

Menne, Klaus

Die Kosten der erzieherischen Hilfen

Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe (2008) 1, S. 10-18



Quellenangabe/ Reference:

Menne, Klaus: Die Kosten der erzieherischen Hilfen - In: Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe (2008) 1, S. 10-18 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-121078 - DOI: 10.25656/01:12107

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-121078>

<https://doi.org/10.25656/01:12107>

Nutzungsbedingungen

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

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

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

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

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

Kontakt / Contact:

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

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Die Kosten der erzieherischen Hilfen

Die Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung steigen kontinuierlich. Eine Orientierung an den Gesamtausgaben verstellt dabei die Wahrnehmung der Kosten, die bei einer Hilfestellung im Einzelfall entstehen. Auf der Basis der Bundesstatistik werden deshalb die Kosten je Fall einer Hilfeart standardisiert berechnet. Sie bilden den Ausgangspunkt für eine Steuerung der Ausgaben. Dabei werden deutlich unterschiedliche Kostenentwicklungen in den verschiedenen Hilfearten erkennbar.

INHALT

- Einleitung
- Die Berechnung der Kosten einer Hilfe zur Erziehung
- Die Ausgangsdaten
- Veränderungen der Inanspruchnahme bei den Hilfen zur Erziehung
- Die unterschiedliche Dauer der Hilfen als Kostenfaktor
- Die durchschnittlichen Kosten der erzieherischen Hilfen je Fall
- Fallaufkommen und Kosten
- Die Entwicklung der Kosten der erzieherischen Hilfen
- Diskussion
 - Vergleich der Gesamtausgaben und der Kosten je Fall
 - Preisbereinigte Kostensteigerung je Fall einer Hilfeart
 - Kosten-Nutzenanalysen
- Perspektiven

■ Einleitung

Die Kosten der erzieherischen Hilfen sind immer wieder Thema der politischen Diskussion über die Kinder- und Jugendhilfe. In der Regel treten sie in den Blick, weil sie erneut eine Höhe erreicht haben, die von den Protagonisten nicht mehr als tragbar angesehen wird. So z.B. beim Entwurf für ein Kommunales Entlastungsgesetz (KEG). Doch diese Diskussion ist keineswegs neu. Die KGSt begründete bereits 1975 einen Bericht zur Erziehungshilfe außerhalb des Elternhauses mit dem Argument, einer seiner Ausgangspunkte liege in „dem erheblichen Ansteigen von Heimkosten“ (Struck 2001, S 419). Bei solchen Vorstößen sind zu meist die Gesamtausgaben der Kinder- und

Jugendhilfe Thema oder die Ausgaben eines in der Diskussion stehenden Teils, etwa der Hilfen zur Erziehung. Ob sich jedoch tatsächlich die durchschnittlichen Kosten für eine Hilfe nach den verschiedenen vom Gesetzgeber vorgesehenen Hilfearten erhöht haben, muss dabei dahin gestellt bleiben.

Die Bundesstatistik der Kinder- und Jugendhilfe erfasst seit 1963 auch die Ausgaben und Einnahmen. Der Erhebungsmodus ist zunächst 1987 durch Einbeziehung der Aufwendungen der Gemeinden und Gemeindeverbände verbessert worden. Mit Einführung des SGB VIII wurden noch bestehende Inkompatibilitäten zwischen der kommunalen Haushaltssystematik und der Erhebung zur Jugendhilfestatistik (im Grundsatz) ausgeräumt. Allerdings unterliegen die Träger der freien Jugendhilfe keiner Auskunftspflicht; deshalb gehen deren Aufwendungen in die Erhebungen nicht ein (Schilling 2000, S 176ff.). Für die Hilfen zur Erziehung kann dies auch hingenommen werden, da für sie eine Entgeltfinanzierung erfolgt. Es liegen damit – von Ausnahmen im Detail abgesehen (Schilling 2002, S 312ff.) – hinreichend gute Daten zu den Kosten der erzieherischen Hilfen vor. Alle Berechnungen zu den Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe (z.B. Kolvenbach 1997a; Struck 2001; Schilling 2005) erfolgen daher auf dieser Basis.

Im Erhebungskonzept für die Statistik der Kinder- und Jugendhilfe sind die Erfassung der Hilfen und die Erfassung der Ausgaben aufeinander abgestimmt: die Ausgaben werden für die einzelnen Hilfen zur Erziehung getrennt erfasst. Deshalb können sie zu der Zahl der in einem Jahr durchgeführten Hilfen in Beziehung gesetzt werden (Kolvenbach 1997b, S 401; Schilling 2002, S 182). Bisher ist diese „besondere Leistungsfähigkeit des Erhebungskonzepts“ (ebd.) noch nicht genutzt worden. Dabei ermöglicht sie es, die Kosten der Hilfen zur Erziehung je Fall zu berechnen. Dies muss für die Kinder- und Jugendhilfe von besonderem Interesse sein. Denn ob eine Hilfe „teuer“ oder „günstig“

ist, entscheidet sich nicht nach der Höhe der Fachleistungsstunde, dem Pflege- oder Tagessatz. Eine in der Zeiteinheit „teuere“ Hilfe kann objektiv die „günstige“ sein, wenn die erforderliche Unterstützung des jungen Menschen in kürzerer Zeit erfolgt. Ebenso kann eine je Stunde oder Tag „günstige“ Hilfe, objektiv teuer sein, weil sie eine Unterstützung über einen längeren Zeitraum nach sich zieht (vgl. auch Roos 2005, S 164). Es müssen deshalb immer die *Kosten je Fall* in den Blick genommen werden. Sie sind die Voraussetzung für eine Einschätzung nicht nur der Effektivität (Wirksamkeit) einer Hilfe, sondern der Effizienz, also der Wirksamkeit unter Berücksichtigung der aufgewendeten Mittel. Fachliches Handeln schließt heute solches Kostenbewusstsein ein (Schröder 2007, S 221; Krause 2007, S 230f.). Im Folgenden wird daher dargestellt, wie die *durchschnittlichen Kosten für einen Fall je Hilfeart* in den Hilfen zur Erziehung berechnet werden können.

■ Die Berechnung der Kosten einer Hilfe zur Erziehung

Die Bundesstatistik erfasst seit 2007 bei allen Hilfen zur Erziehung die in einem Jahr beendeten Hilfen und die zum Ende eines Jahres noch fort dauernden Hilfen. Die innerhalb des Jahres begonnenen Hilfen werden von den Statistischen Ämtern aus den Datensätzen berechnet. Für die stationären und teilstationären Hilfen stehen diese Daten bereits für die zurückliegenden Jahre zur Verfügung. Für die ambulanten Hilfen liegen sie seit 2002 vor. Eine Sondersituation bestand für die Erziehungsberatung, bei der bisher nur die beendeten Hilfen erfasst worden sind (dazu weiter unten).

Nun entspricht die Summe der zu Beginn eines Jahres fort dauernden Hilfen (A) und der innerhalb des Jahres neu begonnenen Hilfen (B) der Summe aus den in diesem Jahr beendeten Hilfen (C) und den am Ende des Jahres noch fort dauernden Hilfen (D).

Es gilt also:

$$(1) (A + D) / 2$$

Um die Ausgaben eines Jahres auf *alle* innerhalb dieses Jahres geleisteten Hilfen zu beziehen, muss der mittlere Bestand an Hilfen in diesem Jahr bestimmt werden. Er berechnet sich als arithmetisches Mittel aus Anfangs- und Endbestand der Hilfen:

$$(2) A + C / 2$$

Dabei wird näherungsweise angenommen, dass die neu begonnenen Hilfen und die beendeten Hilfen sich gleichmäßig über das Jahr verteilen. Daher gehen sie jeweils mit der Hälfte der in der Statistik ausgewiesenen Fälle in die Berechnung ein. Der *mittlere Bestand* (E) eines Jahres ergibt sich also mit (1) als

$$(3) E = C / 2 + D - B / 2.$$

Dies sind die für die Kostenberechnung je Fall zu berücksichtigenden Hilfen eines Jahres.

Der Autor ist Diplom-Soziologe und Geschäftsführer der Bundeskonferenz für Erziehungsberatung e.V.

Der Sachverhalt lässt sich auch geometrisch nachvollziehen, indem die innerhalb eines Jahres durchgehend geleisteten Hilfen und die begonnenen bzw. beendeten Hilfen als Flächen dargestellt werden:

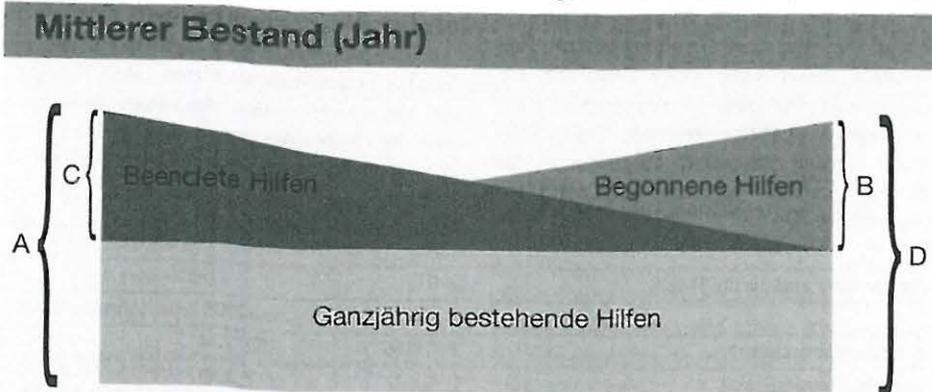


Abb. 1

Nun dauern die erzieherischen Hilfen zumeist länger als ein Jahr. Will man die durchschnittlichen Kosten einer Hilfeart je Fall bestimmen, muss also noch die in der Bundesstatistik ebenfalls ausgewiesene durchschnittliche Dauer (F) der Hilfe berücksichtigt werden. Die *Kosten je Fall* (G) innerhalb einer Hilfeart bestimmen sich damit als
(4) $G = E \times F$.

Auf dieser Basis kann nun die Berechnung der Kosten für die einzelnen Hilfearten erfolgen. Dabei werden hier für die *Hilfen außerhalb des Elternhauses* die Daten der Jahre 2000 und 2005¹ zugrunde gelegt. Denn in diesen beiden Jahren wurden Bestandserhebungen durchgeführt, deren Daten als zuverlässig angesehen werden können. In den dazwischen liegenden Jahren sind die Bestände auf der Basis der Meldungen zur Statistik nur fortgeschrieben worden; dabei können mehrere Fehler auftreten, die im Ergebnis zu falschen Bestandsdaten führen (Schilling 2002, S 130). Die maschinell errechneten Bestände der Jahre 2001 bis 2004 werden daher hier nicht genutzt.

Für die *ambulant Hilfen*² (mit Ausnahme der Erziehungsberatung) kann die Berechnung über eine *Zeitreihe* von 2002 bis 2005 erfolgen, da ab 2002 vom Statistischen Bundesamt auch *begonnene Hilfen* ausgewiesen werden. Für die Erziehungsberatung wurden bis zum 31.12.2006 nur *beendete Hilfen* erhoben. Aufgrund der *kurzen Dauer* der Hilfe entspricht die *Zahl der beendeten Beratungen* eines Jahres recht *genau* der *Zahl der in diesem Jahr neu begonnenen Beratungen*. Hilfsweise können deshalb die *Kosten einer Beratung je Fall* – wie *üblich* – als *Kosten je beendeter Beratung* bestimmt werden.

Die bei der Berechnung berücksichtigten Ausgaben geben nur die *Kosten der öffentlichen Träger* wieder. Dies ist auch sachgerecht, da die Finanzierung der Hilfen zur Erziehung über §§ 78a–g bzw. 77 SGB VIII als *Entgeltfinanzierung* erfolgt.³ Lediglich für die Erzie-

hungsberatung liegen die tatsächlichen Kosten um den Eigenanteil der Träger der freien Jugendhilfe, die diese Leistung vorhalten, höher. (Hier erfolgt teilweise noch eine Finanzierung über § 74 SGB VIII, also als För-

samtausgaben für die Hilfen zur Erziehung aus und stellt die Ausgaben nach den einzelnen Hilfearten differenziert dar. Allerdings werden hier nicht alle Ausgaben für die Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII erfasst. Denn Erhebungsgegenstand sind die Ausgaben für Einzel- und Gruppenhilfen. Erziehungsberatung wird aber typischerweise nicht als Einzelfall finanziert, sondern über ein Budget, das sich aus dem kommunalen Zuschuss (Fördermittel und Entgelte), Landeszuschuss (soweit Erziehungsberatung durch das Land gefördert wird) und ggf. Eigenmitteln des freien Trägers zusammensetzt. Der größte Teil der Ausgaben für Erziehungsberatung wird daher bei Ausgaben für Einrichtungen und zwar unter „Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen“ verbucht. Diese Ausgaben sind bei einer Berechnung der Kosten je Fall ebenfalls zu berücksichtigen (vgl. dazu Menne u.a. 2006, S 269ff; Overmann; Schilling 2006, S 55ff.). Andererseits erfasst die Statistik der Ausgaben zu den Einzel- und Gruppenhilfen auch „andere“ Hilfen zur Erziehung, also solche Hilfen, die auf der Grundlage von § 27 Abs. 2 SGB VIII als nicht einer der im Gesetz aufgeführten Hilfearten zuzuordnende, „flexible“ Hilfen gewährt werden. Die auf sie entfallenden Ausgaben müssen bei der Berechnung der Kosten je Hilfeart unberücksichtigt bleiben.

derung.) Allerdings ergibt sich bei den anderen Hilfen eine Ungenauigkeit daraus, dass die vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe gezahlten Entgelte auch Verwaltungskosten des freien Trägers beeinhalteten (Schilling 2002, S 181). Bei einer Hilfeerbringung in kommunaler Trägerschaft werden diese Kosten in der Kinder- und Jugendhilfestatistik gesondert verbucht.

Ausgaben der öffentlichen Träger			
	2000	2005	
	in tausend		Steigerung
Erziehungsberatung	298.738 €	340.646 €	14,0 %
Soziale Gruppenarbeit	37.120 €	55.582 €	49,7 %
Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer	98.041 €	137.410 €	40,2 %
Sozialpäd. Familienhilfe	235.591 €	364.213 €	54,6 %
Tagesgruppe	320.514 €	380.164 €	18,6 %
Vollzeitpflege	509.429 €	640.664 €	25,8 %
Heimerziehung	2.336.901 €	2.523.700 €	8,0 %
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung	74.141 €	95.403 €	28,7 %
Summe	3.910.474 €	4.537.782 €	16,0 %

Tab. 1

Einnahmen der öffentlichen Träger sind im Weiteren nicht berücksichtigt, da sie in der Bundesstatistik wohl bei den Einrichtungen, nicht aber bei den einzelnen Hilfen zur Erziehung differenziert zugeordnet sind. Dort werden sie nur summarisch ausgewiesen. Die Ausgaben sind also nicht um Kostenbeiträge der Personensorgeberechtigten vermindert. Diese fallen hier auch nicht ins Gewicht (Roos 2002, S 12). Im Folgenden wird daher durchgängig mit den *Bruttoausgaben*⁴ der Träger der öffentlichen Jugendhilfe gerechnet.

■ Die Ausgangsdaten

Die Statistik der Ausgaben und Einnahmen der Kinder- und Jugendhilfe weist die Ge-

1 Dazu wurden die Berichte des Stat. Bundesamtes Hilfe zur Erziehung außerhalb des Elternhauses zu den begonnenen Hilfen, den beendeten Hilfen und zu den Hilfen am 31.12. benutzt (siehe www.destatis.de – Publikationsservice).

2 Es wurden die Berichte des Stat. Bundesamtes zu *Institutionelle Beratung, Betreuung einzelner junger Menschen* und *Sozialpädagogische Familienhilfe* für die Jahre 2002 bis 2005 zugrunde gelegt (siehe www.destatis.de – Publikationsservice).

3 Allerdings schätzt Rauschenbach, dass ca. zehn Prozent der tatsächlichen Kosten nicht durch Entgeltvereinbarungen abgedeckt werden (2007, S 16). Roos belegt für sechs Heime einen von den freien Trägern finanzierten Kostenanteil von 12 Prozent (Roos 2005, S 95).

4 Das Land Hamburg meldet Nettoausgaben in die Ausgabenstatistik (Schilling 2002, S 183).

Die summarische Gegenüberstellung der Ausgaben für die Jahre 2000 und 2005 (Stat. Bundesamt 2005 und 2007a) in Tab. 1 zeigt je nach Hilfeart eine sehr unterschiedliche Kostenentwicklung auf. Insbesondere fällt auf, dass die größte Ausgabenposition – Heimerziehung – deutlich unterdurchschnittlich gestiegen ist. Die Klage über die ständig steigenden Kosten für Fremdunterbringungen scheint ihre Grundlage zu verlieren. Analysiert man die Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung jedoch konsequent in der Einstellung, die Kosten transparent zu machen, die durch die in jedem Einzelfall zu Beginn einer Hilfe zu treffende Entscheidung über die notwendige und geeignete Hilfe durchschnittlich ausgelöst werden, dann ergibt sich ein anderes Bild.

■ Veränderungen der Inanspruchnahme bei den Hilfen zur Erziehung

Die Hilfen zur Erziehung befinden sich in einem Umsteuerungsprozess. Nicht zuletzt aus der Perspektive einer möglichen Kostendämpfung heraus sind seit Inkrafttreten des SGB VIII die ambulanten Hilfen zur Erziehung deutlich ausgebaut worden. So hat sich die Zahl der familienunterstützenden und ergänzenden Hilfen nach §§ 29 bis 31 SGB VIII von 70.200 Anfang der 90er Jahre auf beinahe 176.900 Hilfen⁵ im Jahr 2003 um das 1,5-Fache erhöht (Fendrich; Pothmann 2005, S 91ff.). Auch Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII hatte in diesem Zeitraum einen vergleichbar deutlichen Anstieg von 197.000 auf 300.000 (beendete) Beratungen zu verzeichnen. Während andere ambulante Hilfen zur Erziehung bei der Entscheidung über die zu gewährende Hilfe auch als Alternative zur Fremdplatzierung in Betracht gezogen werden, ist Erziehungsberatung in diesen Prozess der Umsteuerung der Hilfen zur Erziehung noch kaum einbezogen. Erst der Zweite Landesbericht *Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz* (ISM 2007) nimmt Erziehungsberatung aus diesem Grunde auch systematisch in den Blick. Und die Berliner Jugendämter beziehen Erziehungsberatung bei der Hilfestellung als eine mögliche geeignete Hilfe ein: Dort erhalten Jugendliche und ihre Familien vor einer beabsichtigten Fremdunterbringung eine Beratungssequenz in der Erziehungs- und Familienberatung; in etlichen Fällen verbleiben sie dann auch in der Beratung (Michelsen 2006).

Gerade wenn Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe in der Perspektive einer möglichen Kostendämpfung betrachtet werden, ist es erforderlich, die Ausgaben für eine Hilfeart auf die durchschnittliche Kosten je Fall, die durch eine bedarfsangemessene Unterstützung ausgelöst werden, hin zu individualisieren. Entsprechend zeigt sich die Tendenz, in

der sich die Inanspruchnahme der erzieherischen Hilfen verändert, am klarsten in den Entscheidungen über die neu zu beginnenden Hilfen. Dabei können hier nur die Hilfen für Minderjährige Berücksichtigung finden, denn die Ausgaben sind in der Bundesstatistik je Hilfeart der *Hilfen zur Erziehung* (auf die Personensorgeberechtigte einen Anspruch haben) erfasst. Für Über 18-Jährige wird *Hilfe für junge Volljährige* geleistet. Diese Ausgaben werden gesondert ausgewiesen. Sie können einzelnen Hilfearten nicht mehr zugeordnet werden.

Begonnene ambulante Hilfen			
	2002	2005	Veränderung
Erziehungsberatung*	265.026	282.224	6,5 %
Soziale Gruppenarbeit	6.472	7.269	12,3 %
Erziehungsbeistand/ Betreuungshelfer	13.367	15.021	12,4 %
SPFH	16.838	21.976	30,5 %

Tab. 2

* Für die Erziehungsberatung: beendete Beratungen. Sie entsprechen auf Grund ihrer kurzen Dauer den beginnenden Beratungen.

Die neu begonnenen ambulanten Hilfen zur Erziehung zeigen in der Zeit von 2002 bis 2005 eine deutliche Zunahme (siehe Tab. 2). Sie ist in der Erziehungsberatung nach dem steilen Anstieg in den 90er Jahren mit 6,5 Prozent am geringsten. Für Soziale Gruppenarbeit und Erziehungsbeistand/Betreuungshelfer ist eine Zunahme um jeweils zwölf Prozent zu verzeichnen. Am deutlichsten ist die Steigerung bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe. Hier haben im Jahr 2005 30 Prozent mehr Hilfen begonnen als im Jahr 2002. Diese über die Jahre steigende Inanspruchnahme wird zumeist von einem Ausbau des Personals begleitet (Fendrich; Pothmann 2005, S 98f.). Allerdings ist in der Erziehungsberatung trotz erhöhter Inanspruchnahme durch die Familien die Personalausstattung im Durchschnitt des Landes seit Anfang der 80er Jahre nicht verändert (Menne 1996, S 237; Menne u.a. 2006, S 266).

Die neu begonnenen stationären Hilfen dagegen stagnieren im Vergleich zum Bezugsjahr 2000 oder nehmen ab (siehe Tab. 3). Die Tagesgruppe wird als Hilfe praktisch im gleichen Umfang genutzt wie im Jahr 2000. Die Zahl der Kinder, die eine Vollzeitpflege erhalten, hat in diesem Zeitraum mit 3 Prozent nur geringfügig zugenommen. Dagegen ist bei den pro Jahr neu beginnenden Heimunterbringungen ein deutlicher Rückgang von beinahe zehn Prozent zu verzeichnen. Auch bei der intensiven Sozialpädagogischen Einzelbetreuung liegt der Rückgang mit 9 Prozent in gleicher Größenordnung. Die Umsteuerung der stationären Hilfen ist offensichtlich im Gange: wurden im Jahr 2000 noch 47.091 Hilfen außerhalb des Elternhauses für Minderjährige neu gewährt, sind es im Jahr 2005 nur noch 44.566. Dies bedeutet eine Verringerung der

pro Jahr begonnenen Hilfen um 5,4 Prozent. Allerdings kann hier auch der Rückgang der Kinderzahlen zum Tragen kommen.

■ Die unterschiedliche Dauer der Hilfen als Kostenfaktor

Weder Fachleistungsstunden oder Tagessätze, die zwischen den Anbietern oder auch zwischen Hilfearten schwanken können, noch die Höhe der Ausgaben für eine Hilfeart innerhalb eines Jahres sagen etwas über die Kosten dieser Hilfe aus. Die Kosten einer Hilfe

für ein Kind oder einen Jugendlichen, also die Ausgaben, die durch die Erbringung bzw. Gewährung einer Hilfe zukünftig pro Fall ausgelöst werden, sind entscheidend durch die Dauer⁶ der jeweiligen Hilfe bestimmt.

Für die ambulanten Hilfen ist typisch, dass sie im Durchschnitt der Fälle etwa ein Jahr oder kürzer dauern (siehe Tab. 4). Die zeitliche längste Hilfe ist die Sozialpädagogische Familienhilfe mit einer durchschnittlichen Dauer von 16 Monaten oder 1,3 Jahren. Erziehungsbeistand und Betreuungshelfer dauern im Durchschnitt unterschiedlich lange. Für einen Erziehungsbeistand wird durchschnittlich 1,1 Jahr aufgewandt; für einen Betreuungshelfer dagegen 10 Monate oder 0,8 Jahre. Da die Ausgaben für die Hilfe nach § 30 nicht nach den beiden Hilfeansätzen unterscheiden, muss eine mittlere Dauer berechnet werden. Sie liegt bei einem Jahr. Soziale Gruppenarbeit ist eine unterjährige Hilfe. Sie benötigt im Durchschnitt 10 Monate oder 0,8 Jahre. Erziehungsberatung wird durchschnittlich für sieben Monate oder 0,6 Jahre geleistet.

Die stationären Hilfen dagegen dauern typischerweise deutlich länger als ein Jahr (siehe Tab. 5 auf Seite 13).

5 Fendrich und Pothmann fassen hier die in einem Jahr beendeten und am Ende des Jahres fortdauernden Hilfen zusammen.

6 Für die durchschnittliche Dauer wird hier die in der Bundesstatistik je Hilfeart insgesamt ausgewiesene Dauer zugrunde gelegt. Eine Beschränkung auf die durchschnittliche Dauer der Hilfen zur Erziehung für Minderjährige würde unberücksichtigt lassen, dass gerade stationäre Hilfen zwar für Minderjährige gewährt werden, aber regelhaft über das 18. Lebensjahr hinaus geleistet werden müssen. Die Abschätzung der Kostenfolgen einer Hilfeentscheidung muss deshalb von der Dauer insgesamt ausgehen.

Begonnene stationäre Hilfen			
	2000	2005	Veränderung
Tagesgruppe	7.674	7.717	0,6 %
Vollzeitpflege	9.871	10.166	3,0 %
Heimerziehung	25.414	23.371	-9,2 %
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung	1.327	1.226	-9,4 %

Tab. 3

Ambulante Hilfen zur Erziehung	Dauer in Jahren
Erziehungsberatung	0,6
Soziale Gruppenarbeit	0,8
Erziehungsbeistand Betreuungshelfer	1
Sozialpäd. Familienhilfe	1,3

Tab. 4

Stationäre Hilfen zur Erziehung	Dauer in Jahren
Tagesgruppe	2
Vollzeitpflege	4,25
Heimerziehung	2,25
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung	1,3

Tab. 5

Zwar kommt die Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung mit 1,3 Jahren der SPFH von der Dauer her nahe. Aber schon die teilstationäre Tagesgruppe wird im Durchschnitt für zwei Jahre geleistet. Eine ähnliche Dauer weist die Heimerziehung mit zwei Jahren und drei Monaten auf. Am längsten dauert der Aufenthalt eines Kindes oder Jugendlichen in einer Vollzeitpflege. Hier liegt der Durchschnitt bei vier Jahren und drei Monaten. Es ist ersichtlich, wie Unterschiede bei den Tagessätzen leicht über die Dauer einer Unterbringung des jungen Menschen relativiert werden können.

Die durchschnittlichen Kosten der erzieherischen Hilfen je Fall

Nun lassen sich die durchschnittlichen Kosten der erzieherischen Hilfen je Fall berechnen. Dazu ist zunächst für jede Hilfeart der *mittlere Bestand* eines Jahres zu bestimmen. D.h. die Zahl der Fälle, auf die die Ausgaben des Jahres umgelegt werden müssen. Die mittlere Bestand berechnet sich wie oben dargelegt als

$$E = C/2 + D - B/2.$$

Dies sei am Beispiel der Sozialpädagogischen Familienhilfe dargestellt (siehe Tab. 6). In der nachstehenden Tabelle werden für die Jahre 2002 bis 2005 die in der Bundesstatistik ausgewiesenen Werte für die begonnenen und beendeten Hilfen sowie die am Ende des jeweiligen Jahres fort dauernden Hilfen auf-

geführt. Aus diesen Grunddaten lassen sich unterschiedliche Kennziffern entwickeln. Die begonnenen Hilfen geben an, wie viele Fälle einer Klasse *neu* aufgetreten sind – technisch: die *Inzidenz*. Die beendeten Hilfen zusammen mit den am Ende eines Jahres fort dauernden Hilfen ergeben die Häufigkeit für ein bestimmtes Merkmal an – technisch: die *Prävalenz*. Sie wird üblicherweise zu einem Zeitpunkt bestimmt; werden jedoch die Fälle eines Jahres zusammen genommen, ergibt sich die *Periodenprävalenz*. Die Hilfen eines Jahres wie sie oben nach Fendrich und Pothmann referiert wurden, geben also die Periodenprävalenz der Hilfen zur Erziehung wieder. Für die Bestimmung der Kosten je Fall muss – wie dargelegt – eine dritte Kennziffer berechnet werden: nämlich der *mittlere Bestand* der Hilfen innerhalb der jeweiligen Jahre. Er ist in der letzten Spalte ausgewiesen.

Sozialpädagogische Familienhilfe					
Jahr	begonnene Hilfen	beendete Hilfen	Am Ende des Jahres fort dauernde Hilfen	Hilfen des Jahres	Der mittlere Bestand an Hilfen
2002	16.838	14.366	23.495	37.861	22.259
2003	18.504	16.144	25.741	41.885	24.561
2004	20.760	17.774	27.413	45.187	25.920
2005	21.976	18.324	29.978	48.302	28.152

Tab. 6

Die Daten zur Inanspruchnahme der Hilfe können nun verbunden werden mit den ausgewiesenen Ausgaben für diese Hilfeart. In einem ersten Schritt werden dafür die Ausgaben des Jahres dem mittleren Bestand der Hilfen zugerechnet. Es ergeben sich die *Kosten je Hilfe* in diesem Jahr. Da die Hilfen zur Erziehung aber nur im Ausnahmefall genau ein Jahr geleistet werden, ist noch ihre durchschnittliche Dauer zu berücksichtigen. Im Fall der Sozialpädagogischen Familienhilfe sind dies ein Jahr und vier Monate. Mit der Dauer multipliziert ergeben sich die durchschnittlichen *Kosten je Fall* (siehe Tab. 7).

Die Kosten betragen bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe im Jahr 2005 im Durchschnitt 17.250 €. Sie haben sich gegenüber den durchschnittlichen Kosten im Jahr 2002 um 1.000 € verringert.

In dieser Weise lassen sich die Kosten für alle Hilfen zur Erziehung als durchschnittliche Kosten je Fall einer Hilfeart, die dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe entstanden sind, bestimmen. Es ergeben sich für das Jahr 2005 die in der nachfolgenden Tabelle dargestellten Werte (siehe Tab. 8).

Erziehungsberatung zeigt sich mit durchschnittlichen Kosten von 1.100 € je Beratung als die für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe mit Abstand kostengünstigste Hilfe zur Erziehung. Sie wird gefolgt von Sozialer Gruppenarbeit mit durchschnittlichen Fallkosten von 7.300 € und dem Erziehungsbeistand bzw. Betreuungshelfer mit Kosten von 10.600 € pro Fall. Die sozialpädagogische Familienhilfe stellt unter den ambulanten Hilfen zur Erziehung mit Fallkosten in Höhe von 17.000 € die teuerste ambulante Hilfe dar. Aber sie verursacht dennoch nur ein Drittel der Kosten der günstigsten stationären Unterbringung. Jede Fremdplatzierung eines jungen Menschen verursacht dagegen Kosten in der Größenordnung von (mindestens) 50.000 €. Die teilstationäre Tagesgruppe, die durchschnittlich über zwei Jahre hin geleistet wird, verursacht mit 47.000 € im Durchschnitt ähnliche hohe Kosten je Fall wie eine Vollzeitpflege mit etwa 59.000 €, die im Durchschnitt über mehr als vier Jahre geleistet wird. Etwa doppelt so hoch sind dagegen

die durchschnittlichen Kosten pro Fall bei der Heimerziehung und der Intensiven Sozialpädagogischen Einzelbetreuung. Bei der ISE belaufen sich die Kosten auf 104.000 € und bei der Heimerziehung auf 117.000 €. Da eine Heimerziehung durchschnittlich ein Jahr länger dauert als eine Einzelbetreuung, wird bei der ISE der kostengenerierende Betreuungsschlüssel deutlich.

Die Berechnung der *Kosten einer Hilfe zur Erziehung je Fall* macht transparent, welche Ausgaben durch die Entscheidung über die notwendige und geeignete Hilfe im Rahmen der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII ausgelöst werden. Andererseits verdeutlicht die Berechnung aber auch, welches Potential aus Kostenperspektive mit der Umsteuerung der Hilfen zur Erziehung verknüpft ist. Wenn – wie es heute zunehmend Praxis wird – eine Sozialpädagogische Familienhilfe an Stelle ei-

Sozialpädagogische Familienhilfe			
Jahr	Ausgaben in tausend	Kosten je Hilfe	Kosten je Fall
2002	305.559 €	13.727 €	18.303 €
2003	314.172 €	12.791 €	17.055 €
2004	331.587 €	12.793 €	17.057 €
2005	364.213 €	12.937 €	17.250 €

Tab. 7

Die Kosten der Hilfen zur Erziehung je Fall	
Erziehungsberatung***	1.101 €
Soziale Gruppenarbeit	7.307 €
Erziehungsbeistand Betreuungshelfer	10.669 €
SPFH	17.250 €
Tagesgruppe	47.271 €
Vollzeitpflege	59.203 €
Heimerziehung	117.339 €
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung	104.398 €

Tab. 8

* Für die Erziehungsberatung sind die Kosten je beendeter Beratung ausgewiesen.

** Für die Erziehungsberatung liegen die tatsächlichen Kosten aufgrund der Eigenmittel der freien Träger höher, nämlich bei ca. 1.200 € (Menne u.a. 2006, S 270). Hier sind nur die Ausgaben der Träger der öffentlichen Jugendhilfe für Erziehungsberatung berücksichtigt.

einmal. Entsprechend verbessert sich die Relation zu anderen Hilfearten.

Tritt gar – wie in Berlin praktisch erprobt – die Unterstützung eines Jugendlichen und seiner Familie durch Beratung an Stelle einer vorgesehenen Fremdplatzierung, dann fallen die verbleibenden Kosten mit 2 bzw. 1 Prozent der Kosten einer Fremdunterbringung kaum noch ins Gewicht. Selbst wenn man berücksichtigt, dass für eine Beratung mit diesen jungen Menschen aufgrund ihrer besonderen Problemlagen ein Mehrfaches der durchschnittlichen Dauer erforderlich werden kann, betragen die Fallkosten der Beratung doch nur einen Bruchteil der ansonsten erforderlichen Ausgaben.

Die Umsteuerung der Hilfen zur Erziehung in Richtung auf eine verstärkte ambulante Unterstützung der jungen Menschen und ihrer Familien enthält ein hohes finanzielles Sparpotential. Ambulante Hilfen sind in Bezug auf die Prävention von Fremdunterbringungen

verführen, die Hilfen außerhalb der Familie als den Kern der erzieherischen Hilfen zu betrachten. Historisch gesehen ist dies auch korrekt. Auch der Blick auf die Prävalenz der Hilfen zur Erziehung verleiht den Fremdunterbringungen aufgrund der erforderlichen Dauer der Hilfeleistung und der deshalb großen Zahl der durch sie in einem Jahr betreuten jungen Menschen ein besonderes Gewicht. Die Gewichte verschieben sich aber, wenn man die Hilfen zur Erziehung als ein System der Unterstützung betrachtet, das auf auftretende Problemsituationen und Hilfe-notwendigkeiten in Familien reagieren soll. Dann ist die Perspektive der Inzidenz gefragt: Wie viele Kinder, Jugendliche und ihre Familien haben in diesem Jahr einen neu auftretenden Hilfebedarf? Mit welchen Hilfearten kann dieser Unterstützungsbedarf abgedeckt werden?

Insgesamt ist im Jahr 2005 bei 400.000 jungen Menschen in der Bundesrepublik die Lebenssituation so gewesen, dass die für sie Personensorgeberechtigten bzw. sie selbst als junge Volljährige eine Unterstützung als Hilfe zur Erziehung oder Hilfe für junge Volljährige neu in Anspruch genommen haben. Ihnen ist in der übergroßen Mehrzahl eine ambulante Unterstützung zuteil geworden. Auf die ambulanten Hilfen zur Erziehung (also bei den Minderjährigen) entfielen 89 Prozent der in diesem Jahr neu begonnenen erzieherischen Hilfen (siehe Tab. 9).

Die Erziehungsberatung, die von Eltern und anderen Personensorgeberechtigten direkt aufgesucht werden kann (§ 36a Abs. 2 SGB VIII), wenn sie mit der Erziehung ihrer Kinder oder in ihrer Familie nicht mehr zu Recht kommen, hat mit 282.000 Beratungen für Minderjährige drei Viertel des artikulierten Hilfebedarfs gedeckt. Die anderen familienunterstützenden ambulanten Hilfen sind für 44.000 junge Menschen (und ihre Familien) tätig geworden. Das entspricht 12 Prozent der neu eingeleiteten Hilfen zur Erziehung.

Obwohl die ambulanten Hilfen zusammen 89 Prozent des neu artikulierten Hilfebedarfs decken, ziehen sie mit 19,7 Prozent jedoch nur den kleineren Teil der Ausgaben der Hilfen zur Erziehung im Jahr 2005 nach sich (siehe Tab. 10).

Demgegenüber ist nur bei einer Minderzahl der jungen Menschen, für die ein erzieherischer Bedarf besteht, eine stationäre Hilfen zur Erziehung erforderlich. Nur bei gut elf Prozent der neu beginnenden Hilfen erfolgt eine Unterbringung außerhalb der Familie (siehe Tab. 11).

Erziehungsberatung wird noch nicht konsequent im Kontext der Hilfen zur Erziehung gesehen. Die große Zahl ihrer Inanspruchnahme lässt die Relationen zwischen den anderen Hilfen scheinbar in den Hintergrund treten. Deshalb muss das Verhältnis von ambulanten und stationären Hilfen – auch ohne

Inanspruchnahme der ambulanten Hilfen zur Erziehung		
Erziehungsberatung*	282.224	76,5 %
Soziale Gruppenarbeit	7.269	2,0 %
Erziehungsbeistand Betreuungshelfer	15.021	4,1 %
Sozialpäd. Familienhilfe	21.976	6,0 %
Summe		88,6 %

Tab. 9

* Für die Erziehungsberatung: beendete Beratungen

Kosten der ambulanten Hilfen zur Erziehung		
Erziehungsberatung	340.646 €	7,5 %
Soziale Gruppenarbeit	55.582 €	1,2 %
Erziehungsbeistand Betreuungshelfer	137.410 €	3,0 %
Sozialpäd. Familienhilfe	364.213 €	8,0 %
Summe		19,7 %

Tab. 10

ner Fremdunterbringung wirksam geleistet werden kann, dann reduzieren sich die in einem Fall aufzuwendenden Kosten im Vergleich zur Tagesgruppe auf ein gutes Drittel. Bezogen auf eine möglicherweise ansonsten erforderlich werdende Heimunterbringung entsteht sogar je Fall nur ca. ein Siebtel der Kosten. Berücksichtigt man noch, dass in einer Familie, die Sozialpädagogische Familienhilfe erhält, durchschnittlich zwei Kinder leben, die je nach Einzelfall ggf. beide einer stationären Hilfe bedürft hätten, dann halbieren sich die Kosten für eine SPFH je Fall noch

durch eine große finanzielle Hebelwirkung gekennzeichnet. Dies mag manche Verlockung auslösen. Deshalb ist es notwendig, zugleich deutlich im Blick zu behalten, dass nicht jede Fremdplatzierung vermieden werden kann. Aber der gezielte Ausbau frühzeitig einsetzender Hilfen kann zu einer deutlichen Reduktion von Kosten im Bereich der Fremdunterbringungen beitragen.

■ Fallaufkommen und Kosten

Die hohen Ausgaben, die mit Fremdunterbringungen verbunden sind, können dazu

Inanspruchnahme der stationären Hilfen zur Erziehung		
Tagesgruppe	7.717	2,1 %
Vollzeitpflege	10.166	2,8 %
Heimerziehung	23.371	6,3 %
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung	1.327	0,4 %
Summe		11,6 %

Tab. 11

die Erziehungsberatung – zusätzlich in den Blick genommen werden. Von den jungen Menschen, für die im Jahr 2005 ein erzieherischer Bedarf neu festgestellt worden ist, haben 44.300 eine ambulante Hilfe erhalten. Nur 42.600 erhielten eine stationäre Hilfe. Auch unter den vom Jugendamt gewährten Hilfen zur Erziehung stellen die ambulanten Hilfen inzwischen die Mehrheit.⁷

Die Entwicklung der Kosten je Fall war in den Hilfen zur Erziehung sehr unterschiedlich. Bei den ambulanten Hilfen sind sogar gegenläufige Tendenzen festzustellen (siehe Tab. 13). Erziehungsberatung und Sozialpädagogische Familienhilfe sind in den vier untersuchten Jahren kostenmäßig stabil geblieben; es war sogar ein leichter Rückgang der durchschnittlichen Fallkosten um 3,4 Prozent bei der Er-

Kosten der stationären Hilfen zur Erziehung		
Tagesgruppe	380.164 €	8,4 %
Vollzeitpflege	640.664 €	14,1 %
Heimerziehung	2.523.700 €	55,6 %
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung	95.403 €	2,1 %
Summe		80,2 %

Tab. 12

Aber die Kosten der stationären Hilfen zur Erziehung dominieren deutlich die Ausgaben. Auch wenn nur elf Prozent der in einem Jahr neu zu unterstützenden jungen Menschen eine stationäre Hilfe benötigen, betragen die Gesamtausgaben für die Hilfen außerhalb des Elternhauses 80,3 Prozent. Dies verdeckt die bereits eingetretene Ambulantisierung der Hilfen zur Erziehung.

Die Entwicklung der Kosten der erzieherischen Hilfen

Werden die Kosten der Hilfen zur Erziehung je Fall einer Hilfeart berechnet, so kann auch die Entwicklung der Kosten über die Zeit genauer dargestellt werden. Es wird nämlich möglich, für unterschiedliche Jahre einen Vergleich der „Stückkosten“ vorzunehmen, d.h. der durchschnittlichen aufgetretenen Hilfekosten pro Fall.

Erziehungsberatung und um 5,8 Prozent bei der SPFH zu verzeichnen. Erziehungsbeistand und Betreuungshelfer hatten dagegen eine Zunahme der durchschnittlichen Fallkosten um knapp 18 Prozent zu verzeichnen. Eine deutlich überdurchschnittliche Kostensteigerung ergab sich bei der Sozialen Gruppenarbeit. Hier sind die Fallkosten von 5.100 € auf 7.300 €, das sind mehr als 40 Prozent, gestiegen.

Die Kosten für Fremdunterbringungen sind dagegen im Zeitraum von 2000 bis 2005 bei allen Hilfen gestiegen (siehe Tab. 14). Zunächst muss noch einmal darauf hingewiesen werden, dass bei den stationären Hilfen der Vergleichszeitraum um zwei Jahre länger ist. Dies muss in Rechnung gestellt werden, wenn Veränderungsraten verglichen werden. Die Kostensteigerung ist bei der Heimerziehung mit 16 Prozent am geringsten ausgefal-

Kostenentwicklung bei den ambulanten Hilfen				
Jahr	Erziehungsberatung	Soziale Gruppenarbeit	Erziehungsbeistand/ Betreuungshelfer	Sozialpädagogische Familienhilfe
2002	1.139 €	5.122 €	9.067 €	18.303 €
2003	1.068 €	6.361 €	10.570 €	17.055 €
2004	1.060 €	6.984 €	10.597 €	17.057 €
2005	1.101 €	7.307 €	10.669 €	17.250 €
Veränderung	-3,4 %	42,7 %	17,7 %	-5,8 %

Tab. 13

len. Tagesgruppe und Vollzeitpflege folgen mit einer Erhöhung der Kosten um 23 bzw. 25 Prozent. Eine deutlich überdurchschnittliche Kostensteigerung ist bei der Intensiven Sozialpädagogischen Einzelbetreuung zu verzeichnen. Hier nahmen die Kosten je Fall um mehr als ein Drittel zu.

Für die Kostenerhöhungen kommen mindestens zwei mögliche Ursachen in Betracht: (1) die durchschnittlichen Kosten für die Erbringung einer Hilfe pro Jahr und Hilfeart steigen und (2) die Dauer der Hilfeleistung verlängert sich im Durchschnitt einer Hilfeart. Die Entwicklung der Helpedauer in den einzelnen Hilfearten zeigt aber, dass sich zwischen 2000 und 2005 bzw. 2002 und 2005 keine Veränderung ergeben hat, die die Kostenentwicklung erklären könnte. Wohl lässt sich für den Betreuungshelfer eine Verlängerung der durchschnittlichen Leistungsdauer von 0,8 auf 0,9 Jahre feststellen, die sich aufgrund der deutlich geringeren Fallzahlen gegenüber dem Erziehungsbeistand aber nicht in eine erhebliche Steigerung der durchschnittlichen Fallkosten der Hilfe nach § 30 SGB VIII umsetzt. Deutlicher ist die Verlängerung der durchschnittlichen Dauer bei der Tagesgruppe von 1,8 auf 2,0 Jahre. Sie zieht eine Erhöhung der durchschnittlichen Fallkosten nach sich. Diese erklären die eingetretene Veränderung aber nur zu 40 Prozent. Bei allen anderen Hilfen zur Erziehung ist die Leistungsdauer während des untersuchten Zeitraums praktisch konstant geblieben.

Zur Erklärung der steigenden Kosten sind daher derzeit allein die Ausgaben selbst heranzuziehen. Bei den ambulanten Hilfen zur Erziehung scheinen sich je nach Hilfeart spezifische Bedingungen niederzuschlagen. Für die Erziehungsberatung kann festgehalten werden, dass sie durch ein festes Budget finanziert wird. Den festgestellten Steigerungen bei den Ausgaben steht dort eine erhöhte Inanspruchnahme durch Ratsuchende gegenüber. Dies führt im Ergebnis zu stabilen Kosten für eine Beratung je Fall. Die Kostenentwicklung der anderen ambulanten Hilfen könnte durch eine Veränderung der Intensität der Hilfeleistung erklärt werden. Doch diese wird erst ab 2007 in der Bundesstatistik abgebildet.

Bei den stationären Hilfen zur Erziehung ist eine durchgängige Steigerung der Kosten je Fall zwischen 16 und 38 Prozent gegeben. Die Finanzierung dieser Hilfen erfolgt auf der Basis von Leistungs- und Entgeltvereinbarungen zwischen den Trägern der freien Jugendhilfe und den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe entsprechend § 78a-g SGB VIII (Kröger 1999). Dies bedeutet, dass die Jugendämter beim Abschluss der Vereinbarun-

⁷ Dies gilt erst recht wenn man berücksichtigt, dass im Rahmen der Sozialpädagogischen Familienhilfe weitere 22.000 Minderjährige in den Familien leben und eine ambulante Unterstützung erfahren.

Kostenentwicklung bei den stationären Hilfen				
Jahr	Tagesgruppe	Vollzeitpflege	Heimerziehung	Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung
2000	38.075 €	47.321 €	100.842 €	73.523 €
2005	47.271 €	59.253 €	117.339 €	101.398 €
Veränderung	22,8 %	25,1 %	16,4 %	37,9 %

Tab. 14

gen über die prospektiv, also für die Zukunft geltenden Tagessätze diesen Kostensteigerungen ihrerseits zugestimmt haben. Die kommunale Klage über nicht mehr hinzunehmende Steigerungen im Bereich der Fremdunterbringungen ist insoweit eine Klage über die Folgen des eigenen Handelns. Dies legt die Berechnung der Kosten je Fall offen.

Allerdings muss den Jugendämtern zugute gehalten werden, dass Kostensteigerungen natürlich nicht vermeidbar sind. Über den untersuchten Zeitraum muss sich die Inflationsrate kostensteigernd bemerkbar machen. Doch mit einer Verteuerung um 16, ca. 25 und 38 Prozent liegt die Kostenentwicklung bei den stationären Hilfen zur Erziehung deutlich über der Steigerung der Inflationsrate zwischen den Jahren 2000 und 2005. Der Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes weist ausgehend vom Indexjahr 2000 für das Jahr 2005 eine Steigerung um 8,3 Prozent aus (Stat. Bundesamt 2007b, S 2). Es können daher in den Vereinbarungen zwischen Jugendamt und freien Trägern nicht nur inflationsbedingte Kostensteigerungen ausgeglichen worden sein.⁸ Zu den darüber hinausgehenden Veränderungen in der Kostenstruktur der Fremdunterbringungen haben die Jugendämter aktiv eingewilligt.⁹ Die Entgeltregelung nach §§ 78a-g SGB VIII zieht eine Kostensenkung offensichtlich nicht per se nach sich (Messmer 2004, S 52). Voraussetzung ist vielmehr eine fallbezogene Kostentransparenz, die zielgerichtetes Handeln ermöglicht.

Zur Beeinflussung der Kostenentwicklung bei den stationären Hilfen zur Erziehung bietet sich damit nicht nur die Umsteuerung zu ambulanten Hilfen als eine Erfolg versprechende Stellschraube an. Die Verhandlungen der Jugendämter mit den Trägern der freien Jugendhilfe über die künftigen Kostenvereinbarungen zu den stationären Hilfen zur Erziehung (§ 78a Abs. 1 Nr. 4 SGB VIII) bilden vielmehr eine zweite Stellschraube, über die Jugendämter zu einer Begrenzung der Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe beitragen können.

■ Diskussion

Damit können nun die Kosten je Fall zur üblichen Betrachtung der Gesamtausgaben der Hilfen zur Erziehung in Beziehung gesetzt, und

vierzig Prozent. Bezogen auf einen Fall liegt sie aber um fünf Prozentpunkte niedriger. Auch für Erziehungsbeistand/ Betreuungshelfer ergeben sich sowohl bei den Gesamtausgaben wie bezogen auf den Einzelfall deutliche Steigerungen. Allerdings fällt die Steigerung je Fall um neun Prozentpunkte geringer aus.

Bei den Ausgaben für die stationären Hilfen zur Erziehung ist ein ähnlich differenziertes Bild zu verzeichnen (siehe Tab. 16). Bei der Vollzeitpflege ist sowohl bei den Gesamtaus-

Vergleich von Gesamtausgaben und Kosten je Fall bei den ambulanten Hilfen zur Erziehung				
	2002	2005	Gesamtausgaben	Kosten je Fall
	in tausend		Steigerung	
Erziehungsberatung	329.914 €	340.646 €	3,3 %	-3,4 %
Soziale Gruppenarbeit	37.527 €	55.582 €	48,1 %	42,7 %
Erziehungsbeistand/Betreuungshelfer	106.874 €	137.410 €	28,6 %	19,5 %
Sozialpäd. Familienhilfe	305.559 €	364.213 €	19,2 %	-5,8 %

Tab. 15

in den Kontext von Kosten-Nutzen-Analysen eingerückt werden sowie die um die Inflationsrate bereinigten Kostensteigerungen bei den Hilfen zur Erziehung dargestellt werden.

Vergleich der Gesamtausgaben und der Kosten je Fall

Bezieht man die üblicherweise in den Blick genommenen Gesamtausgaben für eine Hilfeart und ihre Entwicklung in der Zeit auf die gewonnenen Ergebnissen zu den Kosten je Fall einer Hilfeart, dann differieren die jeweils zu Tage tretenden Veränderungen zum Teil erheblich. Betrachtet man die ambulanten Hilfen zur Erziehung genauer, so müssen zunächst die eingangs für alle Hilfearten dargestellten Ausgaben der Jahre 2000 und 2005 durch einen Vergleich der Jahre 2002 bis 2005 ersetzt werden, da nur für diesen Zeitraum die durchschnittlichen Kosten je Fall berechnet werden konnten. Die in der nachstehenden Tabelle (Tab. 15) wieder gegebenen Werte zeigen, dass sich die Kostenentwicklung in der Erziehungsberatung bei den Gesamtausgaben als eine moderate Steigerung um 3 Prozent darstellt. Bezogen auf die Kosten einer Beratung ist dagegen eine moderate Senkung der Kosten um 3 Prozent zu verzeichnen. Eine ähnlich gegenläufige Tendenz zeigt sich auch für die Sozialpädagogische Familienhilfe. Deren Gesamtausgaben sind von 2002 bis 2005 um 19 Prozent gestiegen; während die Kosten je SPFH um etwa sechs Prozent gesunken sind. Hier ergibt sich die größte Differenz in Hinblick auf mögliche Aussagen zur Veränderung der Kosten einzelner Hilfearten. Für die Soziale Gruppenarbeit zeigt sich bei beiden Betrachtungsweisen eine Kostensteigerung von über

gaben wie bei den Kosten je Fall eine Steigerung um jeweils 25 Prozent zu verzeichnen. Bei der Tagesgruppe dagegen ergibt sich bereits eine Differenz zwischen der Steigerung der Gesamtausgaben (19 %) und der Kostensteigerung je Fall (23 %) um vier Prozentpunkte. Die scheinbar moderate Steigerung der Ausgaben bei der Heimerziehung von 8 Prozent wird jedoch deutlich demütiert, wenn erkennbar wird, dass die tatsächlichen Kosten je Fall doppelt so stark (nämlich um 16 %) angestiegen sind. Die Intensive Sozialpädagogische Familienhilfe schließlich hat schon bezogen auf die Gesamtausgaben mit 29 Prozent die höchste Steigerung erfahren; standardisiert betrachtet liegt die Steigerung der Kosten je Fall bei der ISE sogar noch einmal neun Prozentpunkte höher und erreicht 38 Prozent. Es ist damit deutlich, dass eine Steuerung der Ausgaben bei den Hilfen zur Erziehung kaum wirksam über die Gesamtausgaben erfolgen kann. Denn unter einer

⁸ Berechnet man die Gesamtausgaben je Hilfeart für das Jahr 2005 auf der Basis einer Preissteigerung von 8,3 % gegenüber dem Jahr 2000, dann belaufen sich die anderweitig begründeten Mehrausgaben bei der Tagesgruppe auf ca. 14 Mio. €, bei der Vollzeitpflege auf 75 Mio. €, bei der Heimerziehung auf 175 Mio. € und bei der Intensiven Sozialpädagogischen Einzelbetreuung auf 15 Mio. €. Insgesamt überschreiten die Steigerungen den inflationsbedingten Kostenanstieg damit um etwa 280 Mio. €.

⁹ Soweit Kostensteigerungen durch Erhöhungen der Qualität der Leistungen hervorgerufen sind wie dies im Rahmen von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII möglich ist, müssten die Jugendämter solche Teuerungen eigentlich aktiv verteidigen und nicht beklagen.

scheinbar moderaten Entwicklung kann sich eine Kostenexplosion verbergen, die nur deshalb nicht erkannt wird, weil die Zahl der Leistungsempfänger nicht zugleich berücksichtigt wird. Aussagen über Kosten einer Hilfeart sollten daher immer in der standardisierten Form der durchschnittlichen Kosten je Fall getroffen werden.

Kolvenbach hat bereits 1997 vorgeschlagen, die Ausgaben für die einzelnen Hilfearten mit

Inflationsrate um mehr als ein Drittel zugenommen (siehe Abb. 2).

Bei den stationären Hilfen ist für den Zeitraum 2000 bis 2005 ein Anstieg der Verbraucherpreise um 8,3 Prozent zu berücksichtigen. Damit beläuft sich die preisbereinigte Kostensteigerung je Fall bei der Heimerziehung auf 8 Prozent. Bei der Tagesgruppe beträgt die Steigerung 15 und bei der Vollzeitpflege 17 Prozent. Für die Intensive Sozialpädagogische

wortung gestalten und sind nicht auf gesellschaftliche Hilfe in Form weiterer Sozialleistungen angewiesen. Kosten-Nutzen-Analysen können solche Annahmen empirisch aufhellen. Für den Bereich der Heimerziehung hat Roos die durchschnittlichen Kosten den gesellschaftlich notwendigen Ausgaben gegenüber gestellt, die aufgrund bisher bekannter empirischer Zusammenhänge zu erwarten sind, wenn keine Hilfe zur Erziehung außerhalb der Herkunftsfamilie erfolgen würde. Ausgangspunkt für solche Untersuchungen sind dabei die Kosten je Fall. Dabei ist Roos von den Hilfekosten für ein Jahr ausgegangen, die Kolvenbach angegeben hat (Kolvenbach 1997a, S 221). Um die durchschnittlichen Fallkosten zu bestimmen, hat er die Dauer von Heimunterbringungen der „JULE-Studie“ (Thiersch u.a. 2001) entnommen (vgl. dazu ausführlich: Roos 2005, S 96f.). Diese liegt aber mit 3,5 Jahren deutlich über der Dauer, die mit 2,7 Jahren damals durchschnittlich bei den beendeten Hilfen zu verzeichnen war (Stat. Bundesamt 1995, S 1997, S 85). Roos legt seiner

Vergleich von Gesamtausgaben und Kosten je Fall bei den stationären Hilfen zur Erziehung				
	2000	2005	Gesamtausgaben	Kosten je Fall
	in tausend		Steigerung	
Tagesgruppe	320.514 €	380.164 €	18,6 %	22,8 %
Vollzeitpflege	509.429 €	640.664 €	25,8 %	25,1 %
Heimerziehung	2.336.901 €	2.523.700 €	8,0 %	16,4 %
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung	74.141 €	95.403 €	28,7 %	37,9 %

Tab. 16

Bezug auf die Leistungsempfänger zu standardisieren und die Kostenstruktur der Hilfen zur Erziehung durch eine Kennziffer auszuordnen, die die Gesamtausgaben auf die Zahl der am Ende eines Jahres fortdauernden Hilfen bezieht (Kolvenbach 1997a, S. 220f).¹⁰ Diesem Ansatz wird hier im Grundsatz gefolgt. Allerdings werden bei einer Berechnung auf der Basis nur der Bestände am Ende eines Jahres (Kolvenbach 1997a, S 221) Bewegungen bei den neu begonnenen und bei den im Jahr beendeten Hilfen, wie sie sich im Rahmen von Steuerungsprozessen leicht ergeben können, nicht abgebildet. Deshalb ist hier für eine genauere Berechnung der mittlere Bestand eines Jahres zugrunde gelegt worden.¹¹ Kolvenbach hat mit seinem Vorschlag durchschnittliche Kosten je Hilfe in einem Jahr darstellbar gemacht. Aber er hat nicht die Dauer der Hilfeerbringungen berücksichtigt. Erst ihr Einbezug kann die Kosten je Fall einer Hilfeart transparent machen.

Preisbereinigte Kostensteigerung je Fall einer Hilfeart

Berücksichtigt man bei der Einschätzung des Anstiegs der Ausgaben der ambulanten Hilfen zur Erziehung die Veränderung des Verbraucherpreisindex zwischen dem Jahr 2002 und dem Jahr 2005 um 4,9 Prozent, dann ergibt sich für die Erziehungsberatung eine Senkung der durchschnittlichen Beratungskosten je Fall um 8 Prozent. Für die Sozialpädagogische Familienhilfe beläuft sich die Senkung der Kosten pro Fall auf knapp 11 Prozent. Beim Erziehungsbeistand/Betreuungshelfer ergibt sich dagegen eine preisbereinigte Kostensteigerung um fast 15 Prozent. Für die Soziale Gruppenarbeit haben die Kosten je Fall dagegen auch nach Abzug der

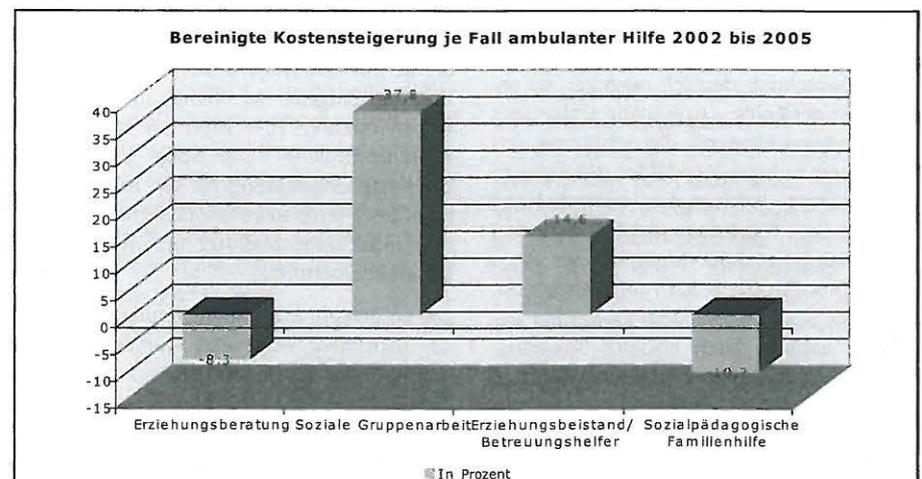


Abb. 2

Einzelbetreuung ergibt sich schließlich preisbereinigt eine Steigerung der Kosten je Fall um fast ein Drittel (29 %) (siehe Abb. 3).

Kosten-Nutzenanalysen

Die Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe stehen unter Legitimationsdruck. Dies erzeugt ja die Debatte über mögliche bzw. notwendige Kosteneinsparungen. Dabei wird aus fachlicher Sicht immer wieder darauf hingewiesen, dass frühe Interventionen spätere und dann zumeist auch teurere Ausgaben ersparen (Roos 2002, S 38). Dies gilt nicht nur aus der Perspektive ambulanter Hilfen, die dazu beitragen können, kostenintensive Fremdplatzierungen zu vermeiden. Auch für die Fremdplatzierungen selbst wird diese Denkfigur geltend gemacht: Wenn Fremdunterbringungen die jungen Menschen in ihrer Entwicklung wirksam unterstützen, dann können sie ihr Leben später in eigener, auch ökonomischer Verant-

Kosten-Nutzen-Analyse daher mit 120.317 € je Fall (Roos 2002, S 21) um 31 Prozent überhöhte Kosten zugrunde. Für das Jahr 1994, an dem er sich orientiert, ergeben sich nach der hier vorgestellten Berechnung durchschnittliche Kosten je Fall einer Heimunterbringung in Höhe von 91.680 €.

¹⁰ Pothmann hat diese Anregung in seinem Vorschlag für ein Kennzahlssystem der Kinder- und Jugendhilfe für die Darstellung der Ausgaben nicht aufgenommen (Pothmann 2005, S 133ff.).

¹¹ Doch auch damit ist nur eine Näherung erreicht. So werden jahreszeitliche Kumulationen von neu beginnenden bzw. beendeten Hilfen nicht abgebildet. Auch muss in Rechnung gestellt werden, dass die durchschnittlichen Kosten je Fall die tatsächlichen Kosten für die in demselben Jahr beendeten Hilfen tendenziell (allein schon wegen der Inflationsrate) übertreffen. Entsprechend werden die künftig eintretenden Kosten für in demselben Jahr neu beginnende Hilfen in der Regel über dem für das vorliegende Jahr berechneten Wert liegen.

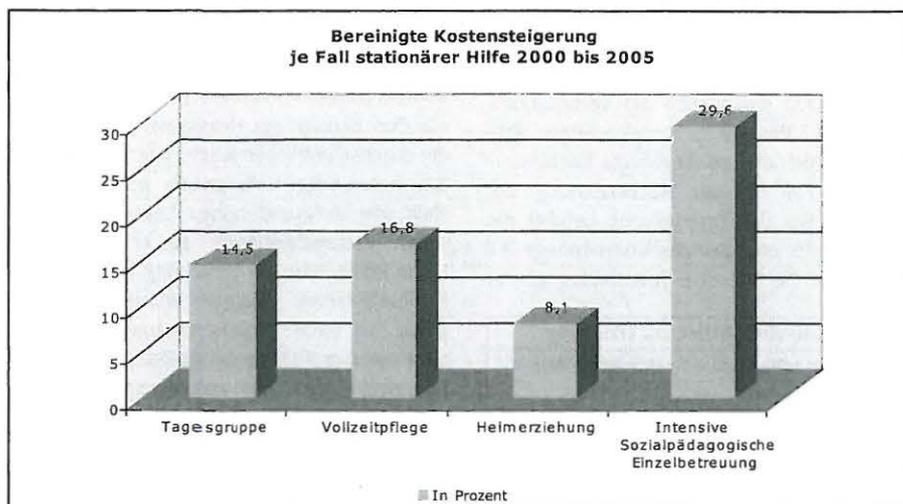


Abb. 3

Es wäre nicht nur wünschenswert, durch eine konsensuelle standardisierte Berechnung zu gleichen Aussagen hinsichtlich der finanziellen Seite von Hilfeprozessen zu gelangen. Zugleich ist auch die materielle Kosten-Nutzen-Analyse tangiert. Liegen nämlich die tatsächlichen Kosten einer Heimerziehung, wie hier berechnet, deutlich niedriger, so ergibt sich in der Folge – eine solide Datenbasis für die anderen Elemente der Schätzung unterstellt – ein höherer Wirkfaktor der Jugendhilfemaßnahme: Jeder in der Heimerziehung investierte Euro führt dann nicht bloß zu drei Euro an künftiger Rückvergütung wie Roos aufzeigt (Roos 2002, S 32f.; differenzierend: Roos 2005, S 145ff.), sondern es werden gesamtwirtschaftlich durch ersparte Sozialausgaben einerseits und durch eigene künftige Erwerbstätigkeit der Klienten der Fremdunterbringung andererseits vier Euro zurückgezahlt.

■ Perspektiven

Die Bedarfe nach Unterstützung von Kindern und Familien werden gesellschaftlich erzeugt. Die Veränderung der familialen Struktur (z.B. durch Trennung und Scheidung mit ihren Folgen) und die Veränderung sozialer Lebenslagen (z.B. Armut) erzeugen den Bedarf an Leistungen der Jugendhilfe (KVJS 2005; Menne 2005). Die Entstehung dieses Bedarfs können Jugendämter nicht steuern; sie liegt außerhalb ihres Einflussbereichs. Jugendämter können auf einen gesellschaftlich entstandenen Bedarf nur reagieren und die Folgen der Veränderungen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien durch fachgerechtes Handeln mildern.

Dabei können sie aber die Kostenfolgen solcher gesellschaftlichen Prozesse minimieren, indem sie zielgenau und frühzeitig für Familien die notwendigen Unterstützungen bereitstellen. Rechtzeitiges Handeln erspart hier – wie anderswo – erhöhte Kosten, die ein verspätetes Wahrnehmen der Wirklichkeit ansonsten nach sich zieht. Dies begründet ein

verstärktes Vorhalten präventiver Hilfen ebenso wie zeitnahe Fremdplatzierungen wo diese erforderlich sind.

Eine weitere aktive Gestaltungsmöglichkeit bei den Ausgaben der Fremdunterbringungen haben Jugendämter in den Verhandlungen, die sie mit den Trägern der freien Jugendhilfe über die Entgelte bei Fremdunterbringungen führen müssen. Hier kann ein kompetentes Kostencontrolling dafür Sorge tragen, dass die Kostenentwicklung für die Hilfen außerhalb des Elternhauses die jährliche Inflationsrate nicht unbeabsichtigt um mehr als das Doppelte übertrifft.

Die vorgelegte Kostenberechnung kann dafür als Instrument eingesetzt werden. Sie lässt sich für jedes Bundesland ebenso wie für jede Gebietskörperschaft nachvollziehen. Örtliche Kostenanalysen können dabei aufgrund des unmittelbar vorliegenden Datenmaterials verbliebene Ungenauigkeiten beheben.

Literatur

Fendrich, Sandra; Pothmann, Jens (2005): Hilfen zur Erziehung – Über quantitative Ausweitungen und qualitative Strukturveränderungen. In: Rauschenbach, Thomas; Schilling, Matthias (Hg.) (2005): Kinder- und Jugendhilfereport 2. Analysen, Befunde und Perspektiven. Weinheim und München, S 85–107.

Institut für Sozialpädagogische Forschung (ISM) (2007): Die Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen im Kontext sozio- und infrastruktureller Einflussfaktoren. Zweiter Landesbericht. Mainz

Kolvenbach, Franz-Josef (1997a): Kennziffern – ein neues Produkt der Statistik? In: Rauschenbach, Thomas; Schilling, Matthias (1997): Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik. Band I: Einführung und Grundlagen. Neuwied; Kriftel; Berlin, S 219–225.

Kolvenbach, Franz-Josef (1997b): Die Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe. Zur Empirie eines vernachlässigten Themas. In: Rauschenbach, Thomas; Schilling, Matthias (1997): Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik. Band I: Einführung und Grundlagen. Neuwied; Kriftel; Berlin, S 367–402.

Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS) (2005): Bericht zur Entwicklung von Jugendhilfebedarf und sozialstrukturellem Wandel für die Stadtkreise und Landkreise in den Regierungsbezirken Stuttgart und Tübingen über den Zeitraum 1999 bis 2003. Stuttgart.

Krause, Hans-Ullrich (2007): Stationäre Hilfen zwischen Kindeswohl und Kostendruck aus der Perspektive eines freien Trägers. In: Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hg.) (2007): Wohin steuert die stationäre Erziehungshilfe? München, S 229–244.

Kröger, Rainer (Hg.) (1999): Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe. Neuwied; Kriftel.

Liebig, Reinhard; Struck, Norbert (2001): Was kostet die Kinder- und Jugendhilfe? In: Rauschenbach, Thomas; Schilling, Matthias (Hg.) (2001): Kinder- und Jugendhilfereport 1. Analysen, Befunde und Perspektiven. Münster, S 33–50.

Menne, Klaus (1996): Erziehungsberatung 1993. In: Menne, Klaus; Cremer, Hubert; Hundal, Andreas (Hg.) (1996): Jahrbuch für Erziehungsberatung. Band 2. Weinheim und München, S 223–239.

Menne, Klaus (2005): Die Familienverhältnisse in der Fremdunterbringung. In: Zeitschrift für Jugendrecht, Heft 7-8/2005, S 290–308, Heft 9/2005, S 350–357.

Menne, Klaus; Schilling, Herbert; Golias, Edelgard (2006): Steigender Bedarf und höhere Effizienz in der Erziehungsberatung. In: Menne, Klaus; Hundsalz, Andreas (Hg.) (2006): Jahrbuch für Erziehungsberatung. Band 6, Weinheim und München, S 257–277.

Michelsen, Herma (2006): Umsteuerung der Hilfen zur Erziehung. Der Beitrag der Erziehungsberatung. In: Menne, Klaus; Hundsalz, Andreas (Hg.) (2006): Jahrbuch für Erziehungsberatung. Band 6, Weinheim und München, S 51–61.

Overmann, Ruth; Schilling, Matthias (2006): Die Erziehungsberatung im Spiegel der amtlichen Statistik. In: Zimmer, Andreas; Schraper, Christian (Hg.) (2006): Zukunft der Erziehungsberatung. Herausforderungen und Handlungsfelder. Weinheim und München, S 43–60.

Pothmann, Jens (2005): Kennzahlensystem Kinder- und Jugendhilfe. In: Rauschenbach, Thomas; Schilling, Matthias (Hg.) (2005): Kinder- und Jugendhilfereport 2. Analysen, Befunde und Perspektiven. Weinheim und München, S 117–142.

Rauschenbach, Thomas (2007): Fremdunterbringung und gesellschaftlicher Wandel. In: Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hg.) (2007): Wohin steuert die stationäre Erziehungshilfe? München, S 8–39.

Roos, Klaus (2002): Kosten-Nutzen-Analyse von Jugendhilfemaßnahmen. Seckach (www.klinge-seckach.de/download/kosten_nutzen_analyse.pdf)

Roos, Klaus (2005): Kosten-Nutzen-Analyse von Jugendhilfemaßnahmen. Frankfurt am Main u.a.

Schilling, Matthias (2002): Die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik. Dissertation an der Universität Dortmund.

Schilling, Matthias (2005): Mehr Leistungen kosten auch mehr. Die Ausgabenentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe von 1992 bis 2003. In: Rauschenbach, Thomas; Schilling, Matthias (Hg.) (2005): Kinder- und Jugendhilfereport 2 – Analysen, Befunde und Perspektiven. Weinheim und München, S 29–38.

Schröder, Hubertus (2007): Stationäre Hilfen zwischen Kindeswohl und Kostendruck aus der Perspektive eines öffentlichen Trägers. In: Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hg.) (2007): Wohin steuert die stationäre Erziehungshilfe? München, S 208–228.

Stat. Bundesamt (1997): Statistik der Jugendhilfe Teil I, 4 Hilfe zur Erziehung außerhalb des Elternhauses, 4.5 Junge Menschen am 31.12.1994. Wiesbaden.

Stat. Bundesamt (2005): Ausgaben und Einnahmen der Kinder- und Jugendhilfe 2000. Wiesbaden.

Stat. Bundesamt (2006): Ausgaben und Einnahmen der Kinder- und Jugendhilfe 1994. Wiesbaden.

Stat. Bundesamt (2007a): Ausgaben und Einnahmen der Kinder- und Jugendhilfe 2005 – Revidierte Ergebnisse. Wiesbaden.

Stat. Bundesamt (2007b): Preise. Verbraucherpreisindex und Index der Einzelhandelspreise. Wiesbaden.

Struck, Norbert (2001): Finanzierung der Erziehungshilfen. In: Birtsch, Vera; Münstermann; Klaus; Trede, Wolfgang (Hg.) (2001): Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung. Münster.

Thiersch, Hans; Baur, Dieter; Finkel, Margarete; Hamberger, Matthias; Kühn, Axel D. (2001): Leistungen und Grenzen von Heimerziehung. Stuttgart; Berlin; Köln.