



Die Kinder- und Jugendhilfe - zwischen lokalen Bedarfen und sozialen Renditen

Eine Bestandsaufnahme

Vanessa Hünнемeyer / Hanno Kempermann

Auftraggeber: Auridis Stiftung

Köln, 20.09.2021

IW-Report 35/2021

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

@iw_koeln

LinkedIn

@Institut der deutschen Wirtschaft

Facebook

@IWKoeln

Instagram

@IW_Koeln

Autoren

Dr. Vanessa Hünнемeyer

Consultant

huennemeyer@iwkoeln.de

0221-4981-745

Hanno Kempermann

Leiter Branchen und Regionen

kempermann@iwkoeln.de

0221-4981-735

Alle Studien finden Sie unter

www.iwkoeln.de

Stand:

September 2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Die Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland	4
1.1 Hohe begriffliche Unschärfe.....	4
1.2 Uneinheitlichkeit und Fragmentierung der empirischen Datenbasis	5
1.3 Unterschiedliche Kostenstrukturen in der Kinder- und Jugendhilfe	5
1.4 Effekte innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe schwer zu identifizieren	6
1.5 Kinder- und Jugendhilfe aus Bundesperspektive adressieren.....	6
2 Ein Weg zu mehr Effizienz und Wirksamkeit.....	7
Literaturverzeichnis	8

JEL-Klassifikation:

C81 - Methoden zur Sammlung, Schätzung und Organisation mikroökonomischer Daten; Datenanalyse

D04 - Mikroökonomische Politik: Erarbeitung, Ausführung, Bewertung

E61 - Politische Zielsetzungen; Politikgestaltung und politische Konsistenz; politische Koordination

I38 - Sozialpolitik; Implementierung und Wirkungen von Sozialhilfeprogrammen

Zusammenfassung

Jährlich werden rund 54,9 Milliarden Euro für die Kinder- und Jugendhilfe (KJH) verausgabt (Stand 2018). Diese verteilen sich jedoch nicht homogen auf die Gemeinden in der Bundesrepublik, sondern je nach sozialen Herausforderungen. Dabei fehlt es an einer interkommunalen Vergleichbarkeit der Finanzmittel im Rahmen dieser sozialstaatlichen Fürsorge.

Im Rahmen einer Machbarkeitsstudie wurden fünf Aspekte eruiert und diskutiert, die eine zielgerichtete und transparente Kinder- und Jugendhilfe erschweren. Ein gemeinsamer Angang über föderale Grenzen hinweg – unter Berücksichtigung guter nationaler und internationaler Beispiele – könnte dieses wichtige Feld weiter stärken.

1 Die Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland

Die staatliche Kinder- und Jugendhilfe fördert die geistige, körperliche und soziale Entwicklung von Kindern und heranwachsenden Jugendlichen (§ 1 (1) SGB VIII). In einem sozialpolitischen Verständnis trägt die Förderung der individuellen Entwicklung dazu bei, die Zukunfts- und Arbeitsmarktfähigkeit des Individuums herzustellen bzw. zu sichern und das Sozialsystem durch Vermeidung von Folgekosten (z.B. intervenierende Sozialmaßnahmen, Transferleistungen) zu stabilisieren (Wohlgemuth 2009, Enste/ Möller 2015, Hurrelmann/ Holler 1988). Vor dem Hintergrund, dass die Pflege und Erziehung von Kindern zunächst das natürliche Recht der Eltern darstellt (§ 1 (2) SGB VIII), sieht das Achte Buch des SGB unterschiedliche Unterstützungsangebote für Eltern und Kindern, aber auch weiterführende Möglichkeiten des Staates, Gefahren für das Kindeswohl abzuwenden, vor (§ 3) SGB VIII).

Die Finanzierung sowie die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung dieser Maßnahmen obliegt den Kommunen, die im Jahr 2018 rund 84,9 Prozent der anfallenden Kosten in der KJH leisteten (Deutscher Bundestag 2020). Die Ausgabenstruktur vor Ort gestaltet sich jedoch unterschiedlich und orientiert sich an den örtlichen Gegebenheiten.

Zu unterscheiden sind dabei Unterstützungsangebote, bei denen es den Zielgruppen (Kinder, Jugendliche, Eltern, sonstige Erziehungsberechtigte) freigestellt ist, diese anzunehmen, und Aufgaben der KJH, zu dessen Um- und Durchsetzung die zuständigen Jugendämter im Zweifel auch gegen das Einverständnis der betroffenen Personen verpflichtet sind. Die anekdotische Evidenz zeigt, dass bei vielfältigen und umfassenden Unterstützungsangeboten auf freiwilliger Basis oftmals die verpflichtenden und deutlich teureren Leistungen in geringerem Maße verordnet werden müssen. Eine Gegenüberstellung dieser Angebote und Leistungen wäre von hohem Interesse, um empirisch fundiert zu prüfen, ob mehr Prävention zu weniger Intervention führt. Interkommunale Vergleiche zur Ausgestaltung und Wirksamkeit der KJH stehen gleichwohl vor umfassenden methodischen Herausforderungen, weswegen eine solche Gegenüberstellung aktuell nur schwer zu realisieren ist:

1.1 Hohe begriffliche Unschärfe

Sowohl in der Fachliteratur als auch in der praktischen Arbeit der Jugendämter existieren unterschiedliche Herangehensweisen an die KJH und somit unterschiedliche Auffassungen, welche Themen und Unterstützungsformate originär der KJH zuzuschreiben sind.

Ursächlich für die fehlende eindeutige Begriffsbestimmung ist, dass sich die KJH infolge multipler Problemlagen, die der KJH einen Handlungsbedarf zuschreiben, zu einem vielschichtigen Arbeitsfeld mit unterschiedlichen theoretischen und praktischen Bezügen (z.B. berufsfeldbezogen, rechtlich u.ä.) entwickelt hat (Bock 2012, Meinhold 1988). Vor dem Hintergrund, dass das Verhältnis von Ursache- und Wirkungsfaktoren in Situationen mit Handlungsbedarfen selten eindeutig zu klären ist, stützen sich Lösungsansätze also nicht allein auf sozialpädagogische Maßnahmen. Im Zuge dessen etabliert sich das Konzept der Präventionskette, die das gelingende Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen ganzheitlich i.S. von aufeinander aufbauenden Leistungen in einzelnen Lebensabschnitten sowie i.S. des individuellen Lebensumfeldes (z.B. schulische Ausstattung, Gestaltung des Sozialraums, familiäre Lebensverhältnisse) in den Blick nehmen.

Letztendlich führt diese Begriffskomplexität dazu, dass weder Konsens darüber besteht, wie eng oder breit gefasst die KJH zu verstehen ist, noch wie sie von anderen Formen der sozialstaatlichen Fürsorge sinnvoll abzugrenzen ist.

1.2 Uneinheitlichkeit und Fragmentierung der empirischen Datenbasis

Im Gegensatz zur öffentlichen Statistik stellen kommunale Haushaltspläne kleinteilige, gemeindespezifische Daten bereit. Die hohe Individualität der Finanzdokumente im Hinblick auf Struktur, „Verortung“ der KJH sowie auf die Aggregationsstufe der Aufgaben und Leistungen der KJH erschweren die korrekte Erfassung und Auswertung der kommunalen Aufwendungen. Zudem haben die Kommunen eine hohe Gestaltungsfreiheit innerhalb des Leistungs- und Aufgabenkatalogs der KJH. Nur mit hohem Aufwand und Engagement der Kommunen kann somit eine interkommunale Vergleichbarkeit der Aufwendungen hergestellt werden.

Die Datenlage ist hinsichtlich der unterschiedlichen Dokumentationspraktiken und -formen sowie der unterschiedlichen Herangehensweisen und Unterschiede im Berufsalltag der Jugendämter fragmentiert. Aber auch die Vielzahl an Akteuren – öffentliche Träger und anerkannte freie Träger der Jugendhilfe – führen zu einer Zersplitterung der Aufgabenteilung und -wahrnehmung. Dies spiegelt sich je nach Dokumentationslogik auch in den Kommunalhaushalten wider. Das Fehlen einer gesicherten Grundgesamtheit aller Ausgaben der sozialpädagogischen Kinder- und Jugendhilfe erschwert die Bewertung von Ergebnissen.

Schlussendlich bleibt oftmals unklar, wie hoch die Gesamtbudgets für die einzelnen Maßnahmen in einer Kommune ausfallen. Damit ist eine grundlegende Berechnungsbasis nicht gegeben.

1.3 Unterschiedliche Kostenstrukturen in der Kinder- und Jugendhilfe

Die KJH fußt auf zwei Säulen: Auf der einen Seite werden von öffentlichen und privaten Trägern Maßnahmen mit universellem Charakter durchgeführt. Diese haben eine stärker informierende oder sensibilisierende Funktion, werden fallunabhängig geleistet und erreichen aufgrund ihrer breiten Zielgruppenorientierung vergleichsweise leicht viele Kinder, Jugendliche und ihre Erziehungsberechtigten auf einmal. Solche präventiven Maßnahmen adressieren mit geringem finanziellen pro-Kopf-Aufwand noch wenig verfestigte Problemlagen oder mögliche Risikofaktoren (Meier-Gräwe/ Wagenknecht o.J.). Ein klassisches Aufgabenfeld für die Prävention ist die Aufklärungsarbeit an Schulen zu den Themen Kriminalität und Sucht, die im Rahmen der Schulsozialarbeit (§ 13a SGB VIII) häufig in Zusammenarbeit mit externen Trägern geleistet wird.

Auf der anderen Seite stehen Interventionsmaßnahmen, die aufgrund ihrer Fallspezifität mit hohen Kosten verbunden sind. Je nach Schwere und Komplexität der Problemsituation werden unterschiedliche Maßnahmen kombiniert bzw. zeitlich aufeinander folgend durchgeführt. Die Maßnahmengestaltung (z.B. Umfang, Dauer, Art der Maßnahme u. ä.) ist vom konkreten Einzelfall abhängig. Die Orientierung am Einzelfall in Kombination mit lokal unterschiedlichen Herangehensweisen und Falleinschätzungen in den Jugendämtern führt dazu, dass Richt- oder Durchschnittswerte zur finanziellen Höhe, Dauer u. ä. kaum ermitteln werden können. Um beim Beispiel Kriminalität und Sucht zu bleiben: Fruchtet die Aufklärungsarbeit an Schulen nicht und zeigen Kinder und Jugendliche Verhaltens- und Strafauffälligkeiten, können den betroffenen Kindern und Familien durch das Jugendamt weitere Unterstützungsangebote unterbreitet werden. Je nachdem, wie stark

dabei in die familiären Binnenstrukturen eingegriffen wird, haben Folgemaßnahmen einen zunehmenden Interventionscharakter. Als letztes Mittel steht dabei den Jugendämtern die Lösung der Problemlage außerhalb des ursprünglichen Familien- und Lebenskontexts zur Verfügung, beispielsweise im Rahmen einer Unterbringung in einer betreuten Wohnform (§ 34 SGB VIII).

Die unterschiedliche Bewertung von Problemlagen gefolgt von unterschiedlichen Maßnahmen schränkt die interkommunale Vergleichbarkeit von Ausgaben der KJH weiter ein. Eine einheitliche, maßnahmenspezifische Abgrenzung zwischen Prävention und Intervention existiert nicht, da beide Begriffe nicht diametral gegenüberstehen, sondern graduell – je nach Umsetzung der Maßnahmen – ineinander übergehen.

Nur wenige zusätzliche Fälle, die intervenierender Maßnahmen bedürfen, führen so zu einer maßgeblichen Steigerung der Finanzausgaben in den Kommunen. Aus diesem Grunde wäre auch eine systematische Analyse der KJH-Strukturen wichtig, weil so möglicherweise festgestellt werden könnte, dass relativ günstige Präventionsmaßnahmen dazu führen, relativ teure Interventionen vermeiden zu können.

1.4 Effekte innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe schwer zu identifizieren

Effektmessungen in der Sozialen Arbeit sind mit dem Problem der Unbestimmbarkeit des Erfolgs von Maßnahmen der KJH konfrontiert, denn dieser misst sich an der Vermeidung von weiterem Schaden i.S. einer Nicht-Inanspruchnahme weiterer Hilfen (Dietze et al. 2014), die empirisch nicht erfasst werden können. Auch die Erfolgsmessung von Präventivangeboten i.S. des Subsidiaritätsprinzips wird erschwert, denn der Bedarf für Interventionsmaßnahmen wird nicht allein vom Erfolg präventiver Angebote bestimmt. Zu- bzw. Abwanderung, öffentliches Bewusstsein, finanzielle Gestaltungsräume oder das Engagement weiterer Leistungsträger nehmen ebenso Einfluss auf die finanziellen Aufwendungen für die KJH.

Die fehlenden Möglichkeiten, die KJH interkommunal monetär zu analysieren und zu vergleichen, ist insofern überraschend, als diese nicht nur absolut, sondern auch relativ in vielen Kommunen umfangreiche Finanzmittel bindet. Die erläuterten Herausforderungen hinsichtlich der Operationalisierung, Datenerhebung und -analyse erschweren es erheblich, über die Ausgabenstruktur der KJH umfassend und vollständig zu informieren und politischen Akteuren gesicherte Argumente an die Hand geben zu können, um der KJH in Zukunft weiterhin eine hohe Aufmerksamkeit und dementsprechend ausreichende Mittel zuzumessen.

Die Tatsache, dass die KJH sowohl inhaltlich als auch finanziell in der Verantwortung der Kommunen liegt, ist im Kontext der geschilderten Herausforderungen ein zweischneidiges Schwert. Einerseits ist es aufgrund der Heterogenität sozialräumlicher Problemlagen und der Individualität des Einzelfalles sinnvoll und richtig, Maßnahmen flexibel und differenziert entlang dieser Spezifika auszurichten. Andererseits können die unterschiedlichen Herangehensweisen und finanzielle Ausstattungen der Jugendämter soziale Ungleichheiten auch verschärfen, wenn bei ähnlicher Problemlage unterschiedliche Hilfen gewährt werden. Durch die Fragmentierung und fehlende Vergleichsmöglichkeit können zudem nur schwerlich gute Beispiele identifiziert und Erfolgsmerkmale zur Nachahmung herausgearbeitet werden.

1.5 Kinder- und Jugendhilfe aus Bundesperspektive adressieren

Die Bundestagswahlprogramme der Parteien CDU/ CSU, SPD, Bündnis 90/ Die Grünen, FDP sowie der Linken erkennen den Mehrwert einer funktionierenden und gut ausgestatteten Förderung von Kindern und Jugendlichen. Ihre Programme beinhalten allen voran eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung der frühkindlichen Bildung in Kitas, sowie ein vereinfachterer Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen und

umfangreichere Betreuung in Schulen. Darüber hinaus sollen neue Modelle des Kindergelds und der finanziellen Unterstützung die Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen fördern. Die höheren finanziellen Zuwendungen erscheinen sinnvoll und wünschenswert – mit einer besseren Datenbasis könnten die dadurch zu erzielenden Effekte evaluiert werden, wodurch auch Synergie- und Einsparpotenziale aufgedeckt werden könnten. Gute Beispiele von Einzelanalysen zu empfohlenen Präventionsprogrammen finden sich schon heute auf der „Grünen Liste Prävention“. Dies könnte weiter systematisiert und ausgeweitet werden.

Eine starke Beteiligung des Bundes ist wünschenswert, denn im Gesamtkontext des Sozialstaates mehren sich Hinweise darauf, dass die sozialen Renditen vorrangig auf Bundesebene wirksam werden, während die Kosten für die KJH auf lokaler Ebene anfallen. So ist es durch Wanderung beispielsweise möglich, dass eine andere Kommune als die, die Maßnahmen der KJH finanziert und durchgeführt hat, von einer besseren Sozial- oder Arbeitsmarktintegration des Individuums profitiert. Diese positiven externen Effekte können also nicht von der Kommune internalisiert werden, die die Aufwendungen in der KJH bereitstellt. Gleichwohl fallen diese positiven Effekte auf gesamtstaatlicher Ebene an, wodurch sozial- und arbeitsmarktpolitische Ziele wie die Senkung von Schulabbrecherquoten, Arbeitslosenquoten und eine bessere Integration von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt erreicht werden können.

2 Ein Weg zu mehr Effizienz und Wirksamkeit

Die kurze Analyse zeigt, dass trotz der hohen Budgets in der Kinder- und Jugendhilfe einige wesentliche Verbesserungspotenziale bestehen. Wenn diese gehoben werden, könnte diese wichtige Thema noch mehr Wirksamkeit in Deutschland entfalten. Letztendlich würde so nicht nur den Kindern und Jugendliche gezielter geholfen, sondern könnten mit Blick auf den demografischen Wandel auch die Fachkräfteengpässe in Deutschland perspektivisch gelindert werden.

Internationale Vergleiche zeigen, dass eine Überwindung der föderalen Ebene sinnvoll erscheint, um mehr Vergleichbarkeit zu erhalten und gemeinsam Vorschläge zur Lösung der Fragmentierung und Unschärfe zu erarbeiten. Ein Benchmarking würde auch die Diskussion zwischen den jeweiligen Fachbereichen und Finanzdezernaten erleichtern. Ein gutes Beispiel sind die Arbeiten des britischen Rechnungshofs National Audit Office (NAO), wie kontrovers und produktiv der Austausch zwischen fachlicher und finanzieller Perspektive sein kann.

Die zugrundeliegende Machbarkeitsstudie wurde durch die Auridis Stiftung gefördert.

Literaturverzeichnis

Bock, Karin, 2012, Die Kinder- und Jugendhilfe, in: Thole, Werner (Hrsg.) Grundriss Soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch, Wiesbaden, 439-460.

Deutscher Bundestag, 2020, Drucksache 19/21407.

Dietze, Henning/ Ludewig, Max/ Pöttsch, Karolin/ Scheibner, Marius, 2014, Nachhaltigkeitskennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe, in: Papenfuß, Ulf/ Redlich, Matthias/ Steinhauer, Lars (Hrsg.) Forschend und engagiert lernen im Public Management: Befunde und Gestaltungsanregungen eines Service Learning Lehrforschungsprojektes, Working Paper, No. 133, Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Leipzig 10-25.

Enste, Dominik H. / Möller, Marie, 2015, Was kostet die Kinder- und Jugendhilfe? Ein Vergleich der deutschen Bundesländer, IW Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, 42 (4), 73-90.
Hurrelmann, Klaus/ Holler, Birgit, 1988, Pädagogische Intervention, in: Hörmann, Georg/ Nestmann, Frank (Hrsg.) Handbuch der psychosozialen Intervention, Opladen, 81-92.

Meier-Gräwe, Uta/ Wagenknecht, Inga, o.J., Kosten und Nutzen Früher Hilfen. Eine Kosten-Nutzen-Analyse im Projekt „Guter Start ins Kinderleben“, Materialien zu Frühen Hilfen, Band 4, Köln.

Meinhold, Marianne, 1988, Intervention in der Sozialarbeit, in: Hörmann, Georg/ Nestmann, Frank (Hrsg.) Handbuch der psychosozialen Intervention, Opladen, 70-80.

Wohlgemuth, Katja, 2009, Prävention in der Kinder- und Jugendhilfe. Annäherung an eine Zauberformel, Wiesbaden.