

# Sie sprechen vom Sparen und werfen das Geld zum Fenster heraus

## Von vermeidbaren und unvermeidbaren Kosten in der Kinder- und Jugendhilfe

Mechthild Seithe

### 1 Tatsächlich vermeidbare Kosten – wodurch und wie könnte man Kosten einsparen

Sehr häufig hört man die Argumentation, dass die Kostensteigerung innerhalb der Hilfen zur Erziehung quasi der Beweis dafür sei, dass sich die Politik in Sachen Kinder- und Jugendhilfe in den letzten Jahren besonders engagiert habe und wir damit auf ein gut ausgebautes und mit Qualität ausgestattetes Feld der Kinder- und Jugendhilfe schauen könnten.

Sind also schon steigende Ausgaben und ist die Zunahme der Fälle als Qualitätskriterium zu werten? So stellt Struck (2012) die Behauptung auf, dass sich die Kinder – und Jugendhilfe in den letzten Jahrzehnten „kontinuierlich fachlich, personell und finanziell weiter entwickelt“ habe. Dagegen ist zu sagen: Zum einen kann man nicht von einem zufriedenstellenden Ausbau sprechen, wenn gleichzeitig nur 20 % der Bedarfe überhaupt als Fälle der Hilfen zur Erziehung erfasst sind (vgl. Otto/Ziegler 2012, S. 19) und eine entsprechende Unterstützung geleistet wird.

Zum zweiten kann man auch viel Geld ausgeben und dabei gleichzeitig ein Projekt vor die Wand fahren, weil man die Gelder falsch platziert, weil gleichzeitig Rahmenbedingungen geschaffen wurden, unter denen eine „gute“ Erziehungshilfearbeit nur schwer zu leisten ist (vgl. Seithe 2012b) oder weil das eingesetzte Geld trotz allem viel zu gering war.

Ein solches mechanistisches Denken, nämlich die Ausgaben als Maßzahl für den Erfolg zu werten, entspricht einem betriebswirtschaftlichen Denken. Es müsste vielmehr danach gefragt werden, was mit diesem Geld angefangen wurde und ob es reicht.

Die Autoren des 14. Kinder- und Jugendberichtes betonen, dass aus ihrer Sicht die Diskussionen um die Kosten der Kinder- und Jugendhilfe „häufig zu einseitig bzw. zu wenig differenziert und die Problembeschreibungen ... zu grob (seien, E. d. V.), weil sie reflexartig fast nur noch die Ausgabenseite in den Blick nehmen und diese nicht mit den Bedarfen und alten wie neuen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe in Verbindung setzen“ (14. Jugendbericht der Bundesregierung 2013, S. 373). Sie fordern deshalb eine „differenzierte Auseinandersetzung mit den gestiegenen bzw. veränderten Bedarfen, ihren Ursachen und der Ausgabenentwicklung“, denn es sei die „Entstehung und Ausweitung der Bedarfe nur

multifaktoriell zu erklären.“ Sie kommen zu dem Schluss: „ Eine Diskussion, die lediglich an der Frage ansetzt, wie effizient die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe erbracht werden können, bleibt letztendlich an der Oberfläche stehen. Sie kann kaum die erforderlichen Analysen erbringen, die für eine vertretbare Kostenentwicklung notwendig sind“ (ebenda; vgl. auch Hocke/Eibeck 2011, S. 477).

Andererseits ist es durchaus sinnvoll und wahrscheinlich auch erfolgversprechend, angesichts der Kosten, die Hilfen zur Erziehung erzeugen, darüber nachzudenken, wie diese Kosten reduziert werden könnten, ohne aber dadurch die Hilfen schlechter auszustatten, ohne bestehende Bedarfe sehenden Auges als „zu harmlos“ abzuwehren und ohne die Problemlagen einfach herunter zu spielen. Und tatsächlich gibt es Möglichkeiten, Kosten einzusparen. Das sind in erster Linie Kosten, die durch Steuerung und Umsteuerung selbst entstehen:

## 1.1 Opportunitätskosten vermeiden

Zum ersten sollte man die „Opportunitätskosten“ (vgl. Messmer 2007) vermeiden. Eine nicht fachlich indizierte Vorgehensweise erzeugt nämlich sogenannte „Opportunitätskosten“, die entstehen, wenn die Versuche, die Kosten zu dämpfen, zu suboptimalen Entscheidungsvorgängen geführt haben, die selber wieder Kosten verursachen, die hätten vermieden werden können (Messmer 2007). Das bedeutet, dass der Versuch, eine Kostendämpfung mit allen Mitteln durchzusetzen, möglicherweise selbst unnötige Kosten erzeugt.

Tatsächlich könnten die Fachkräfte durch eine wirklich fachlich orientierte Arbeit auf hohem Niveau den Steuerzahler eine Menge Geld sparen. Es steht die Behauptung, dass die Mehrkosten, die durch eine fachlich orientierte Hilfe zur Erziehung möglicherweise zusätzlich entstanden durch die Vermeidung dieser Opportunitätskosten mindestens kompensiert werden könnten. All die oben beschriebenen nicht fachlich begründeten Steuerungsversuche der Hilfe zur Erziehung kosten viel Geld und zwar überflüssiger Weise. Denn all das, was auf diese Weise forciert wird zu kurze Hilfen,

- zu späte Hilfe,
- die falschen, aber günstigeren Hilfen,
- die ambulanten Hilfen, wenn eigentlich eine Fremdplatzierung fachlich angezeigt wäre,
- die stationären Hilfen, wenn eigentlich eine gut ausgestattete ambulante Hilfe durchaus hinreichen würde,
- die Banalisierung und fachliche Vernachlässigung von Problemen, die noch nicht den Gefährdungsbereich erreicht haben,
- die mit zu geringen Zeitkapazitäten ausgestatteten Hilfen,
- das Kürzen der Vor- und Nachbereitungszeit,
- das Streichen der Reflexionsmöglichkeiten und Fallbesprechungen
- usf.

führt letztlich zu Mehrkosten, entweder kurz- oder mittelfristig oder aber auch langfristig:

So zieht zum Beispiel fast jeder verspätete Einsatz von Maßnahmen und Hilfen eine Eskalation und Verhärtung der Problematik nach sich, was wiederum mehr Kosten bei ihrer späteren Behebung bedeuten wird. Auch das Ausbleiben primär präventiver Unterstützung der Lebenslagen von Menschen gehört hierher. Die Folgekosten sind in solchen Fällen in der Regel höher. Leider entstehen sie oft erst in der nächsten oder übernächsten Legislaturperiode, sodass sich viele Politiker unbeeindruckt zeigen, die bevorzugt kurzfristige Nachweise der Kostenreduktion zur eigenen Profilierung ansteuern.

## 1.2 Wirksame und fachlich angemessene Konzepte

Letztlich sind es die Folgen der Neuen Steuerung der Hilfen zur Erziehung, die solche Folgekosten auslösen. Statt fachlich unsinnige Sparmaßnahmen durchzuziehen würde es deshalb viel sinnvoller sein, über andere und wirklich wirksame Formen der Kostendämpfung in den Hilfen zur Erziehung nachzudenken:

- über den Ausbau fachlich angemessener primär präventiver Angebote, sodass Probleme erst gar nicht entstehen. Das Verständnis fachfremder Strategien von Prävention, von denen diese unentwegt sprechen, hat absolut nichts mit dem sozialpädagogischen Fachverständnis primärer Prävention zu tun, sondern zielt auf Früherkennung und gleicht mitunter einer „Rasterfahndung“, wie Hammer nicht zu Unrecht feststellt (Hammer 2011, S. 474 ).
- über das Bemühen, mit Hilfe differenzierter sozialpädagogischer und psychosozialer Diagnose angemessene Hilfen zu finden, also fachlich die erforderliche individuelle Hilfe auszusuchen, zusammenzustellen, wenn notwendig auch erst einmal zu schaffen, damit die Hilfe nicht von vorneherein am Problem und an den betreffenden Menschen vorbeigeht,
- über eine Wiedereinführung der sozialpädagogischen Aufgaben des Allgemeinen Sozialdienstes statt der Reduzierung seiner Aufgaben auf Kontrollfunktionen, Dokumentation und Budgetverwaltung. Wenn der Allgemeine Soziale Dienst wieder selbst als verantwortliche sozialpädagogische Fachkraft Kontakt mit der Klientel aufrechterhält und nicht jede noch so kleine sozialpädagogische Aufgabe auf die ambulanten Dienste schiebt, würde sich manche ambulante Hilfe erledigen. Und vor allem
- über die Notwendigkeit, der Hilfe zur Erziehung die Ressourcen und Arbeitsbedingungen einzuräumen, die sie braucht, um ihre Wirkung auch tatsächlich entfalten zu können und so bei den Menschen nachhaltige Veränderungen und Selbsthilfeprozesse in Gang zu setzen und damit den derzeit bestehenden Drehtüreffekt auszuschließen. (Hier übrigens findet sich eine deutliche Schnittmenge fachlicher Erkenntnis der Sozialen Arbeit mit einer zentralen Erkenntnis der Ökonomie: nur eine fundierte und nachhaltige Investition kann qualitativ und damit wirtschaftlich sinnvolle Ergebnisse erzielen.)

- über den „Wiederaufbau“ und die angemessene Finanzierung der sogenannten Sollleistungen der Kinder- und Jugendhilfe, was verhindern würde, dass durch die Kürzungen in diesen Bereichen die Erbringer quasi dazu getrieben werden, ihre Angebote möglichst in diesem „sicheren“ Bereich als Hilfen zur Erziehung zu platzieren, damit sie finanziert werden müssen und nicht einfach weggekürzt werden können.

Ein solches Vorgehen würde vordergründig zunächst sicher höhere Kosten verursachen. Diese müssten sich jedoch auszahlen, weil die Wirkung der Hilfen deutlich verbessert würden und viele Bedarfe so tatsächlich gar nicht entstehen könnten. Der 14. Kinder- und Jugendbericht erwähnt an einer Stelle die Folgekosten, die „entstehen, wenn nicht rechtzeitig die erforderliche und ausreichende Hilfe und Unterstützung geleistet wird“ (14. Jugendbericht der Bundesregierung 2013, S. 373; es stellt sich die Frage, warum die Autoren eine so zentrale Erkenntnis nur in einem Nebensatz formulieren).

### 1.3 Gesellschaftliche Hintergrundprobleme politisch angehen

Aber zu allererst wäre es erforderlich, über die Faktoren in unserer Gesellschaft nachzudenken, die die oben aufgelisteten Problemlagen mit verursachen und dann gezielt und nachhaltig an diesen gesellschaftlichen Ursachen zu arbeiten.

Dies ist eine gesellschaftspolitische Forderung, denn hier wäre gar nicht in erster Linie Soziale Arbeit gefragt. Die kann an gesellschaftlichen, strukturellen Problemen wie Armut, Ungleichheit, Soziale Benachteiligung oder Arbeitslosigkeit nämlich ursächlich nichts ändern. Sie kann nur lindern, Menschen helfen, mit ihrem Schicksal besser klar zu kommen. Sie kann und muss aber die gesellschaftlichen Missstände anprangern und die Ursachen identifizieren, die die Problemlagen ihrer Klientel verschärfen.

Eine politische Lösung und Verbesserung der gesellschaftlichen Problemlagen aber würde Soziale Arbeit selbst aber zunehmend entlasten und die Kosten für diesen Bereich könnten sich deutlich reduzieren.

Aber statt Kreativität, Phantasie und Kraft in solche Lösungsansätze zu investieren, erschöpft sich der Ideenreichtum der Ökonomisierung auf das Finden immer neuer Möglichkeiten, wie, wo und bei wem gespart werden könnte.

## 2 Unvermeidbare Kosten – Folgen der Bedarfszunahme und der Verschärfung gesellschaftlicher Problemlagen

So sinnvoll solche Überlegungen sind - trotzdem entstehen ohne Zweifel durch die Hilfen zur Erziehung - auch wenn sie fachlich korrekt und sinnvoll ausgestattet und durchgeführt werden - hohe Kosten und sie werden aufgrund der oben angeführten Hintergründe auch sicherlich weiter ansteigen müssen.

Unstrittig sei, so Otto und Ziegler (2012), dass die Hilfe zur Erziehung-Zahlen gestiegen sind. Die Frage aber sei nun: Ist dieser Anstieg ein Problem? Werden tatsächlich „zu viele“ Hilfe zur Erziehung-Maßnahmen gewährleistet? Wäre es vielleicht ein Qualitätsausweis der Kinder- und Jugendhilfe, wenn es ihr gelänge, die Hilfe-zur-Erziehung-Fälle zu reduzieren? Im Rahmen der Neuen Steuerung, die mit den 90er Jahren die Kinder- und Jugendhilfe veränderte, wurde zumindest noch nach Effektivität und Wirkung gefragt, wenn auch diese beiden Begriffe ausschließlich betriebswirtschaftlich verstanden wurden und den Anliegen der Hilfe zur Erziehung nicht wirklich gerecht werden konnten. Heute aber lautet die Losung schlicht, man sei „nicht fähig oder nicht willig, die Menge an Maßnahmen zu finanzieren. Die Zahl der Fälle müsse reduziert werden.“ (Otto/Ziegler 2012, S. 20).

Laut Otto und Ziegler (2012) entsprechen aber auch die gegenwärtigen Fallzahlen noch lange nicht den bestehenden Bedarfen. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Bedarfe nicht nur größer sind als die realisierten Fallzahlen, sondern dass sie auch weiter ansteigen werden. Die Autoren gehen davon aus, dass „selbst bei einer optimalen Verteilung der Hilfen zur Erziehung in dem Sinne, dass nicht eine einzige Hilfe einen „falsch positiv“<sup>1</sup> Fall bearbeitet, rein rechnerisch maximal 20% der kinder- und jugendhilferelevanten Bedarfe tatsächlich in Form von Fällen bearbeitet werden. Diese Schätzung ist nach Meinung der Autoren überaus defensiv. „Schätzungen, pro bearbeitetem Fall von einer Dunkelziffer von sieben bis zehn Fällen (Familien und/oder junge Menschen) mit entsprechendem Bedarf auszugehen, dürften insgesamt näher an der Realität liegen“ (Otto/Ziegler 2012, S. 21). Wenn es denn wirklich die Absicht der Steuerung wäre, dafür Sorge zu tragen, dass den Bedarfen der anspruchsberechtigten Kinder- und Jugendlichen angemessen Rechnung getragen würde, dann müsste die „Organisationsaufmerksamkeit“ der Jugendämter sehr deutlich erhöht werden, was zweifellos zu mehr Fällen und nicht zu weniger Fällen führen würde. Wie dort schon angemerkt, entspricht diese Aussage der Empfehlung der oben zitierten Autoren Fendrich et al. diametral.

Wie mehrfach betont, geht aber auch der 14. Kinder- und Jugendbericht davon aus, dass die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe nicht gekürzt werden dürfen und dass man davon

---

<sup>1</sup> Hiermit sind Fälle gemeint, die entsprechend den Gewährleistungsvoraussetzungen nach § 27 KJHG eigentlich keine Hilfe zur Erziehung benötigt.

ausgehen muss, dass sich die Kosten angesichts der steigenden Bedarfe auch weiter erhöhen werden (14. Jugendbericht der Bundesregierung 2013)

Dass nicht alle WissenschaftlerInnen von einem „objektiven Bedarfsbegriff“ bzw. einem Bedarfsbegriff, der inhaltlich sozialwissenschaftlich zu füllen wäre, ausgehen, zeigt sich aber z.B. in der Position von Merchel (2001, S. 399), der darauf hinweist, dass bei der Betrachtung des Bedarfes für Hilfen zur Erziehung die finanziellen Möglichkeiten mit zu berücksichtigen seien. Hier zeigt sich, dass die Fachwelt bereits zu diesem Zeitpunkt angefangen hatte, ihre fachliche Position an den ökonomischen Vorgaben zu relativieren.

Die Politik versucht derzeit, diese Bedarfe zu ignorieren. Für sie ist die Summe, die sie für Kinder- und Jugendhilfe ausgeben muss, schlicht und ergreifend zu groß. Mehr will sie auf keinen Fall ausgeben. Aber diese Deckelung ist willkürlich und missachtet mutwillig die aktuellen gesellschaftlichen Zustände und Entwicklungen und damit das Wohl unserer Jugend. Gleichzeitig wird immer wieder versucht, sich mit den ja tatsächlich steigenden Kosten vom Vorwurf der Verantwortungslosigkeit freizusprechen nach dem Motto: „Aber wird geben doch schon immer mehr aus!“ Auf diese Argumentation fallen sehr viele Menschen, auch viele Fachleute immer wieder herein. Ich kann aber nicht statt bisher 5 nun 10 Kinder satt bekommen, indem ich zwar statt 5 nunmehr 7 Liter Milch nehme, deren Inhalt aber mit Wasser auf 10 Liter strecke – und mich dann damit brüsten, ich hätte doch für die angewachsene Kinderzahl jetzt auch viel mehr investiert ....

Der tatsächliche Grund für diese Deckelung und die erklärte Kostensenkungs-Absicht aller Steuerungsmaßnahmen in den Hilfen zur Erziehung ist demnach, dass die herrschende Politik für Kinder und Jugendliche, insbesondere für solche, die nicht gerade versprechen, Leistungsträger dieser Gesellschaft zu werden, einfach nicht mehr Geld ausgeben will.

Grund für die vermeintliche Zahlungsunfähigkeit sind natürlich die angeblich leeren Kassen und die inzwischen im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse. An die gegenwärtige Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums will die Politik nicht rühren. Alles wird dafür getan, dass die Wirtschaft hohe Gewinne macht, was im wirtschaftlichen Sprachgebrauch „Stärkung des Standortes Deutschland“ heißt. Uns wird eingeredet, dass das die Voraussetzung sei für unser eigenes Wohlergehen. Neuffer hält es für zynisch, dass „die Schuldenbremse bei den sozial Schwächsten eingesetzt werden soll, obwohl diese nachgewiesenermaßen zum großen Teil auf Verwerfungen des Finanzmarktes zurückzuführen ist“ (Neuffer 2013, S. 52).

Münder hält es für erforderlich (Münder 2013, S. 8), bei der Frage der Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel „den Blick über den engeren Raum der Kommune hinaus zu richten. Insofern findet sich hier eine Gemeinsamkeit mit den oben zitierten Vorstellungen der Autoren des 14. Jugendberichtes. Aber Münder erwägt darüber hinaus: „dass man sich bei dieser Diskussion nicht auf die Verteilung innerhalb des öffentlichen Sektors beschränken kann, sondern dass damit auch eine gesellschaftliche Verteilungsfrage angesprochen ist“. Und er fügt hinzu: „Das erfordert allerdings, dass bei dieser Thematik gerade von Seiten der

Kinder- und Jugendhilfe auch eine gesellschaftspolitische und nicht nur eine reduzierte sozial- oder gar jugendhilfepolitische Diskussion geführt wird“ (Münder 2013, ebenda).

Eine solche Diskussion aber ist bisher ausgeblieben.

Eine der reichsten Nationen der Welt erklärt sich als arm. Tatsächlich verteilt sie aber nur ihre Reichtümer anders. Sie erlaubt sich durchaus weiterhin noch manchen Luxus – man sehe sich die Kosten für Bundeswehreinätze an internationalen Kriegsschauplätzen, teure Kulturtempel, Steuergeschenke an Unternehmen, gigantische Fehlplanungen bzw. Fehlinvestitionen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, Rettungsmilliarden für Banken oder für manches Prestigeprojekt an – erklärt aber stattdessen die Unterstützung für die benachteiligten Teile ihrer Bevölkerung als schlicht zu teuer, als etwas, was sie sich eben nicht mehr leisten könne.

Die einzig vorstellbare Lösung des Problems mit den steigenden Kosten ist demzufolge, die bisherigen Angebote grundsätzlich infrage zu stellen und auf ein angemessenes Maß zurechtzustutzen. Faktisch muss es den Steuerungsversuchen deshalb darum gehen, das Ausmaß der – durch die Kinder- und Jugendhilfe – bearbeiteten Bedarfe zu reduzieren (s. Otto/Ziegler 2012).

Weiter oben wurde gezeigt, wie stark gegenwärtig psychosoziale Problemlagen bei Menschen aller Altersstufen zunehmen. Der Versuch, hier immer mehr zu sparen, wird diese Situation verschärfen. Eine Gesellschaft, die sich massenhaft Probleme von Teilen ihrer Bevölkerung leistet und diese, wie oben gezeigt wurde, auch selber zum großen Teil verursacht, muss auch bereit sein, für ihre Lösung oder Milderung entsprechend zu zahlen. Aber hierfür gibt es seit Anfang der 90er Jahre nur noch eine sehr eingeschränkte Bereitschaft.

Die direkte Folge für die Hilfe zur Erziehung ist: Soziale Arbeit, wie sie seit etwa den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts im Rahmen ihrer Professionalisierung und im Kontext der lebensweltorientierten Sozialen Arbeit möglich war, erscheint mit einem Mal als Luxus, den sich keiner mehr leisten kann. Ambulante Hilfe zur Erziehung z.B. wird damit als etwas angesehen, das man getrost auch „verdünnen“ kann, ohne angeblich seine Wirkung zu verringern (vgl. Seithe 2012, S.167).