellek, T. (Hrsg.): Netzwerke und Soziale Arbeit. Theorien, Methoden, Anwendungen. Weinheim, Seite 11–16
- Fischer, J. / Kosellek, T. (Hrsg.) (2019):** Netzwerke und Soziale Arbeit. Theorien, Methoden, Anwendungen. Weinheim
- Fischer, J. / Tuider, E. (2021):** Eine grundlegende Frage der Zeit: Sozialer Zusammenhalt. In: Fischer, J. / Tuider, E. (Hrsg.): Sozialer Zusammenhalt. 4. Sonderband des »Sozialmagazin«, Weinheim, Seite 7–16
- Mayntz, R. (2010):** Governance im modernen Staat. In: Benz, A. / Dose, N. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, Seite 37–48
- Merten, R. (Hrsg.) (2001):** Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Opladen
- (NLSJF) Niedersächsisches Landesamt für Soziales, Jugend und Familie (2021):** Qualitätsentwicklung in den Frühen Hilfen. Hannover
- (NZFH) Nationales Zentrum Frühe Hilfen (Hrsg.) (2014):** Leitbild Frühe Hilfen. Beitrag des NZFH-Beirats. Kompakt 1. Köln
- (NZFH) Nationales Zentrum Frühe Hilfen (Hrsg.) (2014):** Kompetenzprofil Netzwerkkoordinatorinnen und Netzwerkkoordinatoren Frühe Hilfen. Köln
- (NZFH) Nationales Zentrum Frühe Hilfen (2015):** Datenreport. Köln
- (NZFH) Nationales Zentrum Frühe Hilfen (Hrsg.) (2016):** Qualitätsrahmen Frühe Hilfen. Impuls des NZFH-Beirats zur Qualitätsentwicklung. Kompakt 5. 2., unveränderte Auflage. Köln
- (NZFH) Nationales Zentrum Frühe Hilfen (Hrsg.) (2021):** Frühe Hilfen. Ein Überblick. Köln
- Parpan-Blaser, A. (2011):** Innovation in der Sozialen Arbeit. Zur theoretischen und empirischen Grundlegung eines Konzepts. Wiesbaden
- Schubert, H. (2019):** Netzwerkmanagement in der Sozialen Arbeit. In: Fischer, J. / Kosellek, T. (Hrsg.): Netzwerke und Soziale Arbeit. Theorien, Methoden, Anwendungen. Weinheim, Seite 329–348
- SPD / Die Grünen / Bündnis 90 / FDP (2021):** Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag 2021–2025.
- Trube, A. (2001):** Hauptelemente des Neuen Steuerungsmodells – Kurzcharakteristik und Systematisierung kommunaler Ansätze. In: Boßenecker, K.-H. / Trube, A. / Wohlfahrt, N. (Hrsg.): Verwaltungsreform von unten? Lokaler Sozialstaat im Umbruch aus verschiedenen Perspektiven. Münster, Seite 32–65

IMPRESSUM

Herausgeber:

Nationales Zentrum Frühe Hilfen (NZFH)
in der Bundeszentrale für
gesundheitliche Aufklärung (BZgA)
Maarweg 149-161
50825 Köln
Telefon: 0221 8992 0
www.bzga.de
www.fruehehilfen.de

Autor:

Prof. Dr. Jörg Fischer

Alle Rechte vorbehalten.

Die Beiträge in dieser Reihe geben die Meinung der Autorinnen und Autoren wieder, die von dem Herausgeber nicht in jedem Fall geteilt werden muss. Die Beiträge sind als Impulse für die Diskussion in der Fachpraxis gedacht.

Diese Publikation wird von der BZgA kostenlos abgegeben. Sie ist nicht zum Weiterverkauf durch die Empfängerin oder den Empfänger an Dritte bestimmt.

Alle Beiträge der Publikationsreihe Impulse zur Netzwerkarbeit finden Sie unter:
<https://www.fruehehilfen.de/service/publikationen/publikationsreihen-des-nzfh/impulse-zur-netzwerkarbeit-fruehe-hilfen/>

Artikelnummer: D81000247

ISBN: 978-3-96896-043-2

ZITIERWEISE:

Fischer, Jörg (2023): Politisch-strukturelle Verankerung von Frühen Hilfen vor Ort. Impulse für die Netzwerkarbeit 8. Herausgegeben vom Nationalen Zentrum Frühe Hilfen (NZFH). Köln

<https://doi.org/10.17623/NZFH:IN-PsV>

Gefördert vom:



Träger:



In Kooperation mit:

