

Von der Maßnahme zur Strategie

Primärprävention Lebenswelt übergreifend in kommunale Strukturen integrieren

Katharina Hepke & Frederike Guggemos

Gute Präventionsprogramme sind vorhanden – aber ihre Wirkung bleibt flächendeckend hinter dem Möglichen zurück. Dieser Beitrag zeigt, warum isolierte Programmumsetzung nicht ausreicht und unter welchen strukturellen Bedingungen evidenzbasierte Primärprävention nachhaltig in kommunale Präventionsketten integriert werden kann. Auf Basis von Implementationswissenschaft und eigenen Praxiserfahrungen aus dem vom BMJV geförderten Projekt „Integration von Papilio in kommunale Präventionsstrategien – Chancengerechtigkeit fördern“ werden fünf Gelingensbedingungen beschrieben und Handlungsempfehlungen für Kommunen abgeleitet.

Einleitung: Das Wirksamkeitsparadox der Prävention

Gute Präventionsprogramme gibt es viele. Die wissenschaftliche Evidenz für sozial-emotionale Lernprogramme in frühen Lebensphasen ist robust: Kinder, die früh in ihrer Emotionsregulation, Impulskontrolle und sozialen Kompetenz gestärkt werden, zeigen langfristig deutlich seltener suchtbezogenes, gewalttätiges oder delinquentes Verhalten (vgl. Durlak et al., 2011; Lösel & Beelmann, 2003). Dennoch bleibt die flächendeckende präventive Wirkung weit hinter dem Möglichen zurück. Woran liegt das? Der Grund liegt selten an der fachlichen Qualität der Programme selbst. Das Problem sitzt tiefer: in der Art, wie Prävention strukturell verankert wird – oder eben nicht. Lehrkräfte, die ein Programm aus eigenem Antrieb einführen; Kitas, die auf Initiative engagierter Träger mitmachen; Projekte, die mit Fördermitteln beginnen und mit ihnen enden. Dieses additive, punktuelle Vorgehen ist in Deutschland nach wie vor weit verbreitet. Prävention wird als Maßnahme verstanden, statt als Strategie.

Was fehlt, ist Prävention als kommunale Daueraufgabe. Nicht welche Programme wirken – sondern unter welchen Bedingungen sie nachhaltig verankert werden können. Das ist die

Frage, die dieser Beitrag stellt. Antworten liefern die Implementationswissenschaft und eigene Erfahrungen aus dem von der *Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention (DFK)* initiierten und vom *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)* geförderten Projekt „Integration von Papilio in kommunale Präventionsstrategien – Chancengerechtigkeit fördern“.

Rechtlicher Rahmen und kommunale Umsetzungswirklichkeit

Frühe Prävention ist in Deutschland eine Querschnittsaufgabe und damit in gewisser Weise eine Aufgabe ohne Adresse. Die operative Zuständigkeit liegt bei den Kommunen, aber welches Ressort federführend ist, bleibt oft ungeklärt. Jugendamt, Gesundheitsamt, Schulverwaltung: Jedes Ressort kann zuständig sein und verweist im Zweifelsfall auf das jeweils andere. In der Praxis bedeutet das: Das Thema bleibt liegen.

Dabei bietet das Sozialgesetzbuch durchaus Hebel. § 20a SGB V verpflichtet die gesetzlichen Krankenkassen zur Förderung von Gesundheitsförderungsmaßnahmen in Lebenswelten – und zu diesen Lebenswelten zählen ausdrücklich Kitas, Schulen und die Kommunen selbst. Auch das SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) eröffnet im frühkindlichen Bereich Spielräume. In

der kommunalen Praxis werden diese Grundlagen jedoch selten systematisch genutzt. Es fehlt die Kapazität ressortübergreifende Finanzierungsmodelle aktiv zu verhandeln.

Die rechtlichen Möglichkeiten sind also vorhanden, ihre Aktivierung ist jedoch aufwändig. Krankenkassen müssen angesprochen, interne Zuständigkeiten geklärt, Ko-Finanzierungen mühsam zusammengeführt werden. Das übersteigt oft die Kapazitäten kommunaler Verwaltungen. Genau hier können externe Förderungen eine katalytische Rolle übernehmen. Diese schaffen nicht nur eine Anschubfinanzierung, sondern auch Sichtbarkeit und Legitimation für kommunale Akteur:innen, die intern für ressortübergreifende Prävention eintreten.

Das Konzept der Präventionskette

Eine Präventionskette beschreibt einen einfachen Gedanken: Prävention funktioniert nicht als Aneinanderreihung von Einzelangeboten, sondern als durchgängige Begleitung über Lebensphasen hinweg. Eine Präventionskette denkt alle Menschen in der Kommune mit – unabhängig von Alter oder Lebensphase, von der frühen Kindheit über Bildung, Beruf und Mobilität bis ins Alter. Lebenswelten und Übergänge werden systematisch mitgedacht, Zuständigkeiten geklärt, Lücken geschlossen.

Für die Primärprävention ist dieser Kettengedanke besonders bedeutsam. Sozial-emotionale Kompetenzen entwickeln sich nicht additiv nebeneinander, sondern aufeinander aufbauend. Jede Lebensphase schafft die Voraussetzungen für die nächste (vgl. Heckman, 2006). Was in der Krippe grundgelegt wird, baut sich in der Kita aus und schafft die Basis für das, was in der Grundschule möglich ist. Wer in diesen frühen Phasen Lebenswelt übergreifend fördert, reduziert nachweislich

das Risiko für spätere Suchtentwicklung, Gewaltverhalten und Delinquenz (vgl. Durlak et al., 2011; Lösel & Beelmann, 2003).

Papilio bildet diesen Abschnitt von null bis neun Jahren programmatisch ab. Papilio-U3 für Krippen, Papilio-3bis6 für Kitas und Papilio-6bis9 für Grundschulen sind aufeinander abgestimmt und wissenschaftlich evaluiert. Ob diese Reichweite in echte präventive Wirkung mündet, hängt aber nicht allein von den Programmen ab, sondern davon, ob es als Teil einer kommunalen Präventionskette getragen wird oder isoliert bleibt.

Gelingensbedingungen: Was Implementationsforschung und Praxiserfahrung lehren

Scheithauer (2012) hat in seiner Expertise belegt, was viele Praktikerinnen und Praktiker schon lange spüren: Die Wirkung eines Programms hängt zu einem erheblichen Teil von der Qualität seiner Implementierung ab – nicht allein von seinem fachlichen Inhalt. Durlak und DuPre (2008) konnten zeigen, dass Programme unter optimalen Implementierungsbedingungen bis zu dreimal wirkungsvoller sind als unter schlechten. Die Frage „Wirkt das Programm?“ ist damit erst dann seriös beantwortbar, wenn man weiß, unter welchen Bedingungen es umgesetzt wird.

Im DFK-initiierten und vom BMJV finanzierten Projekt „Integration von Papilio in kommunale Präventionsstrategien – Chancengerechtigkeit fördern“ wurden über mehrere Monate kommunale Strukturen systematisch analysiert und Implementierungsprozesse in einer Vielzahl von Kommunen begleitet – in kreisfreien Städten und Landkreisen, ost- und westdeutschen Regionen. Was dabei sichtbar wurde, deckt sich in hohem Maß mit dem, was die internationale Literatur beschreibt. Fünf Gelingensbedingungen traten besonders deutlich hervor.

Administrative Verankerung als Voraussetzung

Ohne institutionelle Heimat kein struktureller Wandel – das ist die vielleicht nüchternste, aber zentrale Erkenntnis aus dem Projekt. Dort, wo engagierte Einzelpersonen das Thema ohne institutionelle Rückbindung vorantrieben, bleiben Prozesse fragil. Sobald Leitungsebenen eingebunden wurden und ein federführendes

Referat Verantwortung übernahm, veränderte sich das Tempo merklich. Kommunen, die frühzeitig politische Entscheidungsträger:innen einbezogen und Prävention formal als Verwaltungsauftrag verankerten, gelangten deutlich zügiger zu verbindlichen Entscheidungen und hielten sie auch aufrecht.

Handlungsempfehlung: Prävention politisch beschließen. Fachliches Wohlwollen reicht nicht. Ohne formalen Beschluss auf Leitungs- und politischer Ebene bleibt Prävention strukturell marginal. Die Entscheidung für eine kommunale Präventionskette und die Programme darin, sollte ressortübergreifend getragen und nach außen sichtbar werden.

Ressortübergreifende Trägerschaft erhöht Nachhaltigkeit

Frühprävention berührt mindestens drei Ressorts: Jugendhilfe, Bildung und Gesundheit. Wer Prävention nur in einem davon verankert, baut auf schwankendem Grund – ein Personalwechsel, ein Haushaltsvorbehalt, eine veränderte politische Priorität genügen, um Jahre des Mühens zu gefährden. Kommunen, denen es gelang, Jugendamt, Gesundheitsamt und Bildungsverantwortliche als gleichberechtigte Mitträger:innen zu gewinnen, waren deutlich belastbarer. Die Trägerschaft wurde breiter – und damit auch das Commitment. Entscheidend bleibt dabei eine klare Hauptverantwortlichkeit: Ressortübergreifend darf nicht bedeuten, dass am Ende niemand zuständig ist.

Handlungsempfehlung: Ressortübergreifende Steuerungsstruktur einrichten. Eine feste Kooperationsrunde aus beispielsweise Jugend, Gesundheit und Bildung schafft geteilte Verantwortung – und verhindert, dass ein Personalwechsel das ganze Vorhaben zum Stillstand bringt.

§ 20a SGB V: Finanzierungsrahmen als Hebel und Hürde

Wo Kommunen § 20a SGB V frühzeitig in ihre Planung einbezogen haben,

eröffneten sich Finanzierungsperspektiven, die ohne diese Grundlage nicht möglich gewesen wären. Die gesetzliche Verpflichtung der Krankenkassen zur Prävention und Gesundheitsförderung in Lebenswelten – Kitas, Schulen und ausdrücklich die Kommunen selbst – bietet eine belastbare rechtliche Basis. In der Praxis zeigt sich jedoch: Antragsverfahren können zeitintensiv sein und verlaufen regional sehr unterschiedlich erfolgreich. Ohne Überbrückungsfinanzierung stocken kommunale Prozesse – mitunter so lange, dass politischer Wille erlahmt. Hier liegt eine strukturelle Lücke, die beispielsweise übergeordnete Förderprogramme auf Landes- oder Bundesebene schließen könnten.

Handlungsempfehlung: § 20a SGB V frühzeitig in die Planung einbeziehen. Die Kommunen selbst sind eine anerkannte Lebenswelt im Sinne des § 20a SGB V. Dieser Fördertatbestand sollte aktiv mit Krankenkassen verhandelt werden – mit realistischer Zeitplanung und, wenn nötig, Unterstützung durch erfahrene Programmanbieter.

Personelle Kapazitäten als begrenzender Faktor

„Kapazität“ ist das Wort, das in nahezu jedem kommunalen Gespräch im Projekt fiel. Viele Kommunen signalisierten fachliches Interesse, konnten aber schlicht keinen strukturentwickelnden Prozess aktiv initiieren. Der Befund ist eindeutig: Strukturentwicklung scheitert in der Prävention selten an mangelnder Evidenz oder fehlender politischer Zustimmung – sondern an administrativer Überlastung. Wer erwartet, dass Kommunen den Implementierungsprozess eigenständig steuern, unterschätzt die strukturelle Realität kommunaler Verwaltungen. Aktive Begleitung schon in der Anbahnungsphase ist keine Serviceleistung – sie ist Voraussetzung.

Handlungsempfehlung: Implementierungskapazität einplanen, nicht voraussetzen. Eine begleitete Einführungsphase ist kein Luxus. Prävention als Strategie bindet anfänglich Ressourcen – und spart sie langfristig.

Multiplikator:innenstruktur als Nachhaltigkeitsbedingung

Präventionsprogramme, die auf dauerhafte externe Begleitung angewiesen sind, haben ein Ablaufdatum. Sobald Fördermittel enden oder externe Anbieter:innen ausscheiden, erodiert das Angebot. Der Ausweg: kommunale Multiplikator:innen – Fachpersonen aus Kita-Fachberatungen, Bildungsbüros oder vergleichbaren Stellen – die das Programm dauerhaft in der Kommune verankern. Papilio setzt hierfür auf ein Train-the-Trainer-Konzept: Qualifizierte kommunale Multiplikator:innen übernehmen die fachliche Steuerung eigenständig. Wo dieser Schritt nicht möglich ist – weil Stellen fehlten oder nicht freigegeben wurden – kann nur schwer eine tragfähige Implementierungsperspektive entwickelt werden.

Handlungsempfehlung: Kommunale Multiplikator:innens-telle schaffen. Eine qualifizierte Trainer:innenstelle ist das bewährteste Modell für Nachhaltigkeit. Sie reduziert Abhängigkeiten, sichert Qualität und macht die Kommune langfristig handlungsfähig.

Fazit: Prävention als kommunale Gestaltungsaufgabe

Primärprävention entfaltet ihre Wirkung nicht durch das Aufhäufen von Einzelmaßnahmen, sondern durch systemische Verankerung. Wie evidenzbasierte Programme dabei nachhaltig in kommunale Strukturen integriert werden können, ist letztlich keine Fachfrage: Sie ist strukturpolitisch. Wenn Zuständigkeiten klar sind, Ressorts kooperieren, die Finanzierung gesichert ist und eine Multiplikator:innenstruktur etabliert ist, dann wirken Programme – und zwar nachhaltig.

Das bedeutet nicht, dass die Programmqualität irrelevant ist. Stattdessen stellt sie eine notwendige Bedingung für erfolgreiche Präventionsarbeit dar. Nicht jedes Angebot, das sich als „Prävention“ bezeichnet, ist tatsächlich wirksam und eine strategische Umsetzung ggf. sogar schädlich. Kommunen sollten auf geprüfte, zertifizierte Programme gemäß *Wegweiser Grüne Liste* und *Grüner Liste Prävention* setzen. Damit Kinder und Jugendliche tatsächlich von der vollen Wirkung profitieren, sollte auf eine systematische Qualitätssicherung geachtet werden.

Kommunen, die diesen Weg gehen, investieren zunächst in Strukturen

– und als Folge in die Zukunft ihrer Kinder. Nicht das nächste Programm macht den Unterschied, sondern die strategische Entscheidung, Prävention als kommunale Daueraufgabe zu begreifen. Wo diese Entscheidung fällt, und die beschriebenen Bedingungen erfüllt sind, entstehen tragfähige Bildungs- und Präventionsketten: Und damit Wirkung, die über einzelne Förderperioden hinausreicht.

Katharina Hepke ist Co-Geschäftsführerin und Frederike Guggemos Lead des Kommunen Managements der Papilio GmbH, Augsburg.

Kontakt: frederike.guggemos@papilio.de

Literatur

Durlak, J. A., & DuPre, E. P. (2008). Implementation matters: A review of research on the influence of implementation on program outcomes and the factors affecting implementation. *American Journal of Community Psychology*, 41(3–4), 327–350.

Durlak, J. A., Weissberg, R. P., Dymnicki, A. B., Taylor, R. D., & Schellinger, K. B. (2011). The impact of enhancing students' social and emotional learning: A meta-analysis of school-based universal interventions. *Child Development*, 82(1), 405–432.

Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900–1902.

Lösel, F., & Beelmann, A. (2003). Effects of child skills training in preventing antisocial behavior: A systematic review of randomized evaluations. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 587, 84–109.

Scheithauer, H. (2012). Gelingensbedingungen für die Prävention von interpersonaler Gewalt im Kindes- und Jugendalter. Expertise im Auftrag der Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention. Bonn: Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention.