

Gerhard Micosatt und Elmas Yilmaz

# Kommunale Prävention und soziale Kosten

Entwurf eines fiskalischen Beobachtungssystems

Materialien zur Prävention, Werkstattbericht



Kein **KINd**  
zurücklassen!  
Kommunen in NRW beugen vor



11

Im Jahr 2011 haben die Landesregierung Nordrhein-Westfalen und die Bertelsmann Stiftung das Modellvorhaben „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ (KeKiz) ins Leben gerufen. Gemeinsam mit achtzehn Modellkommunen haben sie es sich zum Ziel gemacht, die Rahmenbedingungen für ein gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen zu verbessern. Das Modellvorhaben wird wissenschaftlich begleitet. Die Bertelsmann Stiftung verantwortet die Begleitforschung gemeinsam mit den wissenschaftlichen Partnern. In der vorliegenden Schriftenreihe werden in unregelmäßigen Abständen Einblicke und Erkenntnisse aus der wissenschaftlichen Begleitforschung zur kommunalen Prävention mit unterschiedlichen wissenschaftlichen Partnern veröffentlicht. Die Reihe „Materialien zur Prävention“ macht dabei auch thematisch zugehörige Erkenntnisse und Einblicke aus der erweiterten wissenschaftlichen Betrachtung des Modellvorhabens bekannt.

In 2011, the State Government of North Rhine-Westphalia and the Bertelsmann Stiftung launched "Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor" ("Leave No Child Behind! Municipalities in North Rhine-Westphalia providing equal opportunities for all children"). Together with eighteen municipalities taking part in this joint initiative, the partners aim to improve development prospects and provide equal opportunities for every child. The undertaking is being studied in a parallel running research project led by the Bertelsmann Stiftung and selected partners from academia. The focus of the research element is how prevention in general contributes to the successful upbringing of young people from birth to adulthood. The Bertelsmann Stiftung is publishing this scientific series with initial findings and insights into these analyses.

ISSN-Print            2364-0375  
ISSN-Internet        2364-0383

# Kommunale Prävention und soziale Kosten

Entwurf eines fiskalischen Beobachtungssystems

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie;  
detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Gerhard Micosatt und Elmas Yilmaz

## Kommunale Prävention und soziale Kosten

Entwurf eines fiskalischen Beobachtungssystems

Schriftenreihe Materialien zur Prävention  
Erscheinungsort Gütersloh  
Band 11 (März 2018)

Die Materialiensammlung wird herausgegeben von:

**© Bertelsmann Stiftung**

Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon 05241 81-81 285  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

Dr. Kirsten Witte, Director Programm LebensWerte Kommune, Bertelsmann Stiftung  
Karl Janssen, externer Berater, Kommunalexperte der Bertelsmann Stiftung

**Verantwortlich**

Dr. Regina von Görtz, Projektleitung „Kein Kind zurücklassen!“, Bertelsmann Stiftung

**Autoren** Gerhard Micosatt und Elmas Yilmaz

**Titelbild** © Shutterstock | Maria Symchych

**Gestaltung** Nicole Meyerholz, Bielefeld

**Lektorat** Rudolf Jan Gajdacz, team 4media&event, München

**Druck** Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

ISSN-Print 2364-0375

ISSN-Internet 2364-0383

Mit finanzieller Unterstützung des Landes Nordrhein-Westfalen und des Europäischen Sozialfonds.

# Inhalt

1	Problemeinführung und Aufgabenstellung	7
2	Abgrenzung Prävention	10
3	Präventionslogik und fiskalisches Nachweisproblem	12
4	Konzept für ein Beobachtungssystem von Prävention und sozialen Kosten	17
5	Mess- und Wirkzeitraum	21
6	Empirische Ausfüllung eines Beobachtungssystems von Prävention und sozialen Kosten	27
6.1	Erfassung kommunaler Prävention und Präventionschronologie	27
6.2	Gesamtstädtisches Monitoring	35
6.3	Ausblick auf einzelgemeindliche Modellrechnungen zu möglichen fiskalischen Wirkungen	72
7	Fazit	75
	Die Autoren	78
	Literatur und Quellenangaben	79
	Anhang	83

## Abbildungsverzeichnis

### Abbildungen

Abbildung 1:	Instrumente eines indikatorgestützten Beobachtungssystems auf kommunaler Ebene	18
Abbildung 2:	Zeitlicher Einfluss einer Änderung im Hilfekonzept auf die Inanspruchnahme von Maßnahmen und die daraus resultierenden Ausgaben	22
Abbildung 3:	Bruttoausgaben der öffentlichen Jugendhilfe von 1991 bis 2013 in Deutschland in Milliarden Euro und deren Änderung in Prozent	26
Abbildung 4:	Präventionsausgaben ohne erzieherische Hilfen 2013 der Modellkommunen „Kein Kind zurücklassen!“ je Einwohner unter 21 Jahren	32
Abbildung 5:	Entwicklung der Ausgaben für Prävention, frühzeitige Hilfen und Rehabilitation von 2005 bis 2013 am Beispiel des Bereichs Jugendhilfe in Nordrhein-Westfalen	36

### Anhang

Anhang 1:	Konkrete Veränderungen im Zeitverlauf: Maßnahmen und Projekte	83
Anhang 2:	Konkrete Veränderungen im Zeitverlauf: Netzwerke	87
Anhang 3:	Indikatoren des Monitorings	88

## 1 Problemeinführung und Aufgabenstellung

Ein nicht gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen verursacht in einem erheblichen Umfang soziale Kosten. Diese entstehen einerseits direkt während der Jugendphase, wenn beispielsweise Kinder und Jugendliche und auch ihre Eltern aufgrund besonderer Auffälligkeiten Leistungen der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe in Anspruch nehmen (müssen). Sie ergeben sich zudem sogar in weitaus stärkerem Umfang in der anschließenden Erwachsenenphase, wenn die Heranwachsenden keinen Schulabschluss bzw. nur eine – gemessen an den Anforderungen des Arbeitsmarktes – unzureichende Qualifikation erreichen. Dies führt nämlich dazu, dass sie in einem hohen Maße von Arbeitslosigkeit bedroht sind und folglich ihre Existenz nicht aus eigener Kraft sichern können. In der Folge sind sie dann auf staatliche Transferleistungen angewiesen. Andererseits entgehen dem Staat Steuereinnahmen und Sozialabgaben sowie der Gesellschaft Wohlfahrtsgewinne. Diese können als indirekte soziale Kosten bezeichnet werden. Ein nicht gelingendes Aufwachsen eines Kindes kann also über das gesamte Leben hinweg soziale Kosten in direkter und indirekter Form bei unterschiedlichen Kostenträgern verursachen (vgl. Prognos AG 2011), so dass zumindest aus staatlich-fiskalischer Sicht die Gesamtbilanz aus Kosten und Erträgen negativ ausfallen kann (Werding und Hofmann 2005; Werding 2014).

Was liegt also näher, als auf die Ursachen der Fehlentwicklungen präventiv einzuwirken und damit die Folgen für die Kinder und Jugendlichen durch eine verbesserte (Risiko-)Vorsorge abzumildern, um auf diese Weise für Chancengerechtigkeit und ein „gelingendes Aufwachsen“ zu sorgen? Prävention hilft damit nicht nur den Kindern und Jugendlichen individuell, sondern kann auch die sozialen Kosten der Fehlentwicklungen für Staat und Gesellschaft verringern. So die Win-win-Logik, auf die das Modellvorhaben „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“<sup>1</sup> (KeKiZ) setzt.

18 ausgewählte Modellkommunen wurden im Rahmen des Vorhabens „Kein Kind zurücklassen!“ darin unterstützt, lokale Präventionsstrategien im Kinder- und Jugendbereich zu entwickeln und kommunalspezifische Präventionsketten aufzubauen (Staatskanzlei NRW und Bertelsmann Stiftung 2011a). Das Vorhaben begann im Jahr 2012 und lief zunächst bis Ende 2015.

---

1 Nachfolgend abgekürzt: "Kein Kind zurücklassen!".

2012 ist allerdings nicht mit dem Beginn von Präventionsmaßnahmen der Kommunen im Kinder- und Jugendbereich gleichzusetzen. Viele Kommunen, vor allem solche mit einer hohen Problemdichte, sind schon länger mit präventiven Maßnahmen und Angeboten vor Ort unterwegs. Das Modellvorhaben ist folglich als ein zusätzlicher Impuls und als Signal zu verstehen. Dabei ging es nicht primär um die Implementation neuer Maßnahmen und Instrumente. Vielmehr wurde der Fokus auf die Verstärkung der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure in den Kommunen gelegt.

Die Aufgabe dieser Untersuchung bestand nun darin, den präventiven Weg der 18 Modellkommunen fiskalisch zu beobachten, um mögliche Wirkungen vor allem auf die Kommunal Finanzen aufzuspüren. Folgende Herausforderungen ergaben sich dabei:

- Der Nachweis fiskalischer Effekte ist ausgesprochen komplex. Zudem gab es dafür keine Vorlagen aus Vergleichskontexten.
- Die Isolation der Wirkungen der im Modellvorhaben fokussierten Vernetzungseffekte ist kaum möglich.
- Der Beobachtungszeitraum ab 2012 ist zu kurz, um schon Wirkungen erkennen zu können.

Um diese Probleme aufzulösen, wurde mit der Erarbeitung eines fiskalisch fokussierten Beobachtungssystems begonnen, mit dessen Hilfe solche Faktoren empirisch dargestellt werden, an denen Effekte abgeleitet und Wirkungen verdeutlicht werden können. In diesem System werden primär auf der Grundlage von Daten der amtlichen Statistik zentrale Indikatoren von sozialen Kosten und Prävention sowie mittelbar fiskalisch relevante Indikatoren und Kontextindikatoren zusammengestellt. Diese wurden in einer Zeitreihe untersucht, um anhand eines Vorher-nachher-Vergleichs Veränderungen ableiten zu können, die im Zusammenhang mit präventivem Handeln interpretiert werden können. Der Beginn der Zeitreihe wurde dabei auf das Jahr 2005 vorverlegt, um einerseits die möglichen Wirkungen in präventiven „Frühstarterkommunen“ erfassen zu können und um andererseits überhaupt eine Basis für die Interpretation eines Entwicklungsverlaufs zu haben.

Bevor nun das Konzept des fiskalisch orientierten Beobachtungssystems ab Abschnitt 4 ausgearbeitet und empirisch gefüllt wird, werden in den nachfolgenden Abschnitten 2 und 3 Prävention inhaltlich abgegrenzt und die Präventionslogik und das fiskalische Nachweisproblem näher dargestellt. Damit werden zugleich die Möglichkeiten und Grenzen des Systems und des Nachweises benannt.

## 2 Abgrenzung Prävention

Vor der Erfassung von Prävention ist zunächst abzugrenzen, was Prävention überhaupt ist bzw. welche Maßnahmen und Instrumente der Prävention zuzurechnen sind und welche nicht. Diese Abgrenzung muss einerseits gegenüber dem erfolgen, was als kommunale Regelleistung der Daseinsvorsorge gilt, z. B. Kindertageseinrichtungen und Schulen, auch wenn darin präventive Inhalte als Teilleistung mit enthalten sind. Auf der anderen Seite muss Prävention gegenüber solchen Maßnahmen und Instrumenten abgegrenzt werden, die der Krisenintervention zugerechnet werden müssen (Micosatt und Yilmaz 2015: 23).

Letzteres ist insofern immer strittig, weil rehabilitierende Leistungen der Jugendhilfe ja ebenfalls das Ziel haben, weitere soziale Kosten zu vermeiden. Insofern ist eine Abgrenzung von Prävention immer unter dem jeweiligen Ziel zu bewerten, das man verfolgt. Selbst dann bleibt die Abgrenzung aber meist noch strittig, weil es keine klaren Grenzen gibt, sondern auch Übergangsbereiche vorhanden sind. Da ferner aus empirischer Sicht die Erfassung oft nur auf einer Aggregationsebene von Aufgabentypen erfolgen kann, die eine Mischung unterschiedlicher Einzelmaßnahmen mit ebenso unterschiedlichen Zielen von Prävention, frühzeitigem Eingreifen oder auch Rehabilitation beinhaltet, ergibt sich eine zweite Quelle für strittige Zuordnungen. Es bedarf also bei der Abgrenzung von Prävention auch einer pragmatischen Entscheidung, die allerdings auf transparent dargelegten Kriterien fußen muss.

Im vorliegenden Kontext wurde die Abgrenzung auf Basis der fiskalischen Unterscheidung von Prävention und sozialen Kosten getroffen und auf dieser Basis eine Differenzierung empirisch fassbarer Merkmale und Indikatoren vorgenommen (Micosatt und Yilmaz 2015: 44 f.). Dabei wurde für die Kinder- und Jugendhilfe zwischen die Prävention (im Sinne primärpräventiver, auf potenzielle Risiken bezogener Maßnahmen) und die sozialen Kosten (Kosten für Maßnahmen mit stark rehabilitierendem und familienersetzendem Charakter, auch „tertiäre“ Prävention genannt, sowie Kosten für spätere Transferleistungen) der Bereich der frühzeitigen Hilfen eingefügt. Letzterer geht bereits auf individuelle Probleme ein, dies geschieht aber so früh, dass eine gravierende Problemeskalation noch nicht erfolgt ist. Dieser Bereich wird auch als „sekundäre“ Prävention bezeichnet – und ist nicht mit den „Frühen Hilfen“ im

Sinne der Bundesinitiative „Frühe Hilfen“ als Hilfen für bis zu Dreijährige zu verwechseln. Der Bereich der frühzeitigen Hilfen muss in einem weiten Sinne auch schon den sozialen Kosten zugerechnet werden, wird hier aber aus methodischen Gründen getrennt betrachtet.

Vor dem Hintergrund, dass dies der erste Versuch einer solchen fiskalischen Analyse bzw. Zeitreihenbeobachtung auf kleinteiliger kommunaler Ebene ist, wird der vorliegende Ansatz kritisch zu prüfen und gegebenenfalls weiterzuentwickeln sein.

### 3 Präventionslogik und fiskalisches Nachweisproblem

Die Präventionslogik für ein gelingendes Aufwachsen ist plausibel nachvollziehbar. Ein Kind, das seine geistigen und körperlichen Fähigkeiten entwickeln und deshalb Schule sowie Ausbildung mit Erfolg abschließen kann, hat die besten Voraussetzungen für eine existenzsichernde Erwerbsphase. Deren Erträge können im Idealfall später auch die Rentenphase absichern. Damit werden Sozialtransfers vermieden, die den Staat belasten. Stattdessen werden Steuern und Sozialabgaben generiert, die die fortlaufende Existenz des Sozialstaates sichern. Mit diesen Erträgen kann der Staat dann unter anderem den Weg von weiteren Kindern und Jugendlichen mit seinen Leistungen der Daseinsvorsorge (z. B. Kindertageseinrichtungen und Schulen) unterstützen (vgl. zum Lebenszykluskonzept Werding und Hofmann 2005). Er investiert quasi in die Kinder, um von ihnen im späteren Erwachsenenalter sichere Erträge zu erhalten, die die Funktionsfähigkeit des Staates garantieren (zu dieser Logik auch Kirchhof 2004: 6 f.).

Dieser gradlinige und unproblematische Verlauf der Kindesentwicklung ist aber nicht immer gegeben. Für den Fall einer starken und deshalb auffälligen „Fehlentwicklung“ hält der Staat ein regelgebundenes Hilfesystem primär in Form der Kinder- und Jugendhilfe bereit, um im Bedarfsfall unterstützend eingreifen und den eingeschlagenen Pfad wieder korrigieren zu können. Da diese Hilfen in der Regel aber erst dann greifen, wenn das Problem bzw. die Probleme schon eskaliert und damit „öffentlich“ sind und für die Gesellschaft „teuer“ werden – Nachsorge und Rehabilitation –, ist die Forderung nach einer präventiven Vorgehensweise berechtigt, die schon das Risiko einer Fehlentwicklung eingrenzen und minimieren soll. Prävention ist darüber hinaus aber auch in solchen Fällen wirksam und gerechtfertigt, die eine öffentlich werdende Eskalationsstufe nicht erreichen würden. Hier steht der einfache Nachteilsausgleich im Vordergrund des Ansatzes: Förderung unter schwierigen Umfeldbedingungen.

Anders als die regelgebundene kommunale Pflichtaufgabe „Hilfe zur Erziehung“ im Krisenfall können sich die Prävention und die dafür zu tätigen Ausgaben dabei nicht auf eine gesetzlich geregelte Pflicht stützen.<sup>2</sup> Die Risikovorsorge hängt quasi

---

<sup>2</sup> Prävention wird zwar in Gesetzen vielfach gefordert, ist aber nicht mit einer konkreten Regel verbunden, sodass sie von der Kommunalaufsicht nicht zwangsläufig als Pflichtaufgabe angesehen wird. Gleiches gilt für viele in der Landesverfassung genannten Staatsziele, die als Aufgabe für die Kommunen definiert werden, für die kommunale Finanzausstattung aber keine Bedeutung haben, z. B. Förderung des Sports.

unreguliert zwischen den regulierten Bereichen der Daseinsvorsorge (Schule etc.) und der Fürsorgepflicht in Krisen (Micosatt und Yilmaz 2015: 23). Die Ausgaben dafür stehen also stärker als solche für sogenannte „pflichtige“ bzw. „regulierte“ Aufgaben unter dem Vorbehalt der Wirksamkeitsprüfung und dies umso mehr, je knapper die Kassen der Kommunen – oder auch anderer Akteure – sind.

Der empirische Nachweis, dass mit Prävention soziale Folgekosten nicht oder zumindest in einem deutlich geringerem Umfang anfallen und die Präventionskosten zudem kleiner als die sozialen Kosten sind, ist allerdings auf direktem Wege nicht zu führen. Während soziale Kosten auf einem hohen Aggregationsniveau anfallen, findet Prävention in der Regel sehr kleinteilig statt. Zudem fallen die sozialen Kosten nicht immer bei den Trägern an, die die Präventionsausgaben tätigen. Der Nachweis stellt sich also als ein Mehrebenenproblem dar.

Eine Wirkung wird dabei zunächst in Bezug auf ein nicht unmittelbar fiskalisch relevantes Problem (Gefährdung des gelingenden Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen) beabsichtigt. Dieses Problem ist allerdings als potenzieller Auslöser sozialer Kosten – bei welchem Träger auch immer – bekannt. Die Wirkungsbeziehung zwischen präventivem Handeln und sozialen Kosten wird folglich über eine These von Ursachen und Wirkung hergestellt. Drei Beispiele sollen das verdeutlichen:

- Der Statistik der Kinder- und Jugendhilfe ist zu entnehmen, dass eine unzureichende Erziehungskompetenz einer der zentralen Gründe für Maßnahmen der Heim-erziehung ist (Statistisches Bundesamt 2015: Tab. 11.7a). Frühzeitige Angebote an Eltern zur Stärkung der Erziehungskompetenz können, sofern sie von diesen angenommen werden, dazu beitragen, eine Ursache von Jugendhilfemaßnahmen zu eliminieren oder abzuschwächen. Ob und, wenn ja, in welchem Umfang aber tatsächlich soziale Kosten dadurch vermieden werden, lässt sich nicht feststellen, weil der tatsächliche Eintritt einer Jugendhilfemaßnahme nicht prognostizierbar ist. Der Erfolg von Prävention drückt sich zunächst darin aus, dass nichts passiert.
- Es ist unmittelbar ableitbar, dass eine unzureichende Qualifikation die Chancen auf eine existenzsichernde Erwerbsfähigkeit herabsetzt und die Wahrscheinlichkeit von häufiger Arbeitslosigkeit und unzureichendem Verdienst erhöht

(z. B. Wößmann und Piopiunik 2009; Allmendinger, Giesecke und Oberschacht-siek 2011). Die Ursachen für eine unzureichende Qualifikation können schon früh angelegt sein, beispielsweise in einer mangelhaften und nicht behobenen Sprachentwicklung schon vor dem Schuleintritt, die dann das gesamte Schulleben negativ beeinflusst. Der frühzeitige Besuch einer Kindertageseinrichtung und erst recht eine zusätzliche intensive Sprachförderung von Kindern, insbesondere solchen mit Migrationshintergrund, kann hier also zumindest einem Faktor für einen unzureichenden Schulabschluss entgegenwirken. Von der Kita bis zum Eintritt in das Erwerbsleben vergeht aber viel Zeit, sodass der direkte fiskalische Bezug nicht hergestellt werden kann. Es kann lediglich eine Erwartung abgeleitet werden.

- Insbesondere in schwierigen sozialen Problemlagen stehen Kinder- und Jugendliche oft nicht nur im Fokus eines institutionellen Kontextes, z.B. der Schule (Schulverweigerung). Zugleich können sie, durch kriminelle Auffälligkeit auch die Polizei und die Justiz aktiv werden lassen. Darüber hinaus steht die Familie möglicherweise schon unter Beobachtung des Jugendamtes. Ist die Familie dann auch noch Transferleistungsempfänger (Langzeitarbeitslosigkeit), kommt mit dem Jobcenter ein vierter Akteur hinzu, der ebenfalls maßgeblich für die familiäre Situation ist. In einer solchen multidimensionalen Situation wäre es sinnvoll und hilfreich, dass die Institutionen zusammen am Gesamtproblem arbeiten, statt jeweils Teilaspekte zu „therapieren“. Dafür wäre es notwendig, dass präventiv Netzwerke vorgehalten werden, die in den entsprechenden Fällen aktiviert werden können. Was dann den potenziellen Erfolg der Zusammenarbeit ausmacht und auf welche Weise und in welchem Umfang sich dieser fiskalisch bei welchem Akteur niederschlägt, ließe sich allenfalls im Rahmen einer genauen Fallanalyse herausarbeiten, nicht aber in einem global angelegten Beobachtungssystem sozialer Kosten.

In allen drei Fällen mag der Einsatz präventiver und kooperativer Maßnahmen sinnvoll und plausibel sein. Ein direkter Nachweis der fiskalischen Wirksamkeit von Präventionsmaßnahmen auf eine die sozialen Kosten abbildende Haushaltsstelle der beteiligten Akteure, das Steueraufkommen des Finanzamtes oder die Einnahmen eines Sozialversicherungsträgers ist jedoch nicht möglich.

Zwischen den kleinteiligen Wirkungen der diversen Präventionsmaßnahmen auf der Mikroebene und den Kosten nicht gelingenden Aufwachsens, die auf einer hohen Aggregatebene anfallen und – quasi als Sammelbecken für alles, was falsch gelaufen ist – den Endpunkt vielfältiger Fehlentwicklungen bilden, muss eine dreistufige Nachweiskette aufgebaut werden:

- **Maßnahmenebene:** Zunächst muss der sachliche Wirkungsnachweis einer einzelnen Präventionsmaßnahme gelingen. Wirkt eine Maßnahme entsprechend der angenommenen Wirkungslogik? Dazu muss schon für die Einzelmaßnahme ein wirkungsorientiertes Berichtssystem angelegt werden.
- **Strategieebene:** Verschiedene Maßnahmen müssen entsprechend der Wirkungszusammenhänge in eine Präventionsstrategie eingebunden sein, welche die Ziele auf einer höheren Ebene festlegt. Wirken die verschiedenen Maßnahmen im strategischen Verbund auf fiskalisch relevante Ziele?
- **Fiskalebene:** Ändern sich die fiskalischen Größen der sozialen Kosten, so kann das vor dem Hintergrund der Präventionsstrategie bewertet werden. Dabei sind aber externe Faktoren mit in die Betrachtung einzubeziehen. Prävention ist nicht der alleinige Wirkfaktor und somit müssen Störeffekte wenn nicht eliminiert, so doch zumindest transparent mit dargestellt werden. Wirkt Prävention oder wirkt etwas anderes?

Diese Nachweiskette ist eine theoretische Konstruktion zwischen einem Problem, einer darauf aufbauenden Problemlösung und einer fachlichen und daran anknüpfenden fiskalischen Wirkungserwartung. Sie muss stark vereinfachen, um sich der vielfach undefinierten tatsächlichen Problemstellung anzunähern. Entsprechend kann eine präventionsbedingte Zustandsänderung nur an mehr oder weniger groben Indikatoren gemessen bzw. abgeleitet und plausibilisiert werden. Es erfolgt also ein indirekter Rückschluss.

Der fachliche Wirkungsnachweis ist dafür auf jeden Fall erforderlich und Voraussetzung. Dabei können, ohne jedes Mal eine grundsätzliche Einzelfallprüfung vornehmen zu müssen, vorliegende Studien, die aus verschiedenen Blickwinkeln und mit

verschiedenen Ansätzen die Wirkungszusammenhänge näher untersucht haben, zur Plausibilisierung der lokalen Wirkungshypothesen herangezogen werden:

- Beispielhaft belegt eine Personen- bzw. gruppenvergleichende Langzeitstudie, dass gerade Investitionen in die frühkindliche Bildung (bis hin zum Ende der Sekundarstufe) von Kindern aus sozial schwachen Familien überdurchschnittliche Renditen aufweisen (zum „High/Scope Perry Pre-school Project“ in den USA vgl. Heckmann et al. 2009; dazu verallgemeinernd Blankart 2011: 82).
- In die gleiche Richtung weisen modellierte Kosten-Nutzen-Analysen Früher Hilfen (im Sinne der Bundesinitiative „Frühe Hilfen“) bei Risikogruppen, die die Kosten dieser Hilfen mit etwaig später anfallenden Kosten für Hilfen zur Erziehung sowie für existenzsichernde Maßnahmen gegenüberstellen (Meier-Gräwe und Wagenknecht 2011). Sogar modellierte Kosten-Nutzen-Analysen für Maßnahmen der Hilfen zur Erziehung selbst zeigen noch Positives auf (Roos 2005). Eine Langzeitbeobachtung findet in der Regel aber nicht statt.
- Darüber hinaus lassen sich aber auch anhand von stichtagsbezogenen Indikatoren empirische Zusammenhänge mit Blick auf Rahmenbedingungen gelingenden Aufwachsens aufzeigen. Beispielhaft kann hier auf den Zusammenhang zwischen früher Förderung im Rahmen des Besuchs von Kindertageseinrichtungen und den Problemen beim Schuleintritt verwiesen werden (Groos und Jehles 2015).
- Umgekehrt zeigen Studien über die Folgen von Fehlentwicklungen bei Kindern und Jugendlichen, mit welchen Kosten und Nachteilen mittel- und langfristig zu rechnen ist (z. B. Folgen massiver Vernachlässigung von Kindern gerade in den ersten beiden Jahren: Nelson III, Fox und Zeanah, Jr. 2014; Folgen psychischer Erkrankung von Eltern: Matthejat 2012; häusliche Gewalt gegen Frauen in Familien mit Kindern: Brzank 2009; 2014). Dabei wird deutlich, dass oft nicht das Kind allein Betroffener ist, sondern vielmehr die ganze Familie und insofern die sozialen Kosten misslingenden Aufwachsens nur einen Teil der gesamten sozialen Kosten darstellen.

## 4 Konzept für ein Beobachtungssystem von Prävention und sozialen Kosten

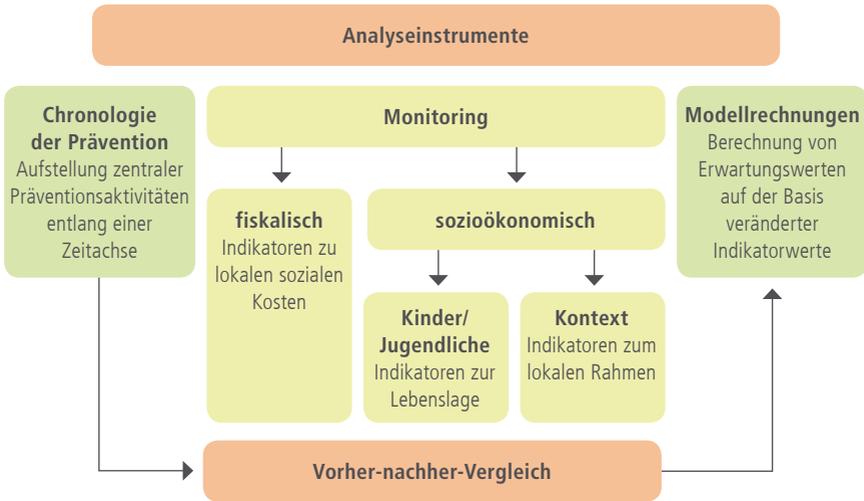
Die Hinterlegung der Wirkungshypothesen für präventive Angebote mit Erkenntnissen aus Studien über Wirkungszusammenhänge ist also weniger das Problem. Die Frage ist vielmehr: Wie kann eine präventive Maßnahme – oder ein Instrument – in einem kommunalen Haushalt so eingebunden werden, dass sie über den fachlichen Wirkungsnachweis auch zu einem Rückschluss auf die fiskalische Wirkung führen kann?

Hierfür wird ein Beobachtungssystem vorgeschlagen, welches aus drei zentralen Elementen besteht (vgl. Abbildung 1):

- eine Präventionschronologie zur Erfassung der Präventionsaktivitäten
- ein Monitoring präventionsrelevanter fiskalischer und nicht fiskalischer Indikatoren zur Vorher-nachher-Analyse sowie Indikatoren kontextrelevanter, das Präventionsergebnis möglicherweise verzerrender Einflussgrößen
- Modellrechnungen, aus denen sich gegebenenfalls fiskalische Erwartungswerte aus nicht fiskalischen Frühindikatoren ableiten lassen

Im Rahmen einer Präventionschronologie sind zunächst die präventiven Maßnahmen und Instrumente mit ihrem zeitlichen Beginn bzw. ihrer Dauer zusammenzutragen, die letztendlich auch eine Wirkung auf die sozialen Kosten erzielen sollen. Zugleich ist hier der fiskalische Präventionsaufwand mit zu erheben. In diesem Rahmen wäre prinzipiell auch die fachliche Wirksamkeit dieser Maßnahmen darzulegen.

Abbildung 1: Instrumente eines indikatorgestützten Beobachtungssystems auf kommunaler Ebene



Quelle: Eigene Darstellung.

© Bertelsmann Stiftung und FORA 2016, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

Daran ist ein Monitoring anzuschließen, das solche Indikatoren enthält, die auf die präventiven Maßnahmen und Aktivitäten reagieren sollen bzw. können. Angesichts des vorgegebenen Ziels der Senkung sozialer Kosten stehen fiskalische Indikatoren der sozialen Lasten im Zentrum des Monitorings. Dieses konzentriert sich vor allem auf die Kommunen und deren direkte Kosten, sollte aber auch andere Kostenträger aufnehmen, um eine Gesamtbilanz bilden zu können. Hinsichtlich der Schätzung von indirekten sozialen Kosten wären Modellrechnungen vorzunehmen. Diese stehen derzeit aber noch nicht zur Debatte, da sie überwiegend erst in der Erwerbsphase entstehen und selbst bei einem Präventionsbeginn im Jahr 2005 ist diese Phase derzeit noch nicht erreicht. Hier kann es also noch nicht zu Wirkungen kommen. Der zeitliche Wirkungszusammenhang ist dabei noch eingehender darzustellen (siehe Abschnitt 5).

Parallel zur Beobachtung der fiskalischen Seite bzw. für den Fall, dass sich aus dem fiskalischen Monitoring – noch – keine direkten Effekte aus den Entwicklungen ableiten lassen sollten, können präventionsreagible nicht fiskalische Indikatoren, die eine mittelbare Beziehung zur fiskalischen Entwicklung haben, einer Beobachtung unterzogen werden. Sie können die Funktion eines Frühindikators für fiskalische Effekte darstellen. Diese Indikatoren sind in ihrer Entwicklung zunächst einmal selbst zu interpretieren. Darüber hinaus können sie dann aber in einem weiteren Schritt im Rahmen einer Modellrechnung dazu benutzt werden, eine fiskalische Erwartung abzuleiten. Beispielsweise kann an eine Verbesserung des Sprachstandes eines Jahrgangs zum Zeitpunkt der Schuleingangsuntersuchung die Erwartung geknüpft werden, dass ein größerer Teil der Schüler die Schulzeit besser meistert, weil ein zentrales Hindernis für schulische Probleme geringer geworden ist. Dies schließt nachfolgend eintretende neue Probleme nicht aus. Allerdings vermindert es die Kumulation von Problemen, die entsteht, wenn Schwierigkeiten einer kindlichen Entwicklungsphase in dieser nicht gelöst und deshalb in die nächste Phase mitgenommen werden.

Dabei sollten die Indikatoren so angeordnet werden, dass sie die Entwicklungsphasen von Kindern und Jugendlichen abbilden. An diesen Phasen kann eine Präventionskette ausgerichtet werden. Insgesamt ergibt sich daraus eine zeitliche Folge, so dass bei mehrjähriger Beobachtung der Durchlauf von Alterskohorten abgelesen werden kann.

Ergänzt werden muss die Zusammenstellung der präventionsreagiblen Indikatoren durch solche, die Einflussgrößen abbilden, welche das Präventionsergebnis positiv wie negativ beeinflussen können und damit den Präventionseffekt selbst verzerren. Zu diesen Kontextindikatoren gehören vor allem solche, die Wanderungsbewegungen erfassen, weil diese die Bezugsgröße für Prävention beeinflussen, sowie solche, die ökonomische Entwicklungen abbilden, da diese Einfluss auf den Arbeitsmarkt nehmen und damit dessen Aufnahmefähigkeit für gering qualifizierte Schulabgänger beeinflussen. Letztendlich sind hier auch zentrale Indikatoren der sozioökonomischen Rahmenbedingungen aufzunehmen, um unterschiedliche Ausgangslagen zwischen den Kommunen abzubilden.

Für den Fall, dass präventive Maßnahmen erst sehr langfristig fiskalische Wirkungen entfalten sollten, ließen sich Modellrechnungen konstruieren, die auf der Basis der oben beschriebenen Ausprägungen nicht fiskalischer Indikatoren und ihrer Veränderung Erwartungswerte bezüglich fiskalischer Erträge, z. B. in Form von sinkenden sozialen Transferaufwendungen oder höheren Steuereinnahmen, abschätzen.

## 5 Mess- und Wirkzeitraum

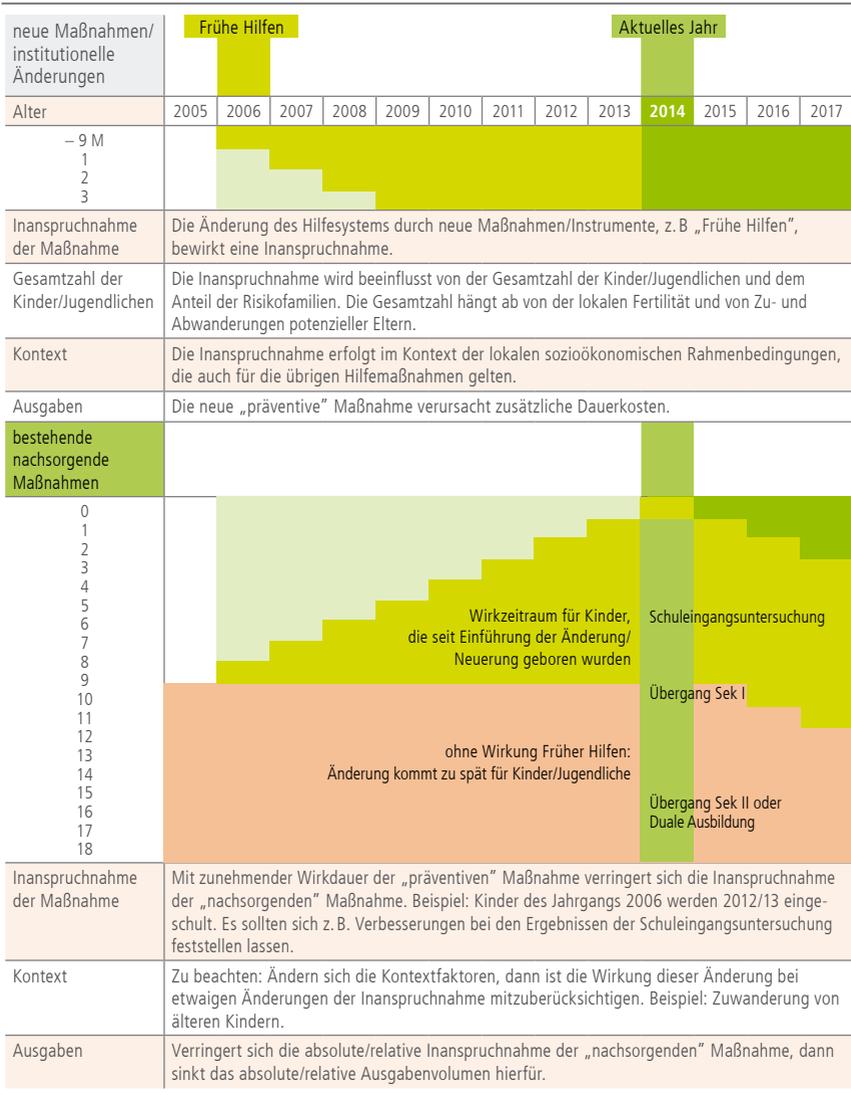
Die Wirkungsmessung einer Präventionsmaßnahme oder des Mehrwertes von Vernetzung bzw. Präventionsnetzwerken sowie von Präventionsketten setzt voraus, den ursprünglichen Problemstatus zu einem Zeitpunkt  $t_0$  gemessen zu haben. Dazu ist für das einzurichtende Beobachtungssystem ein Basiszeitpunkt festzulegen, ab dem die ausgewählten Indikatoren erhoben werden, mit deren Hilfe die Wirkung gemessen werden soll. Tritt zu einem zweiten Messzeitpunkt  $t_1$  eine relevante Änderung der Messwerte ein, so kann anhand des Vorher-nachher-Vergleichs – unter der Voraussetzung, dass keine anderen Einflüsse vorliegen – eine Wirkung der getroffenen Maßnahmen angenommen werden. Neben dem Vergleich zweier Zeitpunkte, die auch von temporären Ereignissen beeinflusst sein können, dient die Beobachtung einer Zeitreihe dazu, anhand des mittelfristigen Entwicklungsverlaufs den generellen Trend zu bestimmen.

Der zeitliche Vergleich benötigt je nach betrachteter Maßnahme und beobachtetem Indikator allerdings unterschiedliche Messzeiträume, um eine Wirkung überhaupt erfassen zu können. An einem Beispiel kann dies schematisch dargestellt werden (vgl. Abbildung 2):

- Zum Jahr 2006 werden in einer Kommune Frühe Hilfen eingeführt. Diese Maßnahmen erfassen Schwangere sowie Neugeborene bis zum Alter von drei Jahren. Bis zum Jahr 2009 wird schrittweise eine ganze Kohorte von Kindern und deren Eltern von allen Maßnahmen und Instrumenten der Frühen Hilfe erfasst.

Die Frühen Hilfen werden mit dem Ziel implementiert, Risikofamilien zu identifizieren und mit daraufhin angebotenen Hilfen nachsorgende, familienergänzende bzw. -ersetzende Hilfen zu verhindern bzw. zu minimieren und bessere

Abbildung 2: Zeitlicher Einfluss einer Änderung im Hilfekonzept auf die Inanspruchnahme von Maßnahmen und die daraus resultierenden Ausgaben



Quelle: Eigene Darstellung.

Voraussetzungen für die Schullaufbahn zu schaffen. Es besteht die plausible Hypothese, dass elternstärkende Maßnahmen die durch Schwangerschaft und Geburt entstehenden familiären Probleme reduzieren können und so Krisen vermeiden. „Vom Kind her denken“ heißt hier „an die Eltern denken“.

- Tritt der Präventionseffekt ein, dann sollte sich bei Hilfearten für Krisensituationen eine Verminderung der Inanspruchnahme einstellen. Langfristig sollen durch den „verbesserten Einstieg ins Leben“ die Bildungslaufbahn positiv beeinflusst und Kosten unzureichender Bildung vermieden bzw. zusätzliche volkswirtschaftliche Nutzen generiert werden. Die Messung unterscheidet dabei die Bildungsverläufe und Inanspruchnahmequoten von Hilfen zur Erziehung (HzE) von Kindern in den Jahren vor und nach dem Einsetzen der Maßnahme. Die Implementation dieser Hilfen entfaltet nur langsam Wirkung, wie im Folgenden dargestellt:
- Bis 2011/2012 könnte z.B. schon die Senkung der Inobhutnahme und der Fremdunterbringung (vor allem Vollzeitpflege) der Kinder bis unter sechs Jahren bzw. Abnahme der gemeinsamen Unterbringung von Müttern bzw. Vätern mit Kindern in der frühen Phase beobachtet werden.
- Eine Änderung der Kompetenzen von Kindern bei Schuleintritt ließe sich erst nach fünf Jahren, d. h. in diesem Fall im Jahr 2011, im Rahmen der Schuleingangsuntersuchung feststellen. In der Zwischenzeit könnte dabei aber auch die gezielte Sprachförderung in den Kindertageseinrichtungen Wirkung zeigen. Mit anderen Worten: Im Jahr 2011 vermischen sich schon unterschiedliche präventive Maßnahmen, die zu unterschiedlichen Zeiten angesetzt sein können. Ferner greifen auch die präventiven Wirkungen von Regelinfrastrukturen.
- Während des Schulverlaufs können die Quoten der Übergänge zwischen den Schulformen Hinweise auf Präventionswirkungen liefern:
  - ca. 2016/2017 von der Grundschule in die Sekundarstufe I
  - ca. 2021/2022 von der Sekundarstufe I in die Sekundarstufe II bzw. die duale Ausbildung bzw. bei Abgängern ohne Schulabschluss in das Übergangssystem.

- Während des gesamten Zeitraumes lassen sich beispielsweise die Quoten der Klassenwiederholungen und der Schulverweigerer beobachten.
- Eine stärkere Wirkung auf die Zahl der fiskalisch relevanten Heimunterbringungen der Erziehungshilfe wird erst nach rund zehn Jahren, d. h. ab 2016 messbar sein, wenn die Zugangszahlen (Quoten bezogen auf die Altersklasse) zu diesen Maßnahmen in den quantitativ relevanten Altersklassen (Fendrich, Pothmann und Tabel 2013: 64) sinken würden.
- Wirkungen auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende dürften erst ab ca. 2024/2025 sichtbar werden; solche auf die Grundsicherung im Alter ließen sich erst nach weiteren 40 bis 45 Jahren beobachten. Sie können somit allenfalls als Modellrechnungen und nur unter restriktiven Modellannahmen abgeleitet werden.

Je weiter sich der jeweils aktuelle Beobachtungszeitpunkt für eine präventive Maßnahme oder ein Instrument vom Ausgangszeitpunkt entfernt, desto zahlreicher werden andere Einflussgrößen, die den präventiven Wirkeffekt überlagern. Dazu gehören sowohl andere Präventionsmaßnahmen, wie im obigen Beispiel die genannte Sprachförderung, aber auch die Steuerungskonzepte der Jugendhilfe, die jeweils in die gleiche Richtung wie die zu untersuchende Präventionsmaßnahme wirken können, sowie Wirkungen des sozioökonomischen Umfelds und Faktoren, die den möglichen Erfolg von Präventionsmaßnahmen im Gegensatz dazu auch konterkarieren können.

Aus den verschiedenen Präventionsmaßnahmen und -instrumenten, die aufgrund unterschiedlicher Bedarfe und Ziele zu verschiedenen Zeitpunkten auf unterschiedliche Altersklassen einwirken, resultiert eine Gesamtwirkung auf die oft identischen Zielindikatoren. Die Beobachtung im individuellen Einzelfall bzw. bezogen auf eine Maßnahme verwischt in einem globalen Beobachtungssystem. Insofern müsste eigentlich für jeden Altersjahrgang geprüft werden, welche Präventionsmaßnahmen bereits gewirkt haben könnten. Jugendliche, die im Jahr 2014 bereits 16 Jahre alt sind, können von Maßnahmen der Gewaltprävention profitiert haben oder von der Förderung einer Ganztagsbetreuung in der Schule. Frühe Hilfen haben auf sie aber noch nicht gewirkt. Eine solche Kohortenanalyse ist jedoch nicht möglich. Vielmehr

werden im Rahmen dieses Berichtes fiskalische und nicht fiskalische Indikatoren im Jahresvergleich analysiert.

Bei alledem ist zu beachten, dass der Beginn einer präventiven Maßnahme oder der Einsatz eines Instrumentes nicht sofort eine hundertprozentige Wirkung zur Folge hat. Während der Einführungsphase wird erst allmählich die Wirksamkeit zunehmen. Danach hängt es – bei voller Funktionsfähigkeit – davon ab, ob mit den präventiven Angeboten auch tatsächlich alle potenziellen Nachfrager erreicht und diese auch zur Inanspruchnahme motiviert werden können.

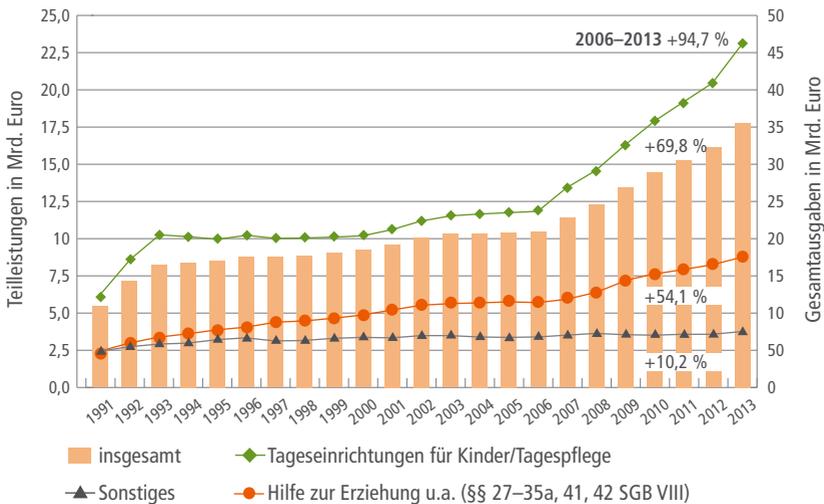
Vor diesem Hintergrund wurde mit dem Jahr 2005 ein deutlich vor Beginn des Modellvorhabens „Kein Kind zurücklassen!“ liegender Zeitpunkt als Basis gewählt. Das Jahr liegt fast am Anfang einer an Dynamik gewinnenden Phase der Ausgabenentwicklung im Kinder- und Jugendhilfereich (Fendrich, Pothmann und Tabel 2013: 52 und 63). Es markiert die Situation vor dem „Kevin“-Effekt (vgl. Holl 2006) sowie der Einführung des § 8a SGB VIII „Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung“. Der Zeitraum erfasst somit die daraufhin erfolgten Reaktionen. Diese bestanden sowohl in einer verstärkten Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und Vorsicht der Jugendämter, die zu erhöhten Kosten bei Kriseninterventionsmaßnahmen führten (vgl. Abbildung 3, mittlere Linie), als auch in der Verstärkung der Prävention. Da die 18 Kommunen des Modellvorhabens einen unterschiedlichen Stand bei der Entwicklung von Präventionsmaßnahmen, -ketten und -netzwerken aufweisen, ist die Festlegung auf das Jahr 2005 auch insofern vorteilhaft, als dass im Prozess vorangeschrittene Kommunen schon erste Erfolge verbucht haben könnten, die bei einer erst danach erfolgenden Basismessung keine Berücksichtigung mehr fänden.

Zugleich markiert das Jahr 2005 aber auch den Zeitpunkt, ab dem massiv in den Ausbau der Kindertageseinrichtungen investiert wurde (vgl. Abbildung 3, obere Linie). Dazu gehören der Ausbau der U3-Betreuung sowie der Aufbau von Familienzentren, die an die Tageseinrichtungen angeschlossen wurden. Dieser Faktor darf nicht unterschätzt werden, wengleich der Anteil der Kinder, die in der U3-Betreuung sind, erst langsam ansteigt.

Zusammenfassend lässt sich als Ausgangsbasis für das Beobachtungssystem feststellen, dass der Messzeitraum ab 2005 geprägt ist von:

- einem erst allmählichen Einsetzen von Prävention im Kindes- und Jugendalter
- einer parallel dazu verlaufenden massiven Ausweitung sozialer Kosten der Jugendhilfe aufgrund verstärkten Hinsehens
- einem noch stärkeren Anstieg der Ausgaben für den Ausbau von Tageseinrichtungen für Kinder
- einem Wirkzeitraum, der schätzungsweise erst nach 2020, d. h. nach rund 15 Jahren genügend „präventives Potenzial“ aufweisen dürfte, um fiskalisch in Erscheinung treten zu können – wenn die sozioökonomischen Rahmenbedingungen „mitspielen“

Abbildung 3: Bruttoausgaben der öffentlichen Jugendhilfe von 1991 bis 2013 in Deutschland in Milliarden Euro und deren Änderung in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt (Jugendhilfestatistik) und eigene Berechnung.

© Bertelsmann Stiftung und FORA 2016, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

## 6 Empirische Ausfüllung eines Beobachtungssystems von Prävention und sozialen Kosten

Im Folgenden werden die drei Elemente des Präventionsbeobachtungssystems nacheinander dargestellt: Erfassung von Prävention (Abschnitt 6.1), Monitoring (Abschnitt 6.2) und Modellrechnungen (Abschnitt 6.3)

### 6.1 Erfassung kommunaler Prävention und Präventionschronologie

Um die Entwicklung sozialer Kosten in Bezug auf die Wirkung von Prävention interpretieren zu können, muss für die Modellkommunen bekannt sein:

- welche präventiven Maßnahmen seit wann und mit welchem Ziel bzw. mit welcher Wirkungserwartung bezogen auf welches Alter durchgeführt werden
- welche Präventionsnetzwerke seit wann und mit welchem Ziel bzw. mit welcher Wirkungserwartung aktiv sind
- welche Kosten in diesem Zusammenhang bei den jeweiligen Kostenträgern anfallen
- welche relevanten Veränderungen kommunalen Handelns auf der strategischen Ebene in Bezug auf die Entwicklung von Kindern und Familien (Organisationsentwicklung, Fallsteuerung etc.) zu welchem Zeitpunkt vorgenommen wurden

Die Wirkung von veränderter Organisation und Steuerung in den Kommunen ist in diesem Kontext schwer zu erfassen. Gleichwohl beeinflussen diese die Entwicklung von Prävention und von sozialen Kosten ganz erheblich. Dabei ist zu unterscheiden, ob sich veränderte Steuerung auf den Präventionsbereich oder auf die Maßnahmen der Krisenintervention bezieht oder aber ob in einem aufeinander aufbauenden Gesamtkonzept beides nicht voneinander zu trennen ist. Jenseits primärpräventiven Handelns und dessen potenzieller Wirkung auf den Zugang zum personenbezogenen

Hilfesystem (Mengeneffekt) hat die Fallsteuerung bei individuellen Hilfen einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe der sozialen Kosten (Preiseffekt). Von der ersten Kontaktaufnahme im Jugendamt (Gleiches gilt auch für andere Hilfesysteme) bis zum Abschluss eines Hilfefalls ist die Qualität der Betreuung bzw. des Fallmanagements von großem Einfluss (Schrapper und Enders: 2011: 12; Lamberty et al. 2012: 20 f.; Olk und Wiesner 2014: 62 ff.). Dazu ist eine entsprechend quantitativ und qualitativ hinreichende Personalausstattung notwendig, um über eine präzise Diagnostik die zielgenaue Maßnahmen- bzw. Therapieauswahl zu treffen, die Auswahl des adäquaten Maßnahmenträgers vorzunehmen sowie eine kontinuierliche Maßnahmenbegleitung und Erfolgskontrolle zu gewährleisten. Dieses Vorgehen kann insofern als präventiv bezeichnet werden, als es unnötige Kostensteigerungen, therapeutische Misserfolge und vorzeitige Maßnahmenabbrüche zu verhindern sucht.

Die notwendigen Informationen über Präventionsmaßnahmen und präventives Handeln liegen in den Kommunen bezogen auf den kommunalen Haushalt nicht systematisiert und regelhaft vor. Für andere Träger von Prävention (Freie Träger der Jugend- und Sozialhilfe, Krankenkassen, Polizei etc.) dürften sie aber noch weniger bekannt sein.

Im Rahmen des Modellvorhabens konnten diese Informationen auch nur ansatzweise beschafft bzw. vorliegendes Material ausgewertet werden. Dazu gehörten:

- die Bewerbungsunterlagen der Modellkommunen zum Projekt, in denen der jeweilige spezifische lokale Ansatz von „Kein Kind zurücklassen!“ sowie die bestehenden Präventionsaktivitäten herausgearbeitet waren
- die zu Beginn des Modellvorhabens durch das Lernnetzwerk des Vorhabens „Kein Kind zurücklassen!“ in den beteiligten Kommunen durchgeführten Bestandsaufnahme von Präventionsnetzwerken und -maßnahmen<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Zur Betreuung der Modellkommunen wurde vom Land Nordrhein-Westfalen eine Koordinierungsstelle eingerichtet. Zudem treffen sich die Kommunen in einem sogenannten Lernnetzwerk mit vier Themenclustern (Zivilgesellschaft, Sozialraummanagement, Übergangsmangement und innovative Finanzierungsformen), um bestimmte Fragestellungen gemeinsam weiterzuentwickeln (Vorgehensweisen, Methoden, Instrumente etc.) und für einen Wissenstransfer aufzubereiten. Insofern ist der intensive Austausch zwischen den beteiligten Modellkommunen wesentlicher Bestandteil des Prozesses. Vgl. dazu online unter <http://www.kein-kind-zuruecklassen.de/index.php?id=346> (Download 10.10.2016).

- die im Rahmen einer NRW-weiten Sondererhebung gewonnenen Daten zu den Präventionskosten jenseits der erzieherischen Hilfen für das Jahr 2013, an der ein Teil der Modellkommunen teilgenommen hat (con\_sens 2015)
- die bereits von zwei Kommunen (Hamm und Kreis Warendorf) entwickelten Präventionsbudgets, die Teil der Kommunalhaushalte waren
- die im Rahmen des Monitorings auf Basis der amtlichen Statistik erfassten fiskalischen Indikatoren der Jugendhilfe mit Präventionsschwerpunkt

Die Bestandsaufnahme des Lernnetzwerkes wurde ausgewertet und konnte von den Modellkommunen teilweise mit einer Chronologie sowie ggf. einer Aktualisierung versehen werden. Daraus entstand eine Präventionschronologie, die zumindest einen Überblick über das Geschehen gab, wenngleich weder das quantitative Gewicht noch der Grad der Erfassung von Risikokindern bzw. -familien und erst recht nicht die Wirkung der einzelnen Präventionsmaßnahmen bekannt waren. Im Anhang geben beispielhaft für eine Stadt zwei Übersichten über Maßnahmen und Projekte (Anhang 1) sowie über Netzwerke (Anhang 2) Aufschluss über ihre zeitliche Implementation. Vor Ort vorliegende Evaluationen einzelner Maßnahmen konnten angesichts der Fülle des Materials nur ausgewählt berücksichtigt werden.

Der Aufwand für die Bestandsaufnahmen durch das Lernnetzwerk war für die beteiligten Kommunen erheblich, sodass diese auch nicht immer fortgeschrieben wurden. Er offenbarte zudem die rein praktischen Probleme, die mit der Erfassung von Prävention verbunden sind, z. B.: Wer nimmt präventive Aufgaben in einer Kommune wahr? Entsteht der Aufwand als eigenständige Leistung oder als Teilleistung? Lassen sich die Kosten direkt erfassen oder nur anteilig schätzen? Ähnliche Probleme zeigten sich auch bei der Vorbereitung der Präventionskostenabfrage von con\_sens, die auf der hier entwickelten Abgrenzung aufsetzte (Micosatt und Yilmaz 2015). Insofern ergab sich als erstes Resultat eine eher qualitative, kleinteilige Beschreibung der Prävention in den Kommunen, die zumindest Anhaltspunkte für die Frage bot, ab wann sich Veränderungen durch verstärkte Prävention sowie durch veränderte Organisation bemerkbar machen könnten.

In quantitativer Hinsicht bot die Abgrenzung von Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe auf Basis der Jugendhilfestatistik einen ersten Ansatzpunkt für die Kostenerfassung. Ausgaben für die folgenden Bereiche wurden dabei als solche mit einem Präventionsschwerpunkt eingestuft:

- Jugendarbeit (§ 11 SGB VIII)
- erzieherischer Kinder- und Jugendschutz (§ 14 SGB VIII)
- allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie (§ 16 SGB VIII)

In den kommunalen Haushalten sind diese Bereiche den Produktgruppen 362/Jugendarbeit, 366/Einrichtungen der Jugendarbeit und 363/Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien zugeordnet.<sup>4</sup>

Die Jugendhilfestatistik ermöglicht seit 2009 allerdings nicht mehr eine differenzierte Ausgabenerfassung. Die Hilfen nach den §§ 14 und 16 bis 21 SGB VIII werden nur noch insgesamt erfasst. Lediglich die gemeinsamen Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder (§ 19 SGB VIII) lassen sich eliminieren. Insofern werden hier unter Prävention auch die Beratung in Fragen der Partnerschaft, Trennung und Scheidung (§ 17 SGB VIII), die Beratung und Unterstützung bei der Ausübung der Personensorge und des Umgangsrechts (§ 18 SGB VIII), die Unterstützung und Versorgung des Kindes in Notsituationen (§ 20 SGB VIII) sowie die Unterstützung bei notwendiger Unterbringung zur Erfüllung der Schulpflicht (§ 21 SGB VIII) mit erfasst. Sie wurden in der erarbeiteten Abgrenzung den frühzeitigen Hilfen zugeordnet. 66,1 Prozent der Ausgaben entfielen allerdings im Jahr 2008 noch auf die beiden präventiven Teilbereiche (erzieherischer Kinder- und Jugendschutz sowie allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie), sodass die hier vorgenommene Schwerpunktzuordnung gerechtfertigt ist. Für diesen Gesamtbereich, der als Prävention bzw. präventive Jugendhilfe zu bezeichnen ist (vgl. weiter Abschnitt 6.2.1 mit dem Monitoring), wurden im Jahr 2013 von allen Kommunen in Nordrhein-Westfalen 408,7 Millionen Euro bzw. 115,4 Euro je Einwohner unter 21 Jahren (Jugendeinwohner) verausgabt.

---

<sup>4</sup> In zwei Kommunen betrug der Wert null, sodass der Durchschnittswert ohne diese zwei 66,9 Euro je Jugendeinwohner betrug. Weil allerdings 64,4 Prozent der Mittel für die offene Ganztagschule (OGS) allein in einer Kommune verausgabt wurden, ist als Mittelwert für die restlichen Kommunen nur ein Betrag von 32,6 Euro anzusetzen. Insofern sind die Durchschnittswerte bei der kleinen Anzahl der Kommunen nicht als repräsentativ anzusehen.

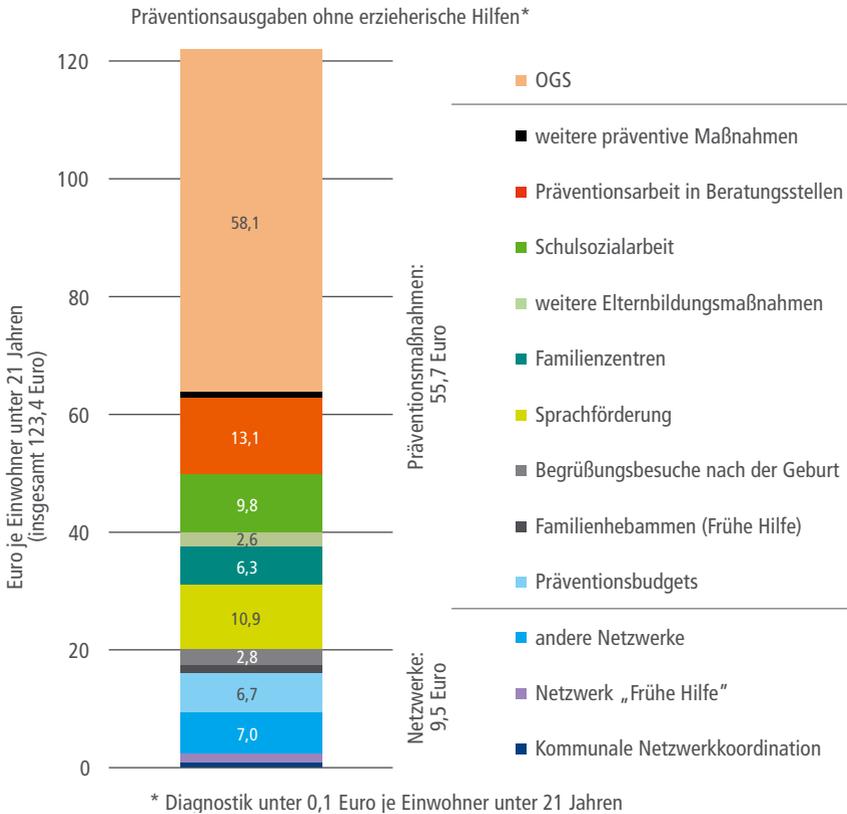
Jenseits der Kinder- und Jugendhilfe wurden im Rahmen der Sondererhebung von con\_sens weitere präventive Aufgaben erfasst. Hierzu zählen beispielsweise die Begrüßungsbesuche im Rahmen der Frühen Hilfen, die Familienhebammen, die Sprachförderung, die Familienzentren, die Schulsozialarbeit, die Arbeit der Netzwerke sowie die Ausgaben für die offene Ganztagsbetreuung (OGS) in Schulen. Dabei sollten von den Befragten nur solche Ausgaben angegeben werden, die als zusätzliche Maßnahmen neben der Regelförderung durchgeführt wurden. An der aufwendigen Befragung haben zehn der 18 Modellkommunen aus „Kein Kind zurücklassen!“ teilgenommen.

In den teilnehmenden Modellkommunen von „Kein Kind zurücklassen!“ wurden im Durchschnitt 9,5 Euro je Jugendeinwohner für Netzwerke und 55,7 Euro für Präventionsmaßnahmen verausgabt (vgl. Abbildung 4). Im Rahmen der offenen Ganztagschule kamen noch einmal 58,1 Euro hinzu.<sup>5</sup> Verglichen mit den 115,4 Euro präventiver Jugendhilfe je Jugendeinwohner, die über die Jugendhilfestatistik erfasst wird, zeigt der hier erfasste Betrag von 123,4 Euro je Jugendeinwohner, dass nochmals ein etwa gleich großer Betrag für Prävention zu erwarten ist (zur Gesamtbewertung siehe con\_sens 2015).

---

<sup>5</sup> In zwei Kommunen betrug der Wert null, sodass der Durchschnittswert ohne diese zwei 66,9 Euro je Jugendeinwohner betrug. Weil allerdings 64,4 Prozent der Mittel für die OGS allein in einer Kommune verausgabt wurden, ist als Mittelwert für die restlichen Kommunen nur ein Betrag von 32,6 Euro anzusetzen. Insofern sind die Durchschnittswerte bei der kleinen Anzahl der Kommunen nicht als repräsentativ anzusehen.

Abbildung 4: Präventionsausgaben ohne erzieherische Hilfen 2013 der Modellkommunen „Kein Kind zurücklassen!“ je Einwohner unter 21 Jahren



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben von con\_sens.

© Bertelsmann Stiftung und FORA 2016, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

Die Gesamtausgaben für Netzwerke variierten zwischen 0,9 und 26,5 Euro je Jugendeinwohner sowie bei den Maßnahmen zwischen 19,7 und 87,4 Euro je Jugendeinwohner. Schwerpunkte unter den Maßnahmen sind die Präventionsarbeit in Beratungsstellen (13,1 Euro/Ew. u21), die Sprachförderung (10,9 Euro/Ew. u21),

die Schulsozialarbeit (9,8 Euro/Ew. u21) sowie die Arbeit in den Familienzentren (6,3 Euro/Ew. u21). Die Frühe Hilfe durch Familienhebammen und Begrüßungsbesuche sowie das Netzwerk „Frühe Hilfe“ kommt zusammen auf einen Betrag von 5,6 Euro je Einwohner unter 21 Jahren, wobei der Bezug auf diese Alterskasse hier nur für den Vergleich der Präventionsarten sinnvoll ist.<sup>6</sup> In einem Fall bestand ein gesamthaftes Präventionsbudget, in das alle abgefragten Maßnahmen einfließen.

Die Aufwendungen für Präventionsnetzwerke wurden zu 31,3 Prozent extern bezuschusst. Bei den Maßnahmen waren es nur 26,1 Prozent. Bei letzteren waren allerdings die Zuschussanteile bei den Familienhebammen, der Sprachförderung und den Familienzentren deutlich höher. Sie betragen 96,5, 50,4 und 92,3 Prozent. Hierfür bestehen teilweise größere Fördertöpfe.

Eine Verortung der Ausgaben im jeweiligen Kommunalhaushalt erfolgte nicht, um die Abfrage nicht noch schwieriger zu machen, als sie ohnehin schon war. Es ist aber davon auszugehen, dass vor allem folgende Produktgruppen mit berührt waren:

- 242 Fördermaßnahmen für Schüler
- 243 sonstige schulische Aufgaben
- 361 Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege, darunter Familienzentren und Fördermaßnahmen
- 414 Gesundheitsschutz und -pflege, darunter Gesundheitserziehung und -beratung
- 421 Förderung des Sports

Die hier zusammengetragenen Informationen stehen unverbunden nebeneinander. Das Ziel für die Zukunft wäre, ihre engere Verknüpfung in einem wirkungsorientierten Kommunalhaushalt zu den fiskalischen Kennzahlen herzustellen. Das heißt: Für die einzelnen Maßnahmen und Netzwerke wäre es notwendig, folgende Aspekte spezifisch zu beschreiben:

---

6 Gemessen an der geringeren Zahl der unter 6-Jährigen wäre der Aufwand rund dreimal so groß.

- die Ursachenhypothese bezüglich des Problems (Was ist Ursache?)
- seine fiskalische Konsequenz (Wie bzw. wo schlägt das Problem finanziell zu Buche?)
- den Maßnahmenansatz und seine Wirkungshypothese bezogen auf das Problem (Womit kann das Problem wirksam behoben bzw. im Voraus vermieden werden?)
- das, was auch im Rahmen eines umfassenderen strategischen Ansatzes erfolgen kann (Handelt es sich um ein allein stehendes Problem oder müssen verschiedene Faktoren berücksichtigt werden?)
- eine Ableitung von Indikatoren zur Messung der Maßnahmenwirkung (Woran lässt sich die Wirksamkeit der Maßnahme erkennen und messen?)

Letztendlich ist der finanzielle Aufwand zu erfassen und in Bezug zu den anfallenden bzw. den potenziell zu erwartenden sozialen Kosten zu stellen.

Teilweise finden sich diese Informationen bereits in den einzelnen Produktbeschreibungen der Haushalte wieder. Prävention als Aufgabenstellung ist dabei ein Hinweis und die Nennung von Fördermaßnahmen und erreichten Personen eine erste Quantifizierung. Jedoch gibt es weder eine allgemeine Systematik noch werden die Informationen unter dem Querschnittsthema Prävention nochmals separat zusammengestellt. Dies wäre ein erster Schritt, um einen Überblick zu erhalten.

Mit ihrem Präventionsbudget ist die kreisfreie Stadt Hamm aber noch einen Schritt weiter gegangen. Nach Vorarbeiten in den Jahren 2013/2014 hat sie im Haushaltsplan 2015/2016 erstmals in einem Präventionsbudget für Kinder, Jugendliche und Eltern (Produkt 060501) die präventiven Aufgaben gebündelt (Stadt Hamm 2015: 51–31 bis 51–34). Darunter befinden sich beispielsweise die Aufgaben der Erziehungsberatungsstellen, die Elternschulen, Angebote aus dem Bildungs- und Teilhabepaket, Präventionsangebote an Schulen bis hin zu den Begrüßungsbesuchen bei Eltern. Das als „pflichtig“ gekennzeichnete Produkt wies 2013 noch Aufwendungen von 3,31 Millionen Euro auf, die in den Ansätzen der drei Folgejahre auf 3,67 Millionen Euro, 5,44 Millionen Euro und 5,37 Millionen Euro anwachsen sollten (Stadt Hamm 2015: 51–34).

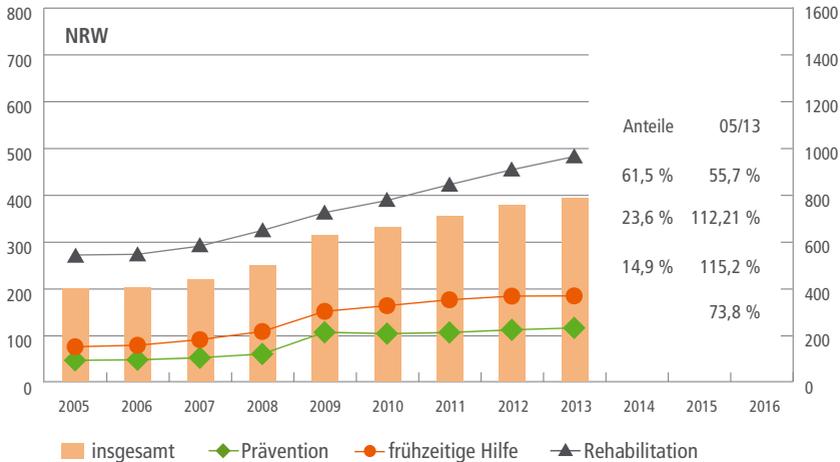
## 6.2 Gesamtstädtisches Monitoring

### 6.2.1 Fiskalische Indikatoren zur Erfassung von Prävention und sozialen Kosten

Die fiskalischen Indikatoren zur Erfassung von Prävention und sozialen Kosten werden hier in drei Kategorien unterteilt: Prävention im Sinne von Risikoversorge, frühzeitige Hilfen als Maßnahmen zur Schadensbegrenzung und -behebung vor einer Eskalation und Rehabilitation im Falle einer Krisenintervention (Micosatt und Yilmaz 2015: 36 f., 40). Der Bereich der frühzeitigen Hilfen muss in einem weiten Sinne eigentlich auch schon den sozialen Kosten zugerechnet werden, wird hier aber aus methodischen Gründen getrennt betrachtet. Unter diesen drei Obergruppen sollen am Ende alle finanziellen Beiträge der fiskalischen Einzelindikatoren zu drei Zentralindikatoren zusammengefasst, d. h. aufaddiert werden. Das Ergebnis soll in Form der Abbildung 5 den Entwicklungsverlauf dieser drei Kostenbereiche darstellen und damit zeigen, ob und was sich fiskalisch bewegt. Da das Modell noch nicht vollständig ausgebaut ist – es fehlen z. B. die Kosten der Arbeitsmarktintegration, für die ein komplexer Abruf aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit notwendig wäre –, wurde hier beispielhaft der Bereich Jugendhilfe dargestellt und dafür wiederum beispielhaft die Raumebene Nordrhein-Westfalen insgesamt gewählt. Die Abbildung 5 ist dabei erst unter Berücksichtigung der folgenden Informationen zu interpretieren.

Was den Linienverlauf bewegt, hängt nicht nur von den Maßnahmen und Wirkungen der Prävention allein ab. In diesem Fall zeigt sich erst einmal nur, dass in den letzten Jahren vor allem die sozialen Kosten der Rehabilitation in Nordrhein-Westfalen stark und vor allem kontinuierlich angewachsen sind. Dabei trägt die „Optik“, denn diese sind mit 55,7 Prozent weniger als halb so stark gestiegen wie die Ausgaben für die beiden anderen Bereiche. Deren Zuwachs fand vor allem von 2008 auf 2009 statt. Aufgrund des hohen Anteils der Ausgaben für Rehabilitation (61,5 %) fällt deren Anstieg aber besonders „ins Auge“. Im ausgebauten Zustand müssten in diese Ausgabenverläufe weitere soziale Kosten, wie beispielsweise die Kosten der Jugendarbeitslosigkeit – sofern diese auf unzureichenden Bildungsabschlüssen beruht mit integriert werden –, um das Bild zu vervollständigen.

Abbildung 5: Entwicklung der Ausgaben für Prävention, frühzeitige Hilfen und Rehabilitation von 2005 bis 2013 am Beispiel des Bereichs Jugendhilfe in Nordrhein-Westfalen – in Mio. Euro



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

© Bertelsmann Stiftung und FORA 2016, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

Für das Monitoring werden zunächst die direkt entstehenden Kosten und deren Träger in den Fokus gerückt. Indirekte Kosten, die erst in der Erwerbsphase auftreten und nicht direkt messbar sind (wie z. B. entgangene Steuereinnahmen oder Sozialversicherungsbeiträge), sowie deren Träger lassen sich nur über Modellrechnungen erfassen, die im Abschnitt 6.3 behandelt werden.

Da die Kommunen als Träger der Jugendhilfe maßgeblicher Ausgangspunkt des Berichtssystems sind,<sup>7</sup> stehen sie in dessen Zentrum. Davon ausgehend sind weitere Träger mit ihren Beiträgen zur Prävention und mit ihren Aufwendungen für soziale Kosten mit in das System aufzunehmen. Für jene stehen aber Daten nur begrenzt zur Verfügung, weil ihre Organisationseinheiten einerseits nicht an den kommunalen

<sup>7</sup> Für die Steuerung und Koordination der Präventionsketten bzw. -netzwerke bieten sich die kommunalen Jugendämter an, da sie gesetzlich die Gesamtverantwortung für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe haben (§§ 79, 80 SGB VIII) und dabei auch schon zur Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen und Institutionen, die die „Lebenssituation junger Menschen und ihrer Familien“ betreffen, angehalten sind (§ 81 SGB VIII). Sie bilden damit den gemeinsamen Schnittpunkt aller Akteure, die sich um Kinder und Jugendliche bemühen.

Grenzen orientiert sind und damit keine kommunalscharfen Daten vorliegen. Diese müssten also erst über Sonderrechnungen ermittelt werden. Andererseits agieren viele Träger auch als Unternehmen bzw. private Organisationen und haben damit ein Interesse am Schutz ihrer betriebsinternen Daten.

Im Folgenden werden die Indikatoren entsprechend der oben genannten Dreiteilung behandelt. Dabei werden zunächst jeweils die Indikatoren behandelt, für die im Rahmen amtlicher Statistiken Daten vorliegen. Für sie wird dann das System beispielhaft mit empirischen Daten für das Land Nordrhein-Westfalen gefüllt. Aufgrund des großen Umfangs erfolgt dies aber nicht innerhalb dieser Publikation, sondern in einem separaten Datenband. Dieser basiert auf einer Excel-Tabelle, die prinzipiell für jede Kommune generiert werden kann. Problematisch dabei ist, dass in Nordrhein-Westfalen nicht jede Gemeinde auch Träger der Jugendhilfe ist und nicht jeder Kreis für alle seine Gemeinden die Funktion des Jugendhilfeträgers ausfüllt. Im kreisangehörigen Raum ergeben sich folglich größere „technische“ Probleme bei der Erfassung der jeweiligen Bezugsgröße für die Kreise. Sofern Daten nur auf der Kreisebene vorliegen, lassen sich ferner auch keine gemeindeschaffen Indikatoren bilden.

Darüber hinaus werden aber auch solche Indikatoren benannt, die in einem Beobachtungssystem zusätzlich wünschenswert wären bzw. die noch nicht in das Berichtssystem integriert werden konnten.

Die einzelnen Indikatoren werden jeweils kurz charakterisiert und ihre Stellung im Ursache-Wirkungsgefüge verdeutlicht. Dabei werden ausgehend von einem ausgewählten Merkmal bzw. Produktbereich (z. B. Heimerziehung) verschiedene Indikatoren gebildet:

- Absolute Werte der Ausgaben bezeichnen jeweils den – in diesem Fall – kommunalen Finanzierungsbedarf in einem Jahr: Wie viel Geld muss tatsächlich bereitgestellt werden?
- Im Zusammenhang mit den Ausgaben stehen die absoluten Werte der Leistungsempfänger. Sie sind ursächlich für die Ausgaben und zeigen den kommunalen Problemdruck in einem Jahr: Für wie viele Kinder und Jugendliche muss Geld für Maßnahmen und Hilfen bereitgestellt werden?

- Die Entwicklung der absoluten Werte weist auf zu- oder abnehmende Bedarfe hin, die ein Kommunalhaushalt tatsächlich zu bewältigen hat. Die Entwicklung ist aber auch im Verhältnis zu anderen Hilfen zu bewerten, um mögliche Umstellungen in der Fallsteuerung zu erkennen. Diese könnten einerseits in einer nur quantitativen Verschiebung (z. B. weniger Heimerziehung, aber mehr Vollzeitpflege), andererseits in einer qualitativen Verschiebung durch frühzeitigeres Eingreifen (z. B. mehr bzw. intensivere sozialpädagogische Familienhilfe) begründet sein.
- Pro-Kopf-Werte der Ausgabenintensität (Ausgaben je Jugendeinwohner) und der Falldichte (Leistungsempfänger je Jugendeinwohner) sind vor allem ein Maß zum Vergleich mit anderen Kommunen, kommunalen Gruppen oder dem Landesdurchschnitt. Sie zeigen den relativen Problemdruck auf: Ist der Problemdruck in einer Kommune hoch, niedrig oder durchschnittlich? Hier wurde der Bezug zum Landesdurchschnitt (Index NRW = 100) und der Bezug zur Gruppe der kreisfreien Städte bzw. des kreisangehörigen Raumes gewählt. Jugendeinwohner kann je nach Hilfeart die Altersklasse unter 18 oder unter 21 Jahren sein. Hilfen an über 21-Jährige und Ältere kommen zumindest in der Jugendhilfe nur noch in einem geringen Umfang vor, weshalb der Bezug auf die unter 25-Jährigen ein verzerrtes Bild abgeben würde. Anders sieht es bei den Leistungen der Grundsicherung für Arbeit suchende Jugendliche (SGB II) aus: Hier wird üblicherweise der Bezug zu den unter 25-Jährigen gewählt.
- An der Entwicklung der Pro-Kopf-Werte ist zu erkennen, ob der relative Problemdruck steigt, fällt oder gleich bleibt. Vor dem Hintergrund einer zu- oder abnehmenden Zahl an Kindern und Jugendlichen kann so der demographische Effekt herausgearbeitet werden, der auf die Entwicklung der absoluten Werte einwirkt. Im Fall der Abbildung 5 würde sich zeigen, dass durch den Rückgang der Zahl der Kinder und Jugendlichen unter 21 Jahren der Problemdruck angestiegen ist. Die Gesamtausgaben nahmen pro Kopf um 94,9 Prozent zu, das sind 21,1 Prozentpunkte mehr als der absolute Zuwachs. Grund: Die Zahl der Jugendeinwohner ist in dieser Zeit um 23,1 Prozent gesunken. Neben dem demographischen Effekt (vgl. Abschnitt 6.2.3.2.) nehmen aber auch Änderungen der Kostenintensität Einfluss auf die Pro-Kopf-Entwicklung der Gesamtausgaben.

- Die Kosten je Leistungsempfänger zeigen die Kostenintensität einer Maßnahme bzw. Hilfeart auf. Sie ist im Vergleich zu anderen Hilfen zu bewerten (Ist die Hilfe kostenintensiv?) und gibt im Vergleich zu anderen Kommunen einen Hinweis auf mögliche unterschiedliche Herangehensweisen in den Kommunen (Arbeitet die Kommune kostenintensiv?), wobei damit noch keine Aussage über die Wirtschaftlichkeit getroffen ist. Gerade hier käme es darauf an, das Ergebnis der Hilfe und seinen nachhaltigen Bestand zu betrachten, um eine Wirksamkeitsbewertung abgeben zu können. Dazu bedürfte es aber einer längerfristigen Fallbeobachtung auf der Maßnahmenebene.

Jenseits der Indikatoren für die Gesamtvolumina müssen aber auch strukturelle Komponenten der Merkmale in den Blick genommen werden. Dafür liegen meist nur Angaben über die Leistungsempfänger vor.

- An der Zahl bzw. dem Anteil der Leistungsempfänger nach Altersklassen lassen sich die altersspezifischen Schwerpunkte der Hilfen erkennen: Welches Alter ist am stärksten von Problemen betroffen?
- Die Entwicklung der Zahl bzw. des Anteils der Leistungsempfänger nach Altersklassen lässt gerade im Fall früh greifender Präventionsmaßnahmen Rückschlüsse zu, ob hier bei einem Absinken der Empfängerzahl in den unteren Altersklassen möglicherweise Prävention gewirkt hat. Greift Prävention in der angesprochenen Altersklasse?
- In Bezug auf die Jugendhilfe ist ferner der Anteil der möglichen Ursachen (Haupt- und Nebengründe) für eine Hilfemaßnahme von Bedeutung. Nicht jede Hilfeursache lässt sich durch Prävention ausschließen. Dazu gehören beispielsweise der Tod eines Elternteils oder aber die Übernahme von einem anderen Jugendamt. Auch wenn die Kategorisierung von den subjektiven Einschätzungen der jeweiligen Fallbetreuer abhängt, lassen die Anteile eine Abwägung über die potenzielle Beeinflussbarkeit durch Prävention zu.
- Letztlich kann der Anteil der vorzeitigen Maßnahmenabbrüche einen Hinweis auf den Erfolg der Hilfen geben.

Je nach Datenlage können also für eine Beurteilung unterschiedlich viele Hinweise herangezogen werden, die einen Rückschluss auf die Wirkung von Prävention geben, wobei für das dargestellte Beispiel sehr viele Indikatoren gebildet werden können. Insofern ergibt sich das Problem, dass die Fülle der zur Verfügung stehenden Daten die Transparenz des Beobachtungssystems gefährdet. Hier gilt es, anhand von Fallbeispielen die Praktikabilität zu testen.

Die Datenfülle ist aber nicht immer gegeben. Die Tiefe hängt u. a. davon ab, ob zu den jeweiligen Ausgaben auch Angaben über die Leistungsbezieher bzw. Nutzer vorliegen. Darüber hinaus greift auch der Datenschutz in die Analysemöglichkeiten ein. Daten über die Empfänger von Leistungen, beispielsweise der Kinder- und Jugendhilfe, werden nur dann veröffentlicht, wenn mindestens drei Fälle vorliegen und durch Rückrechnung keine Geheimhaltungsfälle aufgedeckt werden können. Liegen nicht genügend Fälle vor und werden die Daten daher nicht veröffentlicht, fehlen dann immer Werte für mindestens zwei Hilfearten und zwei Gemeinden. Die Auswertungsprobleme erhöhen sich damit in dem Maße, wie die Kommunen und damit die Fallzahlen kleiner werden und/oder die Hilfen als solche oder bestimmte Strukturmerkmale wie das Alter geringe Fallzahlen aufweisen.

### 6.2.1.1 Prävention

Für die Prävention wurden schon in Abschnitt 6.1 die in Betracht kommenden Produktbereiche für das Beobachtungssystem benannt. Hier werden sie nun spezifischer in Bezug auf ihre empirische Basis dargestellt. Allerdings liegen derzeit nur für die Jugendarbeit und die Förderung der Erziehung in der Familie auch tatsächlich Daten aus der Jugendhilfestatistik vor.

<b>Merkmal/Produkt</b>	<b>1.1: Jugendarbeit (§ 11 SGB VIII)</b>
<b>Träger</b>	Gemeinde/Kreis: Jugendamt
<b>Obergruppe</b>	<b>Prävention</b>
<b>Charakter</b>	Sammelgruppe für allgemeine Angebote an Kinder und Jugendliche zur Freizeitgestaltung und Erholung, für außerschulische Bildung und Jugendbegegnungen, meist durch kommunale Bezuschussung der Arbeit freier Träger und lokaler Jugendverbände; Möglichkeit der Konzentration der Mittel auf sozial benachteiligte Stadträume verbunden mit einer Zielvorgabe der Mittelverwendung
<b>Altersbezug</b>	Bis unter 21 Jahre (max. 25 Jahre)
<b>Ziel</b>	Stärkung der Persönlichkeitsbildung durch Förderung kultureller, politischer und sozialer Kompetenzen; Vermeidung von Fehlentwicklungen
<b>Ausprägung</b>	Ausgaben: Jahressummen Angaben über Nutzer liegen nicht vor.
<b>Indikator</b>	Ausgaben absolut/je Einwohner im Alter von 6 bis unter 21 Jahren
<b>Verfügbarkeit Quelle räumliche Ebene zeitlich</b>	IT.NRW: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe Gemeinden und Kreise Ausgaben: 2005 bis 2014
<b>Bemerkung</b>	–

<b>Merkmal/Produkt</b>	<b>1.2: Förderung der Erziehung in der Familie (§§ 14–21 ohne § 19 SGB VIII)</b>
<b>Träger</b>	Gemeinde/Kreis: Jugendamt
<b>Obergruppe</b>	<b>Prävention</b>
<b>Charakter</b>	Sammelgruppe für allgemeine Angebote an Jugendliche und Familien in belasteten Situationen zur Erholung, Angebote der Familienbildung, Beratungsangebote in Problemsituationen
<b>Altersbezug</b>	0 bis unter 21 Jahre (max. 25 Jahre)
<b>Ziel</b>	Stärkung von Eltern in der Erziehungskompetenz und von Kindern in der Persönlichkeitsbildung; Vermeidung von Fehlentwicklungen
<b>Ausprägung</b>	Ausgaben: Jahressummen Angaben über Nutzer liegen nicht vor.
<b>Indikator</b>	Ausgaben absolut/je Einwohner im Alter von unter 21 Jahren
<b>Verfügbarkeit Quelle räumliche Ebene zeitlich</b>	IT.NRW: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe Gemeinden und Kreise Ausgaben: 2005 bis 2014
<b>Bemerkung</b>	Schwerpunktzuordnung; enthält auch Teile des Bereichs „frühzeitige Hilfen“. Bei direktem Zugriff auf kommunale Daten dürften nur die Hilfen nach §§ 14 und 16 SGB VIII hier aufgeführt werden.

Jenseits der Ausgaben in diesen beiden Teilen der Kinder- und Jugendhilfe wäre die Erhebung in weiteren Bereichen wünschenswert. Diese müssten den Kriterien entsprechen, die bei der einmaligen von con\_sens durchgeführten freiwilligen Kommunalumfrage berücksichtigt wurden (s. Abschnitt 6.1). Die zu erfassenden Aufgaben:

- müssten zusätzlich zu bereits regelfinanzierten Aufgaben durchgeführt werden
- müssten primärpräventiven Charakter haben (dies müsste auch der alleinige Hauptzweck sein)
- dürften in keinem andern Bereich der Jugendhilfe bereits erfasst sein

Sofern es sich also um eine freiwillige Zusatzfinanzierung handelt, wäre nur dieser Teil zu berücksichtigen, etwa zusätzliche Ausgaben für Förderung von Kindern in Familienzentren oder im offenen Ganztagsbetrieb der Schulen. Bei Aufgaben mit einem eigenständigen Charakter erübrigt sich die Herauslösung des Teilbetrages. Für diese Aufgaben sollte aber geprüft werden, ob nicht eine einheitliche Haushaltssposition geschaffen werden kann, die einen gezielten statistischen Zugriff ermöglicht. Beispielhaft könnte dies für die Frühe Hilfen geschehen, in deren Rahmen die Begrüßungsbesuche und der Einsatz von Familienhebammen erfolgt oder aber das Risikoscreening in Geburtskliniken und bei Gynäkologen bezuschusst wird. Inwieweit dabei eine Sammelposition eingeführt werden muss, weil verschiedene Ämter beteiligt sind, wäre jeweils zu prüfen.

Für eine vollständigere Präventionserfassung sollte ferner geprüft werden, ob der Erhebungskreis nicht auf andere Präventionsträger ausgedehnt werden kann. Hierfür käme insbesondere das Gesundheitswesen infrage. Gynäkologen und Geburtskliniken sowie die Krankenkassen haben hier einen größeren Anteil an der Prävention.

Primär stehen dabei die Bruttoausgaben im Fokus. Da in diesem Bereich allerdings eine starke Förderkomponente besteht, wäre zu überlegen, ob nicht zusätzlich auch die Fördergelder mit erhoben werden sollen, um den kommunalen Nettoaufwand zu erfassen.

Die nachfolgenden Merkmale können also als wünschenswerte Zusatzinformationen bezeichnet werden.

<b>Merkmal/Produkt</b>	<b>1.3: Frühe Hilfen</b>
<b>Träger</b>	Gemeinde/Kreis: Jugendamt/Gesundheitsamt Gesundheitswesen: Gynäkologen und Geburtskliniken; Krankenkassen
<b>Obergruppe</b>	<b>Prävention</b>
<b>Charakter</b>	Frühzeitige Identifizierung von Schwangerschaften in einem problematischen Umfeld (Risikoscreening) und Vermittlung frühzeitiger Hilfsangebote (Familienhebammen)
<b>Altersbezug</b>	Ungeborene bis Kinder unter 3 Jahren
<b>Ziel</b>	Förderung von schwangeren Frauen und Beratung sowie Unterstützung von Eltern vor allem aus sozial benachteiligten Verhältnissen; Nachteilsausgleich und Vermeidung von Fehlentwicklungen
<b>Ausprägung</b>	Ausgaben: Jahressummen (Maßnahmen und Netzwerke) Nutzer: Identifizierte Risikoschwangerschaften Zahl der Begrüßungsbesuche Zahl der eingesetzten Familienhebammen Zahl der betreuten Schwangeren/Eltern
<b>Indikator</b>	Ausgaben: absolut je Einwohner im Alter von unter 3 Jahren Nutzer: Anteil betreuter Geborener je 100 Geborene
<b>Verfügbarkeit Quelle räumliche Ebene zeitlich</b>	Nicht vorhanden → Erhebung beim Träger – –
<b>Bemerkung</b>	Siehe auch lfd. Nr. 4.1. zur Erfassung von untergewichtigen Neugeborenen.

<b>Merkmal/Produkt</b>	<b>1.4: Familienzentren</b> Nur zusätzlich neben der Regeleinrichtung bestehende Angebote
<b>Träger</b>	Gemeinde/Kreis: Jugendamt
<b>Obergruppe</b>	<b>Prävention</b>
<b>Charakter</b>	Infrastruktureinrichtung, die an Kindertageseinrichtungen angeschlossen ist und deren Arbeit unterstützt sowie durch eine Beratungsfunktion für die Eltern erweitert
<b>Altersbezug</b>	0 bis unter 6 Jahre
<b>Ziel</b>	Förderung von Kindern und Beratung und Unterstützung von Eltern vor allem aus sozial benachteiligten Verhältnissen; Nachteilsausgleich
<b>Ausprägung</b>	Ausgaben: Jahressummen
<b>Indikator</b>	Ausgaben absolut/je Einwohner im Alter von unter 6 Jahren
<b>Verfügbarkeit Quelle räumliche Ebene zeitlich</b>	Nicht vorhanden → Erhebung beim Träger – –
<b>Bemerkung</b>	–

<b>Merkmal/Produkt</b>	<b>1.5: Sprachförderung</b> Nur zusätzlich zu den in Regeleinrichtungen bestehenden Angeboten (ohne Integrationsmaßnahmen für Kinder von Asylbewerbern und Flüchtlingen)
<b>Träger</b>	Gemeinde/Kreis: Jugendamt/sonstige
<b>Obergruppe</b>	<b>Prävention</b>
<b>Charakter</b>	Nachteilsausgleich
<b>Altersbezug</b>	0 bis unter 6 Jahre
<b>Ziel</b>	Förderung von Kindern vor allem aus sozial benachteiligten Verhältnissen; Vermeidung von Fehlentwicklungen
<b>Ausprägung</b>	Ausgaben: Jahressummen
<b>Indikator</b>	Ausgaben absolut/je Einwohner unter 6 Jahren
<b>Verfügbarkeit Quelle</b>	Nicht vorhanden → Erhebung beim Träger
<b>räumliche Ebene</b>	–
<b>zeitlich</b>	–
<b>Bemerkung</b>	–

<b>Merkmal/Produkt</b>	<b>1.6: Schulsozialarbeit</b>
<b>Träger</b>	Gemeinde/Kreis: Jugendamt/Schulamt Land: ggf. Umwandlung von Lehrerstellen
<b>Obergruppe</b>	<b>Prävention</b>
<b>Charakter</b>	Gegenstand der Arbeit sind u. a. Beratung und Einzelfallhilfe, sozialpädagogische Gruppenarbeit, Präventionsarbeit sowie Krisenintervention und die Arbeit mit den Eltern.
<b>Altersbezug</b>	6 bis unter 21 Jahre
<b>Ziel</b>	Ausgleich sozialer Benachteiligungen und Überwindung individueller Beeinträchtigungen, insbesondere bei sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen, zur Vermeidung von Fehlentwicklungen
<b>Ausprägung</b>	Ausgaben: Jahressummen Umfang des eingesetzten Personals
<b>Indikator</b>	Ausgaben absolut/je Einwohner im Alter von 6 bis unter 21 Jahren Sozialarbeiter je 100 Schüler
<b>Verfügbarkeit Quelle</b>	Nicht vorhanden → Erhebung beim Träger
<b>räumliche Ebene</b>	Schüler: IT.NRW, Bildungsberichterstattung
<b>zeitlich</b>	–
<b>Bemerkung</b>	Sofern die Schulsozialarbeit Teil der Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII ist, ist dieser Teil durch die Jugendhilfestatistik erfasst. Darüber hinaus ist es wünschenswert, diejenigen Ausgaben zu erfassen, die von Kommunen bzw. dem Land im Bereich Schule verausgabt werden.

<b>Merkmal/Produkt</b>	<b>1.7: Offener Ganzttag an Schulen</b> Nur zusätzlich neben der Regeleinrichtung bestehende Angebote
<b>Träger</b>	Gemeinde/Kreis: Schulamt/Jugendamt
<b>Obergruppe</b>	<b>Prävention</b>
<b>Charakter</b>	Regelinfrastruktur, die an die Schule angeschlossen ist und deren Arbeit unterstützen soll
<b>Altersbezug</b>	6 bis unter 18 Jahre
<b>Ziel</b>	Förderung und Unterstützung von Kindern vor allem aus sozial benachteiligten Verhältnissen; Nachteilsausgleich; Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf
<b>Ausprägung</b>	Ausgaben: Jahressummen Schüler: siehe unter Bemerkung
<b>Indikator</b>	Ausgaben absolut/je Einwohner im Alter von 6 bis unter 18 Jahren
<b>Verfügbarkeit Quelle räumliche Ebene zeitlich</b>	Nicht vorhanden → Erhebung beim Träger – –
<b>Bemerkung</b>	Die Zahl der Schüler im offenen Ganztagsbetrieb wird insgesamt erfasst und im Monitoring im Bereich „Kontext“ dargestellt (Nr. 5.2).

<b>Merkmal/Produkt</b>	<b>1.8: Gesundheitsvorsorge</b>
<b>Träger</b>	Gemeinde/Kreis: Gesundheitsamt
<b>Obergruppe</b>	<b>Prävention</b>
<b>Charakter</b>	Regelinfrastruktur in Form von Schuluntersuchungen, Zahngesundheit, Aufklärungsarbeit über gesundheitliche Gefahren
<b>Altersbezug</b>	0 bis unter 18 Jahre
<b>Ziel</b>	Früherkennung von gesundheitlichen Beeinträchtigungen; Beratung von Eltern und Kindern/Jugendlichen; Ernährungsberatung, Suchtberatung
<b>Ausprägung</b>	Ausgaben: Jahressummen Nutzer: untersuchte Schüler durchgeführte Beratungen
<b>Indikator</b>	Ausgaben absolut/je Einwohner im Alter von 0 bis unter 18 Jahren
<b>Verfügbarkeit Quelle räumliche Ebene zeitlich</b>	Nicht vorhanden → Erhebung beim Träger – –
<b>Bemerkung</b>	Im kreisangehörigen Raum müssten Daten der Kreisgesundheitsämter räumlich aufgeschlüsselt werden. Zu berücksichtigen sind kommunale Kooperationen mit Krankenkassen und deren Präventionsprojekten.

<b>Merkmal/Produkt</b>	<b>1.9: Bewegungs- und Sportförderung</b>
<b>Träger</b>	Gemeinde/Kreis: Sportamt u. a.
<b>Obergruppe</b>	<b>Prävention</b>
<b>Charakter</b>	Bewegungsförderung; Förderung des Sports
<b>Altersbezug</b>	0 bis unter 18 Jahre
<b>Ziel</b>	Vorbeugung von Adipositas und anderen Zivilisationskrankheiten
<b>Ausprägung</b>	Ausgaben: Jahressummen
<b>Indikator</b>	Ausgaben absolut/je Einwohner im Alter von 0 bis unter 18 Jahren
<b>Verfügbarkeit Quelle</b>	Nicht vorhanden → Erhebung beim Träger
<b>räumliche Ebene</b>	–
<b>zeitlich</b>	–
<b>Bemerkung</b>	Kooperationen mit Vereinen beachten.

### 6.2.1.2 Frühzeitige Hilfe

Frühzeitiges Eingreifen meint, dass nach Möglichkeit in dem frühen Stadium einer Problementwicklung Hilfen angeboten werden sollen, die eine Verfestigung bzw. weitere Eskalation des Problems verhindern und einen schnellen Pfadwechsel bei einem betroffenen Kind bzw. Jugendlichen oder seinen Eltern einleiten sollen. Primärprävention ist hier also erfolglos geblieben oder kam nicht zur Anwendung. Frühzeitiges Eingreifen bezieht sich nicht nur auf spezifische Angebote, sondern auch auf eine entsprechende Organisation und Fallsteuerung vor allem im Jugendamt als dem zentralen Ansprechpartner für Kinder und Eltern (vgl. Fußnote 6).

Die Ausgaben für frühzeitige Hilfen werden hier zwar nicht den sozialen Kosten zugerechnet, sie sind jedoch in einer Übersicht aller Kosten mitzuberücksichtigen (vgl. Abbildung 5). Die These ist, dass ein frühzeitiges Eingreifen – wie Prävention – spätere höhere Kosten vermeidet oder zumindest senkt. Insofern wäre die Reduktion sozialer Kosten für rehabilitierende Maßnahmen noch nicht als Erfolg zu veranschlagen, wenn im gleichen Moment ein Ansteigen der Kosten für frühzeitige Hilfen erfolgt. Lediglich der Nettobetrag der Ersparnis – der auch erst im längeren Zeitvergleich sichtbar wird, wenn tatsächlich die sozialen Kosten dauerhaft sinken – wäre als „Ersparnis“ zu bezeichnen.

Ausgaben für frühzeitige Hilfen ergeben sich vor allem im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe. Darüber hinaus sind die allgemeinbildenden Schulen, die berufliche Bildung, der Gesundheitsbereich sowie die Polizei und die Justiz betroffen. Dabei liegen wieder nur für einen Teil der Bereiche Daten vor oder können geschätzt werden. Darüber hinaus gibt es einen Bereich wünschenswerter Daten.

<b>Merkmal/Produkt</b>	<b>2.1: Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII)</b>
<b>Träger</b>	Gemeinde/Kreis: Jugendamt
<b>Obergruppe</b>	<b>Frühzeitige Hilfe</b>
<b>Charakter</b>	Sammelgruppe für Angebote an Jugendliche zur Vorbereitung auf den Beruf; Berufseinstiegsbegleitung
<b>Altersbezug</b>	Bis unter 21 Jahre (max. 25 Jahre)
<b>Ziel</b>	Berufsvorbereitung, vor allem Stärkung beruflicher Kompetenzen
<b>Ausprägung</b>	Ausgaben: Jahressummen Angaben über Nutzer liegen nicht vor.
<b>Indikator</b>	Ausgaben absolut/je Einwohner von 15 bis unter 21 Jahren
<b>Verfügbarkeit Quelle räumliche Ebene zeitlich</b>	IT.NRW: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe Gemeinden und Kreise Ausgaben: 2005 bis 2014
<b>Bemerkung</b>	Sofern hier die Schulsozialarbeit integriert ist, wäre diese eher der Primärprävention zuzurechnen (siehe lfd. Nr. 1.6). Berufsförderung im Rahmen der Jugendsozialarbeit ist nachrangig gegenüber der Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit.

<b>Merkmal/Produkt</b>	<b>2.2: Andere Hilfen zur Erziehung (§ 27 SGB VIII)</b>
<b>Träger</b>	Gemeinde/Kreis: Jugendamt
<b>Obergruppe</b>	<b>Frühzeitige Hilfe</b>
<b>Charakter</b>	Familienergänzende Leistungen im Rahmen eines Hilfeplanverfahrens; siehe auch Bemerkung
<b>Altersbezug</b>	0 bis unter 21 Jahre (max. 25 Jahre)
<b>Ziel</b>	Stabilisierung der Situation des Kindes bzw. Jugendlichen und seiner Familien; Vermeidung weiterer sozialer Kosten durch spätere Arbeitslosigkeit (SGB II/SGB XII); Aufnahme von Erwerbstätigkeit (im späteren Lebensverlauf) zur Zahlung von Steuern und Sozialabgaben
<b>Ausprägung</b>	<p><b>Ausgaben:</b> Jahressummen bezogen auf Aufwendungen für unter 18-Jährige. Ausgaben für Volljährige werden unter den Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) erfasst.</p> <p><b>Empfänger:</b> im Jahresverlauf beendete und am Jahresende andauernde Hilfen;  differenziert nach vorrangig ambulant/teilstationär, vorrangig außerhalb der Familie, ergänzende bzw. sonstige Hilfen  Strukturelemente:  Alter: &lt;3 J./3 bis &lt;6 J./6 bis &lt;10 J./10 bis &lt;14 J./ 14 bis &lt;18 J./18 J. u. älter  Hauptgrund der Hilfestellung  Situation in der Herkunftsfamilie: Transfergeldbezug/alleinerziehend  Dauer der Hilfestellung  Beendigung durch vorzeitigen Abbruch (nicht ausgewertet)</p>
<b>Indikator</b>	Ausgaben absolut/je Einwohner unter 18 Jahren Empfänger je Einwohner unter 18 bzw. 21 Jahren <sup>7</sup> Altersspezifische Empfängerquoten
<b>Verfügbarkeit Quelle räumliche Ebene zeitlich</b>	IT.NRW: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe Jugendamtsbezirke Ausgaben: 2005 bis 2014 Empfänger: 2007 bis 2014; 2007/08 wegen Neufassung der Statistik nicht immer valide
<b>Bemerkung</b>	Je nach lokaler Ausrichtung der Jugendhilfe wird diese Form der Hilfe, bei der einzelne spezielle Hilfen (siehe lfd. Nr. 2.3. ff.) kombiniert oder auch weitere innovative Maßnahmen durchgeführt werden können, mehr oder weniger stark eingesetzt. Aus diesem Grund kann der Vergleich der Kommunen untereinander bzw. der Bezug auf einen Gruppendurchschnitt problematisch sein.

<b>Merkmal/Produkt</b>	2.3: Erziehungsberatung (§ 28 SGB VIII) 2.4: Soziale Gruppenarbeit (§ 29 SGB VIII) 2.5: Erziehungsbeistand (§ 30 SGB VIII) 2.6: Sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31 SGB VIII) 2.7: Erziehung in einer Tagesgruppe (§ 32 SGB VIII)
<b>Träger</b>	Gemeinde/Kreis: Jugendamt
<b>Obergruppe</b>	<b>Frühzeitige Hilfe</b>
<b>Charakter</b>	Familienergänzende Leistung im Rahmen eines Hilfeplanverfahrens
<b>Altersbezug</b>	0 bis unter 21 Jahre (max. 25 Jahre)
<b>Ziel</b>	Stabilisierung der Situation des Kindes bzw. Jugendlichen und seiner Familien; Vermeidung weiterer sozialer Kosten durch spätere Arbeitslosigkeit (SGB II/SGB XII); Aufnahme von Erwerbstätigkeit (im späteren Lebensverlauf) zur Zahlung von Steuern und Sozialabgaben
<b>Ausprägung</b>	Siehe lfd. Nr. 2.2
<b>Indikator</b>	Ausgaben absolut/je Einwohner unter 21 Jahren Empfänger je Einwohner unter 21 Jahren Altersspezifische Empfängerquoten
<b>Verfügbarkeit Quelle räumliche Ebene Zeitbezug</b>	IT.NRW: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe Jugendamtsbezirke Ausgaben: 2005 bis 2014 Empfänger: 2007 bis 2014; 2007/08 wegen Neufassung der Statistik nicht immer valide
<b>Bemerkung</b>	Hilfen, die auch im Rahmen der anderen Hilfen zur Erziehung nach § 27 SGB VIII eingesetzt werden, hier aber einzeln zum Einsatz kommen (siehe lfd. Nr. 2.2).

- 8 Die Jugendhilfe erfasst alle Ausgaben für die jungen Volljährigen ohne Differenzierung nur in Summe. Eine entsprechende Zählung der Empfänger erfolgt aber nicht. Insofern müssen die jungen Volljährigen einmal als Gesamtgruppe erfasst werden, um sie auf die Ausgaben beziehen zu können. Für die Empfängeranalyse ist aber eine differenzierte Betrachtung möglich, die auch sagt, wie viele junge Volljährige z. B. noch in Heimen untergebracht sind.

Merkmal	2.8: Klassenwiederholungen an allgemeinbildenden Schulen
Träger	Gemeinde/Kreis/Land
Obergruppe	<b>Frühzeitige Hilfe</b>
Charakter	Vorsorge vor dem Verfehlen des Schulabschlusses
Altersbezug	6 bis unter 18 Jahre
Ziel	Aufholen von Lerndefiziten und Erreichen des Schulabschlusses; Vermeidung einer Verfestigung der Fehlentwicklung
Ausprägung	Ausgaben für Klassenwiederholungen
Indikator	Ausgaben absolut/je Einwohner von 6 bis unter 18 Jahren
Verfügbarkeit Quelle	Nur als Schätzung anhand von Durchschnittskosten und Anzahl der Kinder mit Klassenwiederholungen möglich; durchschnittliche Kosten eines Schülers: Statistisches Bundesamt 2015; Klassenwiederholungen: IT.NRW: Kommunales Bildungsmonitoring Tab. D13.1 Berechnung nach Klemm 2009; wurde noch nicht ausgeführt
räumliche Ebene	Gemeinden/Kreise
Zeitbezug	Schuljahr 2005/06 bis 2015/16
Bemerkung	Siehe zu Klassenwiederholungen als Frühindikator die lfd. Nr. 4.4.

Das nachfolgende Merkmal kann als wünschenswerte Zusatzinformation bezeichnet werden.

Merkmal	2.9: Kriminalprävention
Träger	Land: Polizeidirektionen
Obergruppe	<b>Frühzeitige Hilfe</b>
Charakter	
Altersbezug	10 bis unter 18 Jahre
Ziel	Vermeidung des Einstiegs in eine kriminelle Karriere
Ausprägung	Ausgaben: Jahressummen Betreute Jugendliche
Indikator	Ausgaben absolut/je Einwohner im Alter von 10 bis unter 18 Jahren Betreute Jugendliche je Einwohner im Alter von 10 bis unter 18 Jahren
Verfügbarkeit Quelle	Nicht vorhanden → Erhebung beim Träger
räumliche Ebene	–
Zeitbezug	–
Bemerkung	–

### 6.2.1.3 Rehabilitation

Zur Rehabilitation als Teil der im engeren Sinne sozialen Kosten zählen vor allem familienersetzende Leistungen der Jugendhilfe und Leistungen der Nachqualifizierung durch die Bundesagentur für Arbeit, die teilweise ergänzt werden durch Programme des Europäischen Sozialfonds. Diese Kosten sind zu ergänzen um die weiteren sozialen Kosten für die Existenzsicherung in der Jugendarbeitslosigkeit, soweit sie qualifikationsbedingt sind.

<b>Merkmal/Produkt</b>	<b>3.1: Vorläufige Schutzmaßnahme (§ 42 SGB VIII)</b>
<b>Träger</b>	Gemeinde/Kreis: Jugendamt
<b>Obergruppe</b>	<b>Rehabilitation</b>
<b>Charakter</b>	Kurzfristige, familienersetzende Leistung der Krisenintervention
<b>Altersbezug</b>	0 bis unter 18 Jahre
<b>Ziel</b>	Nach einer Krisenbewertung Reintegration in die Familie mit oder ohne begleitende Maßnahmen (Einleitung eines Hilfeplanverfahrens) oder Einleitung familienersetzender Hilfen Vermeidung langfristiger sozialer Kosten durch passgenaue Hilfen zur Krisenüberwindung
<b>Ausprägung</b>	Ausgaben: Jahressummen Empfänger: im Jahresverlauf beendete und am Jahresende andauernde Hilfen Strukturelemente: Alter: <3 J./3 bis <6 J./6 bis <14 J./14 bis <18 J. Hauptgrund der Schutzmaßnahme Anregung der Schutzmaßnahme Dauer der Schutzmaßnahme
<b>Indikator</b>	Ausgaben absolut/je Einwohner unter 18 Jahren Empfänger je Einwohner unter 18 Jahren Altersspezifische Empfängerquoten
<b>Verfügbarkeit Quelle räumliche Ebene Zeitbezug</b>	IT.NRW: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe Jugendamtsbezirke Ausgaben: 2005 bis 2014 Empfänger: 2005 bis 2014
<b>Bemerkung</b>	–

<b>Merkmal/Produkt</b>	<b>3.2: Gemeinsame Wohnformen von Müttern/Vätern mit Kindern (§ 19 SGB VIII)</b>
<b>Träger</b>	Gemeinde/Kreis: Jugendamt
<b>Obergruppe</b>	<b>Rehabilitation</b>
<b>Charakter</b>	Familienergänzende Leistung bei Krisenintervention
<b>Altersbezug</b>	0 bis unter 6 Jahre
<b>Ziel</b>	Reintegration in die Familie (mit begleitenden Maßnahmen) oder Verselbstständigung
<b>Ausprägung</b>	Ausgaben: Jahressummen bezogen auf Aufwendungen für unter 6-Jährige. Empfänger: Daten liegen in der amtlichen Statistik der Jugendhilfe nicht vor und müssen bei den Jugendämtern erfragt werden.
<b>Indikator</b>	Ausgaben absolut/je Einwohner unter 6 Jahren Empfänger je Einwohner unter 6 Jahren
<b>Verfügbarkeit Quelle</b>	Ausgaben: IT.NRW: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe Empfänger: Abfrage bei den Kommunen
<b>räumliche Ebene</b>	Jugendamtsbezirke
<b>Zeitbezug</b>	Ausgaben: 2005 bis 2014 Empfänger: derzeit nicht verfügbar
<b>Bemerkung</b>	–

<b>Merkmal/Produkt</b>	<b>3.3: Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (§ 35 SGB VIII)</b>
<b>Träger</b>	Gemeinde/Kreis: Jugendamt
<b>Obergruppe</b>	<b>Rehabilitation</b>
<b>Charakter</b>	Familienersetzende Leistung bei Krisenintervention; steht oft am Ende einer langen Fehlentwicklung, bei der zuvor schon andere Arten der Jugendhilfe in Anspruch genommen wurden
<b>Altersbezug</b>	0 bis unter 21 Jahre (max. 25 Jahre)
<b>Ziel</b>	Reintegration in die Familie (mit begleitenden Maßnahmen) oder Verselbstständigung, Fortführung und erfolgreicher Abschluss des Bildungsweges Vermeidung weiterer sozialer Kosten durch spätere Arbeitslosigkeit (SGB II/SGB XII), Aufnahme von Erwerbstätigkeit (im späteren Lebensverlauf) zur Zahlung von Steuern und Sozialabgaben
<b>Ausprägung</b>	<b>Ausgaben:</b> Jahressummen bezogen auf Aufwendungen für unter 18-Jährige <b>Empfänger:</b> im Jahresverlauf beendete und am Jahresende andauernde Hilfen Strukturelemente: Ausgaben für Volljährige werden unter Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) erfasst. Alter: <3 J./3 bis <6 J./6 bis <10 J./10 bis <14 J./14 bis <18 J./18 J. u. älter Hauptgrund der Hilfestellung Situation in der Herkunftsfamilie: Transfergeldbezug/alleinerziehend Dauer der Hilfestellung Beendigung durch vorzeitigen Abbruch (nicht ausgewertet)
<b>Indikator</b>	Ausgaben absolut/je Einwohner unter 18 Jahren Empfänger je Einwohner unter 18 bzw. 21 Jahren Altersspezifische Empfängerquoten
<b>Verfügbarkeit Quelle räumliche Ebene Zeitbezug</b>	IT.NRW: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe Jugendamtsbezirke Ausgaben: 2005 bis 2014 Empfänger: 2007 bis 2014; 2007/08 wegen Neufassung der Statistik nicht immer valide
<b>Bemerkung</b>	–

<b>Merkmal/Produkt</b>	<b>3.4: Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII)</b> <b>3.5: Heimerziehung und Erziehung in anderen betreuten Wohnformen (§ 34 SGB VIII)</b>
<b>Träger</b>	Gemeinde/Kreis: Jugendamt
<b>Obergruppe</b>	<b>Rehabilitation</b>
<b>Charakter</b>	Familienersetzende Leistung bei Krisenintervention; steht oft am Ende einer langen Fehlentwicklung, bei der zuvor schon andere Arten der Jugendhilfe in Anspruch genommen wurden
<b>Altersbezug</b>	0 bis unter 21 Jahre (max. 25 Jahre)
<b>Ziel</b>	Reintegration in die Familie (mit begleitenden Maßnahmen) oder Verselbstständigung, Fortführung und erfolgreicher Abschluss des Bildungsweges Vermeidung weiterer sozialer Kosten durch spätere Arbeitslosigkeit (SGB II/SGB XII), Aufnahme von Erwerbstätigkeit (im späteren Lebensverlauf) zur Zahlung von Steuern und Sozialabgaben Möglicher Übergang von der Heimerziehung zur Vollzeitpflege, vor allem bei kleinen Kindern
<b>Ausprägung</b>	Siehe 3.3
<b>Indikator</b>	Ausgaben absolut/je Einwohner unter 18 Jahren Empfänger je Einwohner unter 18 bzw. 21 Jahren altersspezifische Empfängerquoten
<b>Verfügbarkeit Quelle räumliche Ebene Zeitbezug</b>	IT.NRW: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe Jugendamtsbezirke Ausgaben: 2005 bis 2014 Empfänger: 2007 bis 2014; 2007/2008 wegen Neufassung der Statistik nicht immer valide
<b>Bemerkung</b>	–

<b>Merkmal/Produkt</b>	<b>3.6: Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII)</b>
<b>Träger</b>	Gemeinde/Kreis: Jugendamt
<b>Obergruppe</b>	<b>Rehabilitation</b>
<b>Charakter</b>	Familienergänzende oder ersetzende Leistung bei Krisenintervention; steht oft am Ende einer langen Fehlentwicklung, bei der zuvor schon andere Arten der Jugendhilfe in Anspruch genommen wurden
<b>Altersbezug</b>	18 bis unter 21 Jahre (max. 25 Jahre)
<b>Ziel</b>	Verselbstständigung, Fortführung und erfolgreicher Abschluss des Bildungsweges Vermeidung weiterer sozialer Kosten durch spätere Arbeitslosigkeit (SGB II/SGB XII), Aufnahme von Erwerbstätigkeit (im späteren Lebensverlauf) zur Zahlung von Steuern und Sozialabgaben
<b>Ausprägung</b>	<b>Ausgaben:</b> Jahressummen bezogen auf Aufwendungen für 18-Jährige und Ältere <b>Empfänger:</b> im Jahresverlauf beendete und am Jahresende andauernde Hilfen für 18-Jährige und Ältere Strukturelemente: Alter: 18 Jahre und älter. Dauer der Hilfestellung Anregung der Maßnahme durch ... Grund der Hilfestellung
<b>Indikator</b>	Ausgaben absolut/je Einwohner im Alter von 18 bis unter 21 Jahren Empfänger je Einwohner im Alter von 18 bis unter 21 Jahren
<b>Quelle räumliche Ebene Zeitbezug</b>	IT.NRW: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe Jugendamtsbezirke Ausgaben: 2005 bis 2014 Empfänger: 2007 bis 2014; 2007/2008 wegen Neufassung der Statistik nicht immer valide
<b>Bemerkung</b>	Da die Hilfen für junge Volljährige als Ausgaben nur insgesamt erfasst werden, die Hilfeempfänger selbst aber unter die einzelnen Hilfearten subsumiert sind, werden hier also auch Fälle erfasst, die nicht unbedingt zu den familienersetzenden Leistungen gehören. Gleichwohl ist bei dieser Altersgruppe anzunehmen, dass allgemein ein hohes Rehabilitationserfordernis vorliegt, um einen gelingenden Übergang in die Erwachsenen- und Erwerbsphase zu gewährleisten.

<b>Merkmal</b>	<b>3.7: Kosten der Existenzsicherung jugendlicher Arbeitsloser</b>
<b>Träger</b>	Kommune: Kosten der Unterkunft Bundesagentur für Arbeit (Jobcenter): Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende
<b>Obergruppe</b>	<b>Rehabilitation</b>
<b>Charakter</b>	Existenzsichernde Grundversorgungsleistung
<b>Altersbezug</b>	15 bis unter 25 Jahre
<b>Ziel</b>	Existenzsicherung
<b>Ausprägung</b>	Ausgaben: Jahressummen Leistungsempfänger: Anzahl der jugendlichen Arbeitslosen ohne Schul- und Berufsabschluss
<b>Indikator</b>	Ausgaben absolut/je Einwohner im Alter von 15 bis unter 25 Jahren Betreute Jugendliche absolut/je Einwohner im Alter von 15 bis unter 25 Jahren
<b>Verfügbarkeit Quelle</b>	Bundesagentur für Arbeit Ausgaben: → Sonderauswertung beim Träger Leistungsempfänger: Sonderauswertung beim Träger
<b>räumliche Ebene</b>	SGB-II-Statistik liegt nur auf der Kreisebene vor
<b>Zeitbezug</b>	Ausgaben: derzeit noch nicht erfasst Leistungsempfänger: 2007 bis 2014
<b>Bemerkung</b>	Die Ausgaben konnten noch nicht ermittelt werden. Für die Leistungsempfänger wurde eine beispielhafte Sonderauswertung angefordert. Bezug zum Frühindikator Schule/Übergangssystem beachten.

Merkmal	3.8: Nachqualifizierung im Übergangssystem Schule-Beruf
Träger	Kommunen: Schulträger Land: Bildungsministerium Bundesagentur für Arbeit
Obergruppe	<b>Rehabilitation</b>
Charakter	Maßnahmen der Herstellung der Ausbildungsreife und zur Integration in den Arbeitsmarkt
Altersbezug	15 bis unter 25 Jahre
Ziel	Herstellung der Ausbildungsreife und Integration in den Arbeitsmarkt
Ausprägung	Ausgaben: Jahressummen Betreute Jugendliche im Übergangssystem
Indikator	Ausgaben absolut/je Einwohner im Alter von 15 bis unter 25 Jahren Betreute Jugendliche absolut/je Einwohner im Alter von 15 bis unter 25 Jahren
Verfügbarkeit Quelle	Kommune/Land: Ausgaben: → Sonderauswertung bei den Trägern, ggf. Schätzung anhand von Schülerzahlen Leistungsempfänger: IT.NRW: Kommunales Bildungsmonitoring Tab. E12.1, E12.2, E12.3, E15.1 Bundesagentur für Arbeit Ausgaben: → Sonderauswertung beim Träger Leistungsempfänger: Sonderauswertung beim Träger
räumliche Ebene	–
Zeitbezug	–
Bemerkung	Bezug zum Frühindikator Schulabgänger lfd. Nr. 4.5.  Es besteht eine Vielzahl an Maßnahmen und Programmen nach dem NRW-Schulgesetz (z. B. Berufsorientierungsjahr) und dem SGB III (z. B. Werkstattjahr, Einstiegsqualifizierung), die in ihrer Differenzierung hier noch nicht eingepflegt werden konnten. Sie verursachen einen erheblichen Dokumentationsaufwand. Die Konzentration auf Standorte der beruflichen Bildung führt wiederum zu einem räumlichen Zuordnungsproblem von Wohn- und Bildungsstandort.

Wünschenswert wäre es, die nachfolgenden Merkmale als ergänzende Informationen mit aufzunehmen.

<b>Merkmal</b>	<b>3.9: Jugendstrafvollzug 3.10: Resozialisierung</b>
<b>Träger</b>	Land: Justiz- und Vollzugswesen
<b>Obergruppe</b>	<b>Rehabilitation</b>
<b>Charakter</b>	Repressive Reaktion des Staates auf ein strafbares Fehlverhalten mit anschließendem Integrationsversuch
<b>Altersbezug</b>	15 bis unter 25 Jahre
<b>Ziel</b>	Gesellschaftliche Integration und Vermeidung der Fortsetzung einer kriminellen Karriere
<b>Ausprägung</b>	Ausgaben: Jahressummen Betreute Jugendliche/Heranwachsende
<b>Indikator</b>	Ausgaben absolut/je Einwohner im Alter von 15 bis unter 25 Jahren Betreute Jugendliche je Einwohner im Alter von 15 bis unter 25 Jahren
<b>Verfügbarkeit Quelle räumliche Ebene Zeitbezug</b>	Erhebung beim Träger, ggf. Sonderauswertung der Kriminalstatistik – –
<b>Bemerkung</b>	Hier entsteht das Problem der räumlichen Zuordnung der Kosten, da die Maßnahmen nicht an den Wohnstandorten der Jugendlichen bzw. Heranwachsenden erfolgen.

### 6.2.2 Indikatoren zur Lebenslage und Bildungsentwicklung von Kindern und Jugendlichen

Sofern sich auf der fiskalischen Ebene – noch – kein Pfadwechsel beobachten lässt, können auch Änderungen an nicht fiskalischen Indikatoren Hinweise auf Wirkungen von Prävention liefern. Teilweise ist das – wie im vorausgegangenen Abschnitt 6.2.1 schon dargestellt – bereits im Rahmen der Analyse fiskalischer Indikatoren möglich, wenn die Entwicklung unterer Altersklassen von Leistungsempfängern verfolgt wird. Jenseits dieser direkt mit Kosten verbunden Nutzerzahlen können aber andere als Frühindikatoren zu bezeichnende Messgrößen Hinweise auf Präventionswirkungen liefern.

Diese Indikatoren sind eng mit den Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen sowie deren Bildungsentwicklung verknüpft. Sie sind meist an Übergänge im Lebenslauf der

Kinder und Jugendlichen gebunden. Indikatoren zur Lebenslage von Kindern werden in verschiedenen Berichtssystemen erhoben. Dazu gehören beispielsweise die Gesundheitsberichterstattung und die Bildungsberichterstattung. Sie müssen also nicht neu entwickelt werden. Es gilt lediglich, die relevanten Indikatoren herauszufiltern und ihren fiskalischen Bezug herauszuarbeiten. Hierzu wurden zunächst sechs Merkmale ausgewählt:

- Quote der Frühgeburten bzw. als Ersatz die Quote der bei der Geburt untergewichtigen Kinder
- Anteil der Teenager-Schwangerschaften
- Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchung
- Klassenwiederholungen
- Quote der Schulabgänger ohne Schulabschluss
- Quote der Jugendarbeitslosigkeit insgesamt und nach dem Schulabschluss

#### – Schwangerschaft und Geburtsphase –

Die Phase von Schwangerschaft, Geburt und erstem Lebensjahr bildet die Ausgangssituation für das Leben eines Menschen. Probleme und Defizite, die hier aus körperlichen und geistig/seelischen Schädigungen entstehen, haben oft einen nachhaltigen Einfluss auf den weiteren Lebensweg (z. B. Laucht, Esser und Schmidt 2000: 246). Im Fall von schwangeren Teenagern stellen sie zudem die Mütter vor eine große Herausforderung. Vor diesem Hintergrund haben in den letzten Jahren – nicht zuletzt durch die Bundesinitiative „Frühe Hilfen“ – die Bemühungen um Schwangerschaftsbegleitung und Elternbegleitung in der ersten Phase nach der Geburt einen starken Auftrieb erfahren. Dabei geht es vor allem darum, Risikoschwangerschaften sowohl in medizinischer als auch in sozialer Hinsicht frühzeitig zu erkennen. Gerade hier kommt es dann auch in besonderer Weise auf eine Vernetzung der Akteure von den Gynäkologen über die Geburtskliniken und die Kinderärzte bis hin zu den Beratungsstellen und Hilfeeinrichtungen an.

Entsprechende Maßnahmen liegen in den Vorsorgeuntersuchungen beim Gynäkologen, in Vorsorgeprogrammen für Schwangere zur Infektionserkennung, im Screening von Schwangeren (Risikoidentifizierung und Vermittlung von Hilfsangeboten), in der Aufklärung und Beratung über gesundheitsgefährdendes Verhalten in der

Schwangerschaft (Rauchen, Alkohol, Drogen etc.) auch in Kombination mit der Sexuaufklärung in der Schule, in Begrüßungsbesuchen der Kommunen bei den jungen Eltern (Informationsvermittlung über Hilfen) bis hin zur Betreuung spezieller Teenagerschwangerschaftsgruppen bei den Jugendämtern oder anderen Akteuren.<sup>9</sup>

<b>Merkmal</b>	<b>4.1: Bei Geburt untergewichtige Kinder</b> – als Ersatz für Frühgeburten –
<b>Obergruppe</b>	<b>Frühindikator</b>
<b>Charakter</b>	Erfassung einer besonderen Problemstellung mit möglicherweise nachhaltig negativen Wirkungen auf den Lebensverlauf
<b>Altersbezug</b>	0 Jahre (Geburt)
<b>Ziel</b>	–
<b>Ausprägung</b>	Anzahl der Geborenen nach Gewicht („low birthweight infants“) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.500 bis unter 2.500 g</li> <li>• unter 1.500 g („very low birthweight“)</li> </ul>
<b>Verfügbarkeit Quelle Indikator räumliche Ebene</b>	Gesundheitsberichterstattung des LZG NRW <sup>10</sup> Anteil der untergewichtigen Neugeborenen an allen Neugeborenen in Prozent Kreise (Gemeinden möglich)
<b>Zeitbezug</b>	2005 bis 2013
<b>Bemerkung</b>	Die amtliche Erhebung des Geburtsgewichtes wurde ab dem Jahr 2014 eingestellt (Auskunft des Statistischen Bundesamtes). Wünschenswert wäre eine alternative Erhebung in Geburtskliniken über die Zahl der Geborenen mit geringem Geburtsgewicht bzw. die Zahl der Frühgeburten, um hier weiterhin eine Risikobewertung vornehmen zu können. Dies kann auch im Rahmen einer Einbindung von Präventionsdaten zu den Frühen Hilfen geschehen (siehe lfd. Nr. 1.3).

9 Vgl. hierzu auch die für eine Beispielkommune in Anhang 1 gelisteten Präventionsmaßnahmen: Treffpunkt junge Mütter, Screening von Vaginalinfektionen und auch Alleinerziehendentreff.

10 Vgl. hierzu auch die für eine Beispielkommune in Anhang 1 gelisteten Präventionsmaßnahmen: Treffpunkt junge Mütter, Screening von Vaginalinfektionen und auch Alleinerziehendentreff.

<b>Merkmal</b>	<b>4.2: Teenager-Schwangerschaften (Geborene junger Frauen unter 18 Jahren)</b>
<b>Obergruppe</b>	<b>Frühindikator</b>
<b>Charakter</b>	Erfassung einer besonderen Problemstellung mit möglicherweise nachhaltig negativen Wirkungen auf den Lebensverlauf von Kindern und Eltern
<b>Altersbezug</b>	Neugeborene von jugendlichen Müttern unter 18 Jahren
<b>Ziel</b>	–
<b>Ausprägung</b>	Anzahl der Geborenen nach Alter der Mutter
<b>Verfügbarkeit Quelle Indikator räumliche Ebene</b>	IT.NRW Anteil der jungen Mütter an allen Müttern (pro Tausend) Gemeinden möglich
<b>Zeitbezug</b>	2005 bis 2013
<b>Bemerkung</b>	–

### – Übergang Kita-Schule/Schuleingangsuntersuchung –

Am Übergang von der Kindertageseinrichtung in die Grundschule werden alle Kinder der Schuleingangsuntersuchung unterzogen.<sup>11</sup> Nach standardisierten Verfahren werden der Entwicklungsstand und die Gesundheit der Kinder erfasst. In einem ersten Block geht es um vier Fähigkeiten: Körperkoordination, Visuomotorik, visuelles Wahrnehmen und Schlussfolgern sowie Sprachkompetenz und auditive Informationsverarbeitung.<sup>12</sup> In einem zweiten Block werden zwei gesundheitliche Aspekte untersucht: Adipositas und Herabsetzung der Sehschärfe.<sup>13</sup>

Der Entwicklungsstand eines Kindes wird dabei nach Klassen eingeteilt. Zentral für die Aufgabenstellung im Kontext von „Kein Kind zurücklassen!“ ist dabei, wie hoch der Anteil der Kinder mit Auffälligkeiten ist, ob dieser Anteil steigt oder sinkt und ob er durch Präventionsmaßnahmen positiv beeinflusst, d. h. gesenkt werden kann. Eine Verbesserung der Werte lässt zumindest die Erwartung auf eine später bessere Schul- und Berufsausbildung und damit auf eine langfristig verbesserte eigene Existenz-

11 Berichte zur Schuleingangsuntersuchung liegen in Nordrhein-Westfalen bis 2006 vor. Seitdem werden die zusammenfassenden Ergebnisse vom Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen (LZG NRW) nur noch online veröffentlicht. Vgl. dazu [www.lzg.nrw.de/themen/gesundheitsberichte\\_daten/schulgesundheits/index.html](http://www.lzg.nrw.de/themen/gesundheitsberichte_daten/schulgesundheits/index.html) (Download 10.5.2015).

12 Das angewendete Verfahren ist in den meisten Kommunen seit 2010 das Sozialpädiatrische Entwicklungsscreening für Schuleingangsuntersuchungen (SOPESS); bis 2009 war es das Screening des Entwicklungsstandes bei Einschulungsuntersuchungen (S-ENS).

13 Für Nordrhein-Westfalen gelten die Standards des Bielefelder Modells.

sicherung und folglich geringere soziale Kosten zu. Die Interpretation der Ergebnisse ist allerdings in vierfacher Hinsicht problematisch.

- Trotz der hohen Standardisierung der Testverfahren bleiben die Bewertungen der Schulärzte immer auch subjektiv, was zumindest bei Grenzfällen zu Bewertungsunterschieden führen kann. Auch ein Wechsel des Arztes in einer Stadt kann eine Zeitreihe beeinflussen.
- Der Wechsel des Testverfahrens zum Entwicklungsstand von 2009 auf 2010 verhindert einen längerfristigen Vergleich.
- Empirisch verfügbar sind die untersuchten Fälle mit gültigen Werten. Da nicht jeder Test zu einem gültigen Wert führt, schwankt die Zahl der gültigen Fälle zwischen den verschiedenen Tests. Für Nordrhein-Westfalen betrug die Zahl der gültigen Fälle im Jahr 2013 bei der Körperkoordination 138.778, bei der Visuomotorik 140.316, bei der visuellen Wahrnehmung 141.166 und bei der Sprachkompetenz 136.101, bei Adipositas 138.919 und bei der Sehschärfe 127.657.
- Die Zeitreihen sind für einzelne Kommunen nicht vollständig.

<b>Merkmal</b>	<b>4.3: Schuleingangsuntersuchung</b>
<b>Träger</b>	<b>Gesundheitsamt</b>
<b>Obergruppe</b>	<b>Frühindikator</b>
<b>Charakter</b>	Erfassung einer besonderen Problemstellung mit möglicherweise nachhaltig negativen Wirkungen auf den Lebensverlauf von Kindern
<b>Altersbezug</b>	5 bis 6 Jahre
<b>Ziel</b>	Bei Auffälligkeiten werden Maßnahmen empfohlen/eingeleitet bzw. der Schuleintritt verschoben.
<b>Ausprägung</b>	Anzahl der Kinder mit und ohne Auffälligkeiten: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Körperkoordination</li> <li>• Visuomotorik</li> <li>• visuelles Wahrnehmen und Schlussfolgern</li> <li>• Sprachkompetenz und auditive Informationsverarbeitung</li> <li>• Adipositas</li> <li>• Herabsetzung der Sehschärfe</li> </ul>
<b>Indikator</b>	Anteil der auffälligen Kinder an den Kindern mit gültigen Testwerten in Prozent
<b>Verfügbarkeit Quelle räumliche Ebene Zeitbezug</b>	LZG NRW Kreisfreie Städte und Kreise 2005 bis 2013
<b>Bemerkung</b>	Da hier ein Bereich der Regelinfrastruktur vorliegt (Träger: Gesundheitsamt), werden die Ausgaben nicht berücksichtigt. Teilweise unvollständige Zeitreihen; Bruch in der Zeitreihe wegen Methodenwechsels.

### – Schule und Übergang Schule-Beruf –

Die hier aufgeführten Merkmale bzw. Indikatoren waren teilweise schon bei den sozialen Kosten vertreten. Sie haben also eine Doppelfunktion: Einerseits ergeben sich aus ihnen soziale Kosten, auch wenn diese teilweise nicht direkt zu erfassen sind, sondern geschätzt werden müssen (z. B. Kosten für Klassenwiederholungen), zum anderen dienen sie als Frühindikator für die Einschätzung von sozialen Kosten in der Erwerbsphase.

<b>Merkmal</b>	<b>4.4: Klassenwiederholungen</b>
<b>Träger</b>	–
<b>Obergruppe</b>	<b>Frühindikator</b>
<b>Charakter</b>	Erfassung einer besonderen Problemstellung mit möglicherweise nachhaltig negativen Wirkungen auf den Lebensverlauf von Kindern
<b>Altersbezug</b>	6 bis 18 Jahre
<b>Ziel</b>	Wiederholung soll Defizite beheben.
<b>Ausprägung</b>	Anzahl der Kinder, die eine Klasse wiederholen <ul style="list-style-type: none"> <li>• insgesamt</li> <li>• Differenzierung nach Schulform und Klassenstufe sowie nach Geschlecht und Nationalität möglich</li> </ul>
<b>Indikator</b>	Anteil der Schüler, die eine Klasse wiederholen, an der Gesamtzahl der Schüler in Prozent
<b>Verfügbarkeit Quelle räumliche Ebene Zeitbezug</b>	IT.NRW: Kommunales Bildungsmonitoring Tab. D13.1 Gemeinden Schuljahr 2005/06 bis 2015/16
<b>Bemerkung</b>	Die Ausgaben für Klassenwiederholungen sind den Kosten der frühzeitigen Hilfen zuzuordnen; siehe Ifd. Nr. 2.8.

<b>Merkmal</b>	<b>4.5: Schüler ohne Schulabschluss und mit Hauptschulabschluss</b>
<b>Träger</b>	–
<b>Obergruppe</b>	<b>Frühindikator</b>
<b>Charakter</b>	Erfassung einer besonderen Problemstellung mit möglicherweise nachhaltig negativen Wirkungen auf den Lebensverlauf der Jugendlichen
<b>Altersbezug</b>	15 bis unter 21 Jahre
<b>Ziel</b>	–
<b>Ausprägung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schüler insgesamt und nach Schulabschluss</li> <li>• Differenzierung nach Schulform sowie nach Geschlecht und Nationalität möglich</li> </ul>
<b>Indikator</b>	Anteil der Schüler, die keinen Schulabschluss bzw. nur einen Hauptschulabschluss erreichen, an der Gesamtzahl der Schüler in Prozent
<b>Verfügbarkeit Quelle räumliche Ebene Zeitbezug</b>	IT.NRW: Kommunales Bildungsmonitoring Tab. D15.1 Gemeinden Schuljahr 2005/06 bis 2015/16
<b>Bemerkung</b>	Die Zahl der Schüler, die keinen Hauptschulabschluss erreichen, steht in Verbindung mit der Zahl der Jugendlichen in nachqualifizierenden Maßnahmen; siehe Ifd. Nr. 3.8.

Wünschenswert wäre auch eine Beobachtung der Schulverweigerung in Kombination mit Programmen zur Betreuung von Schulverweigerern, z. B. zweite Chance.

<b>Merkmal</b>	<b>4.6: Schulverweigerer</b>
<b>Träger</b>	–
<b>Obergruppe</b>	<b>Frühindikator</b>
<b>Charakter</b>	Erfassung einer besonderen Problemstellung mit möglicherweise nachhaltig negativen Wirkungen auf den Lebensverlauf von Kindern
<b>Altersbezug</b>	6 bis 18 Jahre
<b>Ziel</b>	Reintegration in den Schulunterricht.
<b>Ausprägung</b>	Anzahl der Schulverweigerer <ul style="list-style-type: none"> <li>• insgesamt</li> <li>• Differenzierung nach Schulform und Klassenstufe</li> </ul>
<b>Indikator</b>	Anteil der Schüler, die den Unterricht verweigern, an der Gesamtzahl der Schüler in Prozent
<b>Verfügbarkeit Quelle räumliche Ebene Zeitbezug</b>	Erhebung bei den Schulen Gemeinden –
<b>Bemerkung</b>	Die Definition von Schulverweigerung muss hinsichtlich der Zeit noch festgelegt werden. Zu prüfen ist, wo die Aufgaben zur Betreuung von Schulverweigerern institutionell verortet sind, um sie ggf. mit in die Ausgaben zu den frühzeitigen Hilfen aufzunehmen. Da nach § 21 SGB VIII hier auch die Jugendhilfe tätig wird, ist zumindest eine Teilerfassung von Ausgaben gewährleistet. Da Schulverweigerung auch polizeiliche und juristische Maßnahmen zur Folge haben kann, wäre auch dieser Aufwand ggf. mit zu erfassen.

### 6.2.3 Indikatoren zum Kontext von Prävention

Prävention für ein gelingendes Aufwachsen bezieht sich auf die Lösung sozialer Probleme und Konfliktlagen und – sofern eine grundsätzliche Lösung außerhalb des Einflussbereichs der Prävention liegt – auf die Vermeidung negativer Folgewirkungen dieser Situationen für die Kinder und Jugendlichen. Diese wiederum entstehen vor dem Hintergrund infrastruktureller und sozioökonomischer Rahmenbedingungen. Präventionsanstrengungen, die kurz- und mittelfristig die Senkung sozialer Kosten in der Jugendhilfe zum Ziel haben, langfristig aber primär auf das Erreichen eines qualifizierten Bildungsabschlusses gerichtet sind und damit die künftige Erwerbsfähigkeit eines Heranwachsenden sichern sollen, können in Bezug auf ihre Erfolgsaussichten also nicht ohne Berück-

sichtigung dieser Rahmenbedingungen bewertet werden. Hierbei spielen drei Faktoren eine zentrale Rolle: der Ausbau der Regelinfrastrukturen, der demographische Wandel einschließlich der Zuwanderung und die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes.

### 6.2.3.1 Regelinfrastrukturen der Kinderbetreuung und des Bildungsbereichs

Die Förderung von Kindern und Jugendlichen hat Einfluss auf ihre Entwicklung. Hierzu leisten die Regelinfrastrukturen der Kinderbetreuung und des Bildungsbereichs einen maßgeblichen Beitrag. Dieser ist vor allem dort besonders groß, wo die Förderung der Kinder in den Familien unzureichend ist. Die These ist also, dass die Regelinfrastrukturen positiv auf die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen wirken und damit die Prävention unterstützen bzw. selbst präventiv wirken – von der Früherkennung von Defiziten bis zur individuellen Förderung etc. (z. B. Groos und Jehles 2015). Je höher also die Quote der betreuten Kinder ist, desto stärker sollte ein unterstützender präventiver Effekt anzunehmen sein. Dieser sollte sich beispielsweise nach Abschluss der Kita-Phase in überdurchschnittlich guten bzw. im Zeitverlauf sich verbessernden Ausprägungen bei der Schuleingangsuntersuchung (z. B. Sprachstand) widerspiegeln. Während der Schulphase sollten sich Klassenwiederholungen und Schulverweigerung verringern und am Ende der Schullaufbahn sollte der Anteil der Schulabgänger ohne Schulabschluss sinken (vgl. dazu die Indikatoren 4.3 bis 4.5).

Neben den bestehenden Kindertageseinrichtungen für die 3- bis unter 6-Jährigen, für die schon länger fast eine Vollversorgung besteht, kommt dem aktuellen Ausbau der U3-Betreuung und der Ganztagsbetreuung an Schulen eine zunehmende Bedeutung zu, die deshalb mit beobachtet werden muss. Entsprechend werden u. a. folgende Indikatoren betrachtet: U3-Betreuungsquote, Quote der Kita-Kinder und Quote der Ganztagsbetreuung. Die Quoten als alleiniger Ausdruck der Quantität können aber nur einen ersten Hinweis liefern. Ebenfalls wichtig ist die Qualität der Regelangebote.

Jenseits dieser Regelangebote können im Kontext dieser Infrastrukturen aber zusätzlich auch noch spezielle präventive Angebote und Maßnahmen angedockt sein, beispielsweise eine zusätzliche Sprachförderung. Im Gespräch mit den Modellkommunen wurde darauf hingewiesen, dass auch die Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII teilweise in die schulische Ganztagsbetreuung (OGS) integriert wird, so-

dass diese individuelle Hilfe in der gewohnten sozialen Umgebung des Betroffenen und nicht getrennt davon stattfindet (vgl. zum OGS-Konzept z. B. Kreis Warendorf 2011: 36 f.). Entsprechend konnten Tagesgruppen auch geschlossen werden. Insofern kommt es schon innerhalb der Regelinfrastrukturen zur Mischung der Wirkungen unterschiedlicher Maßnahmen, sodass eine Trennung einzelner Effekte schwer möglich ist.

Zu beachten ist, dass durch den Ausbau der Ganztagschulen und der Ganztagsbetreuung an Schulen die Zahl der Kinder zwischen sechs und 15 Jahren, die ebenfalls eine Tageseinrichtung bzw. Horte besuchen, deutlich rückläufig ist. Der Rückgang müsste mit dem Ausbau der Ganztagsbetreuung saldiert werden, um den Nettoeffekt zu erhalten.

<b>Merkmal/Produkt</b>	<b>5.1: Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen (§§ 22 bis 25 SGB VIII)</b>
<b>Träger</b>	–
<b>Obergruppe</b>	<b>Kontext</b>
<b>Charakter</b>	Regelversorgung mit Rechtsanspruch
<b>Altersbezug</b>	0 bis unter 6 Jahre
<b>Ziel</b>	Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf; Stärkung der Persönlichkeitsbildung der Kinder durch Förderung kultureller und sozialer Kompetenzen; hohe Versorgungsquote
<b>Ausprägung</b>	Nutzer: Kinder in Tageseinrichtungen und Tagespflege <ul style="list-style-type: none"> <li>• unter 3-Jährige</li> <li>• 3- bis unter 6-Jährige</li> </ul>
<b>Indikator</b>	U3-Betreuungsquote Kita-Betreuungsquote (3 bis unter 6 Jahre)
<b>Verfügbarkeit Quelle räumliche Ebene</b>	IT.NRW: Statistik der Tageseinrichtungen für Kinder Nutzer: Kita 3 bis unter 6 Jahre: Gemeinden U3-Betreuung: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tageseinrichtungen: Gemeinden</li> <li>• Tagespflege: Jugendamtsbezirke</li> </ul>
<b>Zeitbezug</b>	Nutzer: Kita 3 bis unter 6 Jahre: 2005 bis 2014 U3-Betreuung: 2007 bis 2014
<b>Bemerkung</b>	Da hier ein Bereich der Regelinfrastruktur vorliegt (Träger: Gemeinde/Kreis/Land), werden die Ausgaben hier nicht berücksichtigt. Die Betreuung der Schulkinder in Tageseinrichtungen ist hier nicht relevant. Sie ist mit dem Ausbau der Ganztagsbetreuung an Schulen auch stark rückläufig (siehe lfd. Nr. 5.2). Die Ausgabenentwicklung dieses Bereichs liegt deutlich über der der sonstigen Kinder- und Jugendhilfe (vgl. Abbildung 3).

<b>Merkmal/Produkt</b>	<b>5.2: Ganztagsbetreuung in der Schule</b>
<b>Träger</b>	–
<b>Obergruppe</b>	<b>Kontext</b>
<b>Charakter</b>	Regelversorgung
<b>Altersbezug</b>	6 bis unter 18 Jahre
<b>Ziel</b>	Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf; Hausaufgabenbetreuung; Stärkung der Persönlichkeitsbildung der Kinder durch Förderung kultureller und sozialer Kompetenzen
<b>Ausprägung</b>	Nutzer: Kinder in der Ganztagsbetreuung im Alter von 6- bis unter 18 Jahren; Differenzierung möglich nach offener und gebundener Ganztagsbetreuung und nach Schulformen
<b>Indikator</b>	Ganztags-Betreuungsquote (betreute Schüler je Schüler insgesamt)
<b>Verfügbarkeit Quelle räumliche Ebene Zeitbezug</b>	IT.NRW: Kommunales Bildungsmonitoring Tab. D6.3b Gemeinden Schuljahr 2005/06 bis 2015/16
<b>Bemerkung</b>	Da hier ein Bereich der Regelinfrastruktur vorliegt (Träger: Gemeinde/Kreis/Land), werden die Ausgaben nicht berücksichtigt. Jenseits der Regelförderung im OGS sollten die zusätzlichen kommunalen Ausgaben als Präventionsausgaben erfasst werden (siehe Abschnitt 6.2.1.1). Der Auf- und Ausbau des offenen Ganztagsbetriebes ließ die Zahl der Kinder von 6 bis unter 15 Jahren, die in Tageseinrichtungen und Horten betreut wurden, deutlich sinken. Es gibt teilweise eine Integration der Förderung von Kindern im Rahmen von sozialer Gruppenarbeit nach §§ 27 oder 29 SGB VIII in den offenen Ganztagsbetrieb der Schulen.

### 6.2.3.2 Demographischer Wandel und Zuwanderung

Die Zahl der Kinder- und Jugendlichen ist eine zentrale Größe für die Entwicklung sozialer Kosten. Dabei bildet die Geburtenrate eine Seite ab. Sie wird geprägt vom anhaltenden Geborenendefizit in Deutschland. Die Zahl der Kinder und Jugendlichen wird aber auch durch Zu- und Abwanderung beeinflusst. Zu unterscheiden ist hier zwischen interkommunaler Wanderung und der Wanderungsbewegung im Verhältnis zum Ausland. Im Fall interkommunaler Wanderungen wird die Zu- und Abwanderung in der Jugendhilfe durch die Wechsel von bestehenden Hilfefällen zwischen den Jugendämtern zum einen direkt virulent. Indirekt ergeben sich zum anderen Wirkungen durch die Wanderung von „Präventionserfolgen“. Im zweiten Fall entstehen direkte Wirkungen v. a. durch die Hilfen für unbegleitet eingereiste Minderjährige im Rahmen von Flüchtlingsbewegungen – was aktuell eine wichtige Komponente der

Jugendhilfekosten ist. Indirekte Wirkungen ergeben sich darüber hinaus durch den Integrationsbedarf aller zugewanderten Kinder und Jugendlichen. Präventions- und Integrationsbedarf dürfen dabei aber nicht verwechselt werden, denn sie haben unterschiedliche Ursachen bzw. Anlässe, führen aber bei Misslingen zu den gleichen sozialen Kosten. Beispielsweise ist Sprachförderung als Prävention bei einheimischen Kindern anders zu bewerten – und auch anders zu finanzieren – als eine ebensolche bei zugewanderten Kindern. In der Praxis vermischt sich dieses aber oft.

Hier stehen folgende Aspekte im Zentrum der Beobachtung:

- Weniger Kinder verringern den Umfang der potenziellen Hilfebedürftigen. Dies wäre der demographische Effekt auf den möglichen Finanzbedarf. Sofern die Fall-dichte in den Kommunen aber weiter steigt, bedeutet dies eine Krisenverfestigung.
- Die rückläufige Zahl der Heranwachsenden bedeutet weniger Zugänge zum Arbeitsmarkt. Gleichzeitig scheidet derzeit mehr ältere Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt aus, sodass der Saldo von Zu- und Abgängen negativ ist. Es kommt zum Nachwuchsmangel. Damit relativiert sich die Problematik der Ausbildungsreife durch die Marktnachfrage. Auch Schüler mit schlechteren Zeugnissen haben größere Chancen, einen Ausbildungsplatz zu finden. Zugleich lassen sich Warteschleifen im Übergangssystem Schule-Beruf vermeiden. Auch für Schüler ohne Schulabschluss ergibt sich eine größere Chance, durch eine Nachqualifizierung im Übergangssystem anschließend den Übergang in den Beruf und das Erwerbsleben zu schaffen, oder sie werden direkt von Nachwuchs suchenden Unternehmen in spezielle Förderprogramme zur Ausbildung aufgenommen.
- Wanderung erhöht oder vermindert die Zahl der Kinder und Jugendlichen. Die Struktur der Wanderung ist dabei entscheidend für die sozialen Hilfebedarfe vor Ort: Wer zieht weg? Wer kommt hinzu?

<b>Merkmal</b>	<b>5.3: Bevölkerungszahl 5.4: Demographischer Saldo am Arbeitsmarkt</b>
<b>Träger</b>	–
<b>Obergruppe</b>	<b>Kontext</b>
<b>Charakter</b>	Erfassung demographischer Änderungen
<b>Altersbezug</b>	0 bis unter 21 Jahre
<b>Ziel</b>	–
<b>Ausprägung</b>	Einwohner insgesamt sowie nach Altersklassen
<b>Indikator</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einwohnerzahl, Einwohner unter 21 Jahren: 2005 = 100</li> <li>• Anteil der Einwohner nach Altersklassen: &lt;3 J./3 bis &lt;6 J./ 6 bis &lt;10 J./10 bis &lt;15 J./15 bis &lt;18 J./18 bis &lt;21 J./21 bis &lt;25 J.</li> <li>• Demographischer Saldo am Arbeitsmarkt Zugang 16 bis unter 21 Jahre/Abgang 60 bis unter 65 Jahre</li> </ul>
<b>Verfügbarkeit Quelle räumliche Ebene Zeitbezug</b>	IT.NRW Gemeinden 2005 bis 2014 2013 bis 2030 (Prognose)
<b>Bemerkung</b>	Problem bei der Bevölkerungszahl wegen Bruches in der Zeitreihe 2010/2011: Umstellung der Bevölkerungsfortschreibung von der Basis Volkszählung 1987 auf den Zensus 2011.

<b>Merkmal</b>	<b>5.5: Wanderungen</b>
<b>Träger</b>	–
<b>Obergruppe</b>	<b>Kontext</b>
<b>Charakter</b>	Erfassung demographischer Änderungen
<b>Altersbezug</b>	0 bis unter 30 Jahre
<b>Ziel</b>	–
<b>Ausprägung</b>	Wanderungen <ul style="list-style-type: none"> <li>• insgesamt sowie nach Altersklassen und Nationalität</li> </ul> Hinweis: Die Nationalität gibt einen Hinweis auf den Migrationshintergrund.
<b>Indikator</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zu-/Fortzüge absolut/je 1.000 Einwohner</li> <li>• insgesamt/Ausländer</li> <li>• insgesamt im Alter &lt;18 J./18 bis &lt;25 J./25 bis &lt;30 J.<sup>14</sup></li> </ul>
<b>Verfügbarkeit Quelle räumliche Ebene Zeitbezug</b>	IT.NRW: Kommunales Bildungsmonitoring Tab. A1.5 Gemeinden 2005 bis 2014
<b>Bemerkung</b>	–

14 In die Überlegungen ging auch immer der Gedanke der Nachverfolgung der Jugendarbeitslosigkeit ein. Deshalb wurde die Gruppe der 25- bis unter 30-Jährigen ebenfalls aufgenommen.

### 6.2.3.3 Situation auf dem Arbeitsmarkt

Im Rahmen der sozialen Kosten, die während der Jugendphase entstehen, wurde schon die Jugendarbeitslosigkeit thematisiert. Diese steht aber im Kontext der allgemeinen Situation auf dem Arbeitsmarkt, die den Rahmen für die beruflichen Perspektiven darstellt – Aufnahmefähigkeit für Nachwuchs, Perspektive auf einen Ausbildungsplatz etc. Ein „gelingendes Aufwachsen“, für das in allen Lebensphasen (vorgeburtlich bis zum Alter von 21 Jahren) die entsprechenden Präventionsmaßnahmen bereitgehalten werden, und das dann zu einem Schul- und Berufsabschluss führt, kann allenfalls als notwendige Bedingung für ein eigenfinanziertes, selbstständiges Leben angesehen werden. Eine hinreichende Voraussetzung, um langfristig ohne Transferleistungen auszukommen, ist es nicht. Das Problem ist die „Inwertsetzung“ in einer realen ökonomischen Situation bei gegebener Arbeitslosigkeit und Arbeitskräftenachfrage.

Die These ist, dass je höher die Arbeitslosigkeit und vor allem die Langzeitarbeitslosigkeit ausfallen, desto schwerwiegender stellen sich auch die ökonomischen und daraus folgend die sozialen Problemlagen der Menschen dar. Darunter wiegt die Arbeitslosigkeit einzelner Personengruppen, wie vor allem von Alleinerziehenden, besonders schwer. Dies wirkt auf die Entwicklung der Kinder nachteilig, erhöht die Notwendigkeit von Förderung bzw. von Nachteilsausgleich und die Gewährleistung von Chancengerechtigkeit. Die Problemsituation von alleinerziehenden Transfergeldempfängern wird dabei im Zusammenhang mit den Hilfen zur Erziehung immer wieder sichtbar. Entsprechend werden u. a. folgende Indikatoren als zentrale Kontextfaktoren betrachtet: Arbeitslosenquote, der Anteil der Langzeitarbeitslosen im SGB II sowie der Anteil der arbeitslosen Alleinerziehenden.

<b>Merkmal/Produkt</b>	5.6: Arbeitslosenquote insgesamt (SGB II/SGB III) 5.7: Anteil Langzeitarbeitsloser (SGB II) 5.8: Anteil alleinerziehender Arbeitsloser (SGB II)
<b>Träger</b>	–
<b>Obergruppe</b>	<b>Kontext</b>
<b>Charakter</b>	Erfassung sozialer Problemlagen
<b>Altersbezug</b>	Erwerbsfähige Personen (15 bis unter 65 Jahre)
<b>Ziel</b>	Existenzsicherung, Wiedereingliederung in das Erwerbsleben
<b>Ausprägung</b>	Leistungsempfänger: Arbeitslose <ul style="list-style-type: none"> <li>• insgesamt sowie nach Rechtskreisen</li> <li>• nach der Dauer der Arbeitslosigkeit</li> <li>• nach Personengruppen</li> </ul>
<b>Indikator</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeitslosenquote: insgesamt (SGB II/SGB III)</li> <li>• Anteil der Langzeitarbeitslosen mit einer Arbeitslosigkeit von 2 bis unter 4 Jahren sowie 4 Jahren und länger</li> <li>• Anteil der alleinerziehenden Arbeitslosen</li> </ul>
<b>Verfügbarkeit Quelle räumliche Ebene</b>	Bundesagentur für Arbeit Anzahl insgesamt: Gemeinden Quoten und Angaben nach SGB II: Kreisebene
<b>Zeitbezug</b>	2007 bis 2014
<b>Bemerkung</b>	Die Kosten der Jugendarbeitslosigkeit sollen unter lfd. Nr. 3.7 erfasst werden. Derzeit sind sie noch nicht verfügbar.

### 6.3 Ausblick auf einzelgemeindliche Modellrechnungen zu möglichen fiskalischen Wirkungen

Sofern sich für die Jugendphase – noch – keine fiskalischen Wirkungen abzeichnen oder aber für die spätere Erwerbsphase Aussagen zu möglichen fiskalischen Wirkungen getroffen werden sollen, ließen sich als drittes Element des Beobachtungssystems Simulationsrechnungen auf der Basis von nicht fiskalischen Frühindikatoren entwickeln. Voraussetzung dafür ist, dass ein Ursache-Wirkung-Zusammenhang zwischen den Frühindikatoren und späteren sozialen Kosten abgeleitet werden kann.

In kurzfristiger Perspektive geht es vor allem darum, von der Entwicklung von Frühindikatoren auf die Entwicklung sozialer Kosten der Jugendhilfe, der Nachqualifizierung und der Jugendarbeitslosigkeit zu schließen. Im Zentrum einer solchen Betrachtung steht die Frage, ob beispielsweise über eine Verbesserung des Sprachstandes bei der Schuleingangsuntersuchung und über eine Verringerung von Klassenwiederholungen

darauf geschlossen werden kann, dass auch die Probleme in den Familien, die zu Maßnahmen der Hilfen zur Erziehung führen, reduziert werden können bzw. am Ende der Schullaufbahn sofort der Sprung in die Ausbildung geschafft wird. Dafür müssten zunächst einmal die Zusammenhänge empirisch näher untersucht werden, um auf der Grundlage von Parametern entsprechende Schätzungen aufbauen zu können. Die Komplexität der Ursachen von Hilfen zur Erziehung lässt solche quantifizierbaren Ableitungen aber kaum zu. Auf der lokalen Ebene kommen dann noch mögliche lokale Sonderfaktoren hinzu. Insofern müssten hierfür noch vertiefende Forschungen und auch Zeitreihenbeobachtungen betrieben werden, um entsprechende Parameter zu entwickeln. Bis dahin können lediglich Ableitungen aus fallbezogenen Kosten-Nutzen-Analysen die Plausibilität von Maßnahmenwirkungen darstellen.

In langfristiger Perspektive stehen vor allem die Qualifikation und damit die Zahl der Geringqualifizierten im Fokus von Modellrechnungen. Beispielsweise bestehen Zusammenhänge zwischen der Qualifikation und dem Verdienst (vgl. z. B. Schmillen und Stüber 2014). Lässt sich also anhand von Frühindikatoren zeigen, dass die Qualifikation der Kinder und Jugendlichen ansteigt und weniger Schulabgänger ohne Abschluss bleiben bzw. der Anteil höherer Bildungs- und Berufsabschlüsse zunimmt, kann auf den erwartbaren Durchschnittsverdienst und damit auf Steuern und Sozialabgaben geschlossen werden. In gleicher Weise bestehen Zusammenhänge zwischen der Qualifikation und der Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden (vgl. Funcke, Oberschachtelik und Giesecke 2010: 17; auch z. B. Tamm 2011). Steigt die Qualifikation, sind ein Absinken von qualifikationsbedingter Arbeitslosigkeit und damit ein Absinken sozialer Kosten in Form von Transferleistungen zu erwarten.

Auf der Makroebene von Ländern lassen sich solche Modellrechnungen durchführen. Je kleinräumiger die Analyseebene wird, desto mehr haben auch spezifisch lokale Faktoren einen Einfluss auf die Entwicklung. Der lokale Rahmen der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes (Abschnitt 6.2.3.3) bestimmt mit, sodass auch qualifizierter Nachwuchs nicht zwangsläufig eine Arbeit findet. Auf lokaler Ebene müssen deshalb Wanderungsbewegungen mit in die Überlegungen einbezogen werden.

In jedem Fall müssen für mittel- und langfristig angelegte Modellrechnungen sehr enge Grenzen festgelegt werden. Der fiskalische Effekt ist also nur im Rahmen einer „Was wäre, wenn ...“-Bedingung zu ermitteln. Temporär auftretende Ereignisse,

wie z. B. strukturelle Brüche in der lokalen bzw. regionalen ökonomischen Entwicklung oder auch der – mehr oder weniger – kontinuierliche Strukturwandel, müssten kontrolliert werden.

Unabhängig von allen modelltheoretischen Überlegungen bleibt allerdings eins unzweifelhaft: Die Bedeutung der Qualifikation für die Heranwachsenden in einer immer stärker wissensbasierten und auf ein lebenslanges Lernen getakteten Gesellschaft und Ökonomie wird immer größer. Die Aussage über den Verdienst eines heute 65-Jährigen ohne Schul- und Berufsabschluss hat damit keine Bedeutung für einen heute 20-Jährigen ohne Schul- und Berufsabschluss und ist damit für eine Modellrechnung auch unbrauchbar. Der 65-Jährige wuchs in einer Gesellschaft auf, in der eine geringe Qualifikation – noch – normal und akzeptiert war. Es ergab sich kein Problem, weil es genug Arbeit für Geringqualifizierte gab (vgl. Bude 2008: 97). Zwischen beiden liegt nun aber die Verlagerung einfacher Arbeitsplätze in Niedriglohnländer und eine massive Technisierung einfacher Tätigkeiten. Dies macht eine geringe Qualifikation zum Problem und auch zum Stigma und ist damit eben keine Perspektive. Mit anderen Worten: Eine langfristige Modellrechnung darf nicht auf den derzeit gegebenen Bedingungen aufbauen und unterstellen, dass diese fort dauern. Vielmehr muss sie den wirtschaftlichen Trend mit aufgreifen. Dann ergäbe sich aber auch eine andere Frage nach den notwendigen Aufwendungen zur Qualifizierung oder anderen Aufwendungen für eine existenzsichernde Erwerbsfähigkeit.

## 7 Fazit

Ausgangspunkt dieser fiskalisch angelegten Untersuchung war die Hypothese, dass ein misslingendes Aufwachsen hohe soziale Folgekosten verursacht, und die Annahme, dass präventives Handeln dazu führen bzw. beitragen kann, diese Kosten zu senken und damit gleichzeitig – und zudem aus gesellschaftspolitischer Sicht primär – menschliches Leid vermeidet. Prävention, so der Ansatz, erzeugt eine Win-win-Situation für Gesellschaft und Individuum. Die Aufgabe bestand nun darin, für die 18 Kommunen des seit 2012 laufenden Modellvorhabens „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ (KeKiz) zu beobachten und zu untersuchen, ob der Einsatz von Prävention bzw. der im Zentrum des Modellvorhabens stehende Auf- und Ausbau von Präventionsketten für ein gelingendes Aufwachsen schon einen fiskalisch nachweisbaren Effekt erzeugt.

Die empirische Abgrenzung fiskalischer Effekte einzelner Maßnahmen ist allerdings ebenso wenig möglich wie die quantitative Isolierung der jeweiligen Einzelbeiträge unterschiedlichster Probleme und Ursachen auf die sozialen Kosten. Insofern ist ein direkter und im Besonderen fiskalischer Wirkungsnachweis zwischen der sehr kleinteilig ansetzenden Prävention und den hoch aggregierten sozialen Kosten nicht bzw. kaum möglich.

Der Nachweis kann nur indirekt erfolgen und ist somit als eine auf systematisch zusammengetragenen Indizien und Wirkungshypothesen basierende Nachweiskette zu charakterisieren. Diese basiert auf drei aufeinander aufbauenden Hypothesen zur fachlichen Wirkung, aus der dann ein fiskalischer Rückschluss gezogen werden kann:

- Eine Ursache für die Entstehung sozialer Kosten ist als solche richtig diagnostiziert worden (Ursachenanalyse).
- Auf die Ursache hin wurden die inhaltlich richtigen Maßnahmen konzipiert und mit den notwendigen Ressourcen umgesetzt (Maßnahmenkonzeption und -durchführung).
- Die Adressaten der Maßnahmen wurden erreicht und ihnen konnte dauerhaft geholfen werden (Inanspruchnahme und Wirksamkeit).

Dann sollte sich das auch in einer Absenkung der sozialen Kosten bzw. in einem niedrigen Kostenniveau niederschlagen: fiskalischer Rückschluss. Der prinzipiellen Schlichtheit dieser Kette steht gegenüber, dass ein gelingendes Aufwachsen ein hochkomplexer Prozess ist, der zudem in einer ebenso komplexen, von vielen Einflussfaktoren geprägten Umwelt stattfindet.

Um trotz all dieser Schwierigkeiten Informationen zu erhalten, wurde im Rahmen des Modellvorhabens ein Beobachtungssystem mit einer Zeitreihenanalyse fiskalischer und nicht fiskalischer Indikatoren zur Beobachtung der Veränderungen im Vorher-nachher-Vergleich entwickelt und empirisch ausgefüllt. Immer unter der Voraussetzung, dass der fachliche Nachweis der Wirksamkeit von Prävention gelingt, kann dann über die in dem Berichtssystem zusammengetragenen Informationen auf den fiskalischen Ertrag von Prävention geschlossen werden. Dieser Rückschluss ergibt sich aber nicht aus der Feststellung, dass im besten Fall die Kosten der Rehabilitation gesunken sind. Vielmehr muss der Kontext, in dem diese Entwicklung stattfand, mit interpretiert werden.

Diese interpretative Öffnung gibt zwar auch Spielraum für unterschiedliche Deutungen. Sie ist aber dem Umstand geschuldet, dass hier im Prinzip versucht wird, ein im Wirtschaftsprozess bewährtes Verfahren der Produktbeobachtung auf einen sozialen Prozess zu übertragen. Während die Produktion eines Wirtschaftsgutes aber stets auf einer bekannten Zahl von Einsatzfaktoren basiert, die dazu noch in einem engen Einsatzverhältnis zueinander stehen, sodass die Beobachtung – auch bei komplexeren Produktionsprozessen – gut möglich ist und zu eindeutigen Ergebnissen führt, ist die „Produktion sozialer Güter“ wie Prävention eben nicht davon gekennzeichnet. Hier gibt es viele unbekannte Faktoren. Zudem weisen bekannte Faktoren oftmals ambivalente Verhaltensweisen auf.

Gleichwohl bietet das Beobachtungssystem die Möglichkeit, thesengestützt über die Entwicklungen anhand transparent aufgestellter Indikatoren zu diskutieren. Dadurch unterscheidet es sich von einem „Stochern im Nebel“.

Abschließend muss an dieser Stelle aber auch die Frage nach der Rechtfertigung des Erhebungs- und Dokumentationsaufwands für die Kommunen gestellt werden. Dies gilt einerseits für den fachlichen Nachweis der Wirksamkeit von Prävention und andererseits für den Umfang des Beobachtungssystems und die dazu möglicherweise zusätzlich regelhaft zu erhebenden Informationen. Prävention basiert oft auf kleinteiligen und zum Teil noch nicht einmal kostspieligen Maßnahmen. Der Wirkungsnachweis wäre hier möglicherweise teurer als die Maßnahme selbst. In gleicher Weise ist der statistische Dokumentationsaufwand nicht zu unterschätzen. Nicht umsonst ist der Nachweis kommunalen Finanzgeschehens im Rahmen der Finanzstatistik wegen des zunehmenden Verwaltungsaufwands, aber auch wegen zunehmender Buchungsunterschiede auf die dritte Stelle der Produktdifferenzierung begrenzt. Gleichzeitig erfordert allerdings der Rechtfertigungsdruck einer Geldausgabe öffentlicher Haushalte gerade bei knappen Kassen zumindest einen plausiblen Nachweis. Damit das Controlling nicht teurer wird als das Produkt, müssen also Wege gefunden werden, den Aufwand zu begrenzen, ohne die Transparenz über die Nachweis-kette zu verlieren.

Hier besteht noch weiterer Forschungsbedarf bezüglich beispielhafter fachlicher Wirkungsnachweise für definierte Präventionsmaßnahmen, die dann als Begründung von anderen übernommen werden können. Hinsichtlich der statistischen Nachweisführung wären ebenfalls an Fallbeispielen tiefere Untersuchungen notwendig, die sowohl die Abgrenzung von Begriffen als auch die Definition von Indikatoren und zusätzlich zu erhebenden Merkmalen vorantreiben.

Die im Rahmen des Modellvorhabens vorgenommenen Auswertungen bieten hier einen Anfang. Es zeigt sich aber, dass die Komplexität nicht zu unterschätzen ist und dass vor allem der zeitliche Beobachtungsrahmen noch zu kurz ist, um – je nach Ausgangslage und Umfang der sozialen Probleme in einer Kommune – einen merklichen Pfadwechsel bewirken und erkennen zu können.

## Die Autoren

**Gerhard Micosatt** ist Geschäftsführer der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbh in Bottrop. Er war Modulverantwortlicher für die „Fiskalische Begleitforschung“ zum Modellvorhaben „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ (KeKiz).

**Elmas Yilmaz** war wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbh in Bottrop. Gemeinsam mit Gerhard Micosatt arbeitete sie in der „Fiskalischen Begleitforschung“ zum Modellvorhaben „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ (KeKiz).

## Literatur und Quellenangaben

Allmendinger, Jutta, Johannes Giesecke und Dirk Oberschachtsiek (2011).

**Unzureichende Bildung: Folgekosten für die öffentlichen Haushalte.**

Eine Studie des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Wirksame Bildungsinvestitionen. Gütersloh.

Blankart, Charles B. (2011). **Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft.** 8. vollst. überarb. Aufl. Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. München.

Brzank, Petra (2009). „(Häusliche) Gewalt gegen Frauen: Sozioökonomische Folgen und gesellschaftliche Kosten. Einführung und Überblick“. **Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz** (52) 3, 330–338.

Brzank, Petra (2014). „Gewalt kostet. Geld, Gesundheit, Arbeitskraft und Lebensfreude. Sozioökonomische Folgen und gesellschaftliche Kosten von Gewalt gegen Frauen“. Fachvortrag zur Eröffnung der Ausstellung „Die Hälfte des Himmels“ am 23.4.2014 in der Bremer Bürgerschaft veranstaltet vom Magistrat Bremen.

Bude, Heinz (2008). **Die Ausgeschlossenen. Das Ende vom Traum einer gerechten Gesellschaft.** Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung 687. München.

Hollenrieder, Jutta und Anita Wiemer (2016). **Kommunale Aufwendungen für Prävention. Eine Kostenerhebung.** Materialien zur Prävention, Werkstattbericht 9. Gütersloh. (im Erscheinen).

Fendrich, Sandra, Jens Pothmann und Agathe Tabel (2013). **HZE-Bericht 2013. Datenbasis 2011. Entwicklungen bei der Inanspruchnahme und den Ausgaben erzieherischer Hilfen in Nordrhein-Westfalen.** Hrsg. Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, LWL-Landesjugendamt Westfalen und LVR-Landesjugendamt Rheinland. Dortmund, Köln und Münster.

Funcke, Antje, Dirk Oberschachtsiek und Johannes Giesecke (2010). **Keine Perspektive ohne Ausbildung. Eine Analyse junger Erwachsener ohne Berufsabschluss in Westdeutschland.** Studie der Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Gütersloh.

- Groos, Thomas und Nora Jehles (2015). **Der Einfluss von Armut auf die Entwicklung von Kindern. Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchung.** Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“, Werkstattbericht 3. Gütersloh.
- Heckman, James J., Seong Hyeok Moon, Rodrigo Pinto, Peter A. Savelyev und Adam Yavit (2009). **The Rate of Return to the High/Scope Perry Preschool Program.** IZA Discussion Paper, No. 4533. Bonn.
- Holl, Thomas (2006). „Kevins leiden. Chronik eines tödlichen Versagens“. **Frankfurter Allgemeine Zeitung** 13.10.2006.
- Kirchhof, Paul (2004). **Der sanfte Verlust der Freiheit. Für ein neues Steuerrecht – klar, verständlich, gerecht.** München und Wien.
- Klemm, Klaus (2009). **Klassenwiederholungen – teuer und unwirksam.** Eine Studie zu den Ausgaben für Klassenwiederholungen in Deutschland. Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Klemm, Klaus, und Annemarie Klemm (2010). **Ausgaben für Nachhilfe. Teurer und unfairer Ausgleich für fehlende individuelle Förderung.** Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2010.
- Kreis Warendorf (2011). Jahresbericht 2010. des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien. Warendorf.
- Lamberty, Jeniffer, Heinz Müller, Nicole Schwamb, Stephan Baas und Laura de Paz Martínez (2012). Integrierte Berichterstattung über die Hilfen zur Erziehung in den saarländischen Landkreisen und dem Regionalverband Saarbrücken. 1. Landesbericht über die Hilfen zur Erziehung. Mainz.
- Laucht, Manfred, Günter Esser und Martin H. Schmidt (2000). „Längsschnittforschung zur Entwicklungsepidemiologie psychischer Störungen: Zielsetzung, Konzeption und zentrale Befunde der Mannheimer Risikostudie“. **Zeitschrift für Klinische Psychologie und Psychotherapie** (29) 4. 246–262.
- Mattejat, Fritz (2012). „Kinder psychisch kranker Eltern. Auswirkungen psychischer Erkrankungen von Eltern auf Kinder“. Vortrag auf dem 8. Jahreskongress Psychotherapie des Hochschulverbundes Psychotherapie NRW und der Psychotherapeutenkammer NRW am 20./21. Oktober 2012.  
[https://www.ptk-nrw.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/Aktuelle\\_Informationen/2012/10\\_2012/8.\\_Jahreskongress\\_Psychotherapie/Vortrag\\_Prof\\_Dr\\_Mattejat.pdf](https://www.ptk-nrw.de/fileadmin/user_upload/pdf/Aktuelle_Informationen/2012/10_2012/8._Jahreskongress_Psychotherapie/Vortrag_Prof_Dr_Mattejat.pdf). (Download 28.3.2017)

- Meier-Gräwe, Uta, und Inga Wagenknecht (2011). **Kosten und Nutzen Früher Hilfen. Eine Kosten-Nutzen-Analyse im Projekt „Guter Start ins Kinderleben“**. Hrsg. Nationales Zentrum Frühe Hilfen (NZFH). Materialien zu Frühen Hilfen, Bd. 4. Köln.
- Micosatt, Gerhard, und Elmas Yilmaz (2015). **Kommunale Prävention – fiskalisch fokussiert. Eine Abgrenzung im Verbund staatlicher Aufgaben für ein gelingendes Aufwachsen**. Materialien zur Prävention, Werkstattbericht 1. Gütersloh.
- Nelson III, Charles A., Nathan A. Fox und Charles H. Zeanah, Jr. (2014). „Die entscheidenden zwei Jahre“. **Spektrum der Wissenschaft** 2. 34–39.
- Olk, Thomas, und Tina Wiesner (2014). **Dreijahresbericht (2011–2013) der wissenschaftlichen Begleitung zum Modellprojekt „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung“ (ESPQ) in Bremen**. Halle/Saale.
- Prognos AG (2011). **Soziale Prävention – Bilanzierung der sozialen Folgekosten in Nordrhein-Westfalen**. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. Basel.
- Roos, Klaus (2005). **Kosten-Nutzen-Analyse von Jugendhilfemaßnahmen (Studien zur Jugend- und Familienforschung)**, Bd. 23. Frankfurt am Main, Berlin u. a. O.
- Schmillen, Achim, und Heiko Stüber (2014). **Lebensverdienste nach Qualifikation: Bildung lohnt sich ein Leben lang**. IAB-Kurzbericht 1. Nürnberg.
- Schrapper, Christian, und Sonja Enders (2011). **Wer (und was) steuert die Hilfen zur Erziehung? Abschlussbericht der AG Fallsteuerung**. Köln und Koblenz.
- Staatskanzlei NRW und Bertelsmann Stiftung (2011a). **Aufruf zur Interessenbekundung zur Teilnahme am Modellvorhaben „Kommunale Präventionsketten“**. Düsseldorf und Gütersloh. [www.keinkindzuruecklassen.de/downloads/Aufruf%20zur%20Teilnahme%20am%20Modellvorhaben.pdf](http://www.keinkindzuruecklassen.de/downloads/Aufruf%20zur%20Teilnahme%20am%20Modellvorhaben.pdf) (Download 18.2.2013).
- Staatskanzlei NRW und Bertelsmann Stiftung (2011b). **Leitfaden zur Interessenbekundung am Modellvorhaben „Kommunale Präventionsketten“**. Düsseldorf und Gütersloh. [www.keinkindzuruecklassen.de/downloads/Leitfaden%20zur%20Interessenbekundung.pdf](http://www.keinkindzuruecklassen.de/downloads/Leitfaden%20zur%20Interessenbekundung.pdf) (Download 18.2.2013).
- Stadt Hamm (2015). **Haushaltsplan 2015/2016. Mittelfristige Planung bis 2019**. Hamm.

- Statistisches Bundesamt. **Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige – Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform 2014.** Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Wiesbaden 2016.
- Statistisches Bundesamt (2015). **Bildungsausgaben.** Ausgaben je Schülerin und Schüler 2012. Wiesbaden.
- Tamm, Markus (2011). **Berechnung und wissenschaftliche Auswertungen im Rahmen des DCV-Projektes „Bericht über Bildungschancen vor Ort“ – Endbericht 2011.** Forschungsprojekt des Deutschen Caritasverbandes. RWI-Projektberichte, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Nr. 69952. Essen.
- Werding, Martin (2014). **Familien in der gesetzlichen Rentenversicherung. Das Umlageverfahren auf dem Prüfstand.** Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Werding, Martin, und Herbert Hofmann (2005). **Die Fiskalische Bilanz eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem.** Studie im Auftrag der Robert Bosch Stiftung. ifo Forschungsberichte 27. München.
- Wößmann, Ludger, und Marc Piopiunik (2009). **Was unzureichende Bildung kostet. Eine Berechnung der Folgekosten durch entgangenes Wachstum.** Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Wirksame Bildungsinvestitionen. Gütersloh.

## Anhang

### Anhang 1: Konkrete Veränderungen im Zeitverlauf: Maßnahmen und Projekte

Beginn	Bezeichnung/Inhalt	Ziele
Vor 2005	Niedrigschwellige erzieherische Hilfe des allgemeinen städtischen Sozialdienstes	a) Stärkung der Erziehungskompetenz, Verbesserung der Bildungskompetenz und Erlernung alltagspraktischer Fertigkeiten
	Junge Mütter	a) Treffpunkt für junge Mütter zwischen 15 und 23 Jahren, Informationsaustausch
	Kinder und Jugendgesundheit: offene Sprechstunde	d) Gesundheitsprävention
	Angebot für Kinder mit mangelnden Bewegungserfahrungen	d) Gesundheitsprävention, Bewegungsförderung, Abbau von motorischen Defiziten
	Soziale Gruppenarbeit	c) Stärkung der Sozialkompetenz
	Jugendübergang in den Beruf, in die Jugendberufshilfe	f) Durchführung von Angeboten im Übergang Schule-Beruf
	Ausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen	f) Abbau von Ausbildungsbenachteiligung
	Kinder- und Jugendgesundheit: Schulaktion J1	f) Erhöhung der Teilnahme an den Jugendvorsorgeuntersuchungen J1
	Ferien-Sprachcamps	f) Interventionsprogramm zur Förderung der Sprachkompetenzen
	Kinder- und Jugendtheater	c) Kulturelle Förderung
	Erlebnisreisen	c) Kostengünstige bzw. kostenlose Freizeitgestaltungsmöglichkeiten für Familien
	Kinder-Kunst-Werkstatt	c) Museumspädagogische Förderung
	Museumspädagogische Programme (Zielgruppe: Kinder im Alter von 3 bis 14 Jahren)	c) Kulturelle Bildung
	Städtischer Sozialbericht	g) Berichterstattung, Bestandsaufnahme

Beginn	Bezeichnung/Inhalt	Ziele
2005	Begrüßungshausbesuch zur Kindesgeburt	a) Motivierende Ansprache der Eltern, frühe Unterstützung, Informationsaustausch
	Offener Eltern-Baby/Kind-Treff	a) Beratung und Begleitung von Familien
	Elternschulen – Durchführung in 3 Altersgruppen	a) Stärkung der Erziehungskompetenzen
	Kinder- und Jugendgesundheit – Angebote für Kinder mit Übergewicht und Adipositas – (ehemals „schwer mobil“)	d) Zugang zu niedrigschwelligen Angeboten schaffen durch Transparenz der vorhandenen Angebote
	Tätertraining	e) Gewaltprävention
	Förderunterricht für Schüler mit Migrationshintergrund	f) Potenzialförderung, Förderung von Bildungsabschlüssen durch Sprachförderung und konkrete Hilfen in verschiedenen Fächern (Mathematik etc.)
	Projekt Notinseln-Lotsen	d) Anlaufstelle für Kinder in Gefährdungssituationen
2006	Informationsnachmittage für Eltern mit Zuwanderungsgeschichte	a) Stärkung der Erziehungskompetenzen
	MOPUK – Alleinerziehendentreff	a) Informationsaustausch und Beratung
	Schulverweigerung: „Die 2. Chance“	f) Verringerung der Anzahl der Schulabbrecher
	Familienberichterstattung	g) Bestandsaufnahme
2007	Elterncafés an Grundschulen	b) Beteiligung von Eltern; Informationen über die Bildungslandschaft; Erhöhung von Bildungschancen; Abbau von Benachteiligungen
	„Gesunder Start ins Leben“: Aufsuchende Betreuung von schwangeren Migrantinnen	d) Reduzierung der Frühgeburtenrate und damit der Säuglingssterblichkeit
	„Gesunder Start ins Leben“: Screening von Vaginalinfektionen	d) Reduzierung der Frühgeburtenrate und damit der Säuglingssterblichkeit
	Nonformale Bildung: SommerLeseClub – Schock deine Lehrer: Lies ein Buch!	f) Erhöhung der Lese- und Schreibkompetenz
	Projekt „Brücke“ in Schulen	f) Verbesserung der Bildungschancen, interkulturelle Elternarbeit in Schulen
	„Gesunder Start ins Leben“: Vergabe des Labels BABYFREUNDLICH	d) Stillkampagne, Beitrag zur Akzeptanz des Stillens im öffentlichen Raum
	„Gesunder Start ins Leben“: Fortbildungsmaßnahmen für Multiplikatoren	g) Gewinnung von Schlüsselpersonen zum Informationsfluss von Gesundheitsthemen
	Evaluation der OGS	g) Qualitätsüberprüfung offener Ganztagschulen

Beginn	Bezeichnung/Inhalt	Ziele
2008	X bewegt seine Kinder	d) Gesundheitsprävention, Bewegungsförderung
	„Kon-Lab“-Programm	f) Stärkung der Sprachkompetenz
	Arbeit mit Eltern – Fortbildung von Dozenten der Elterncafés	f) Informationen über die Bildungslandschaft; Erhöhung von Bildungschancen
	Kinder- und Jugendförderplan	g) Berichterstattung zur Qualitätsentwicklung und -sicherung der Kinder- und Jugendhilfe
2009	Vater-Kind-Stadtrallye	a) Stärkung der Vater-Kind-Bindung
	Aufklärungsinitiative Verrückt? Na und!	c) Stärkung der Persönlichkeit und der Sozialkompetenz
	Ferienschule für neu zugewanderte Kinder und Jugendliche aus dem Ausland	c) Stärkung der Sozialkompetenz, Verbesserung der Sprachkompetenz
	Workshops zur Potenzialförderung/ zum Bewerbungstraining	f) Vorbereitung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund auf das Einstellungsverfahren im öffentlichen Dienst
	Sprachförderkonzept – „Griffbereit“-Gruppen	f) Stärkung der Sprachkompetenz
	Geschäftsbericht des Referates Erziehung und Bildung	g) Berichterstattung zur Qualitätsentwicklung und -sicherung
2010	Hausbesuche bei Eltern (Modellprojekt)	a) Abbau von Zugangsschwellen, Überblick über die häusliche Situation, gezielte Förderung, Beitrag zur Verhinderung von Kindeswohlgefährdung
	Deutsch für den Schulstart	f) Vorbereitungsmaßnahme, Stärkung der Sprachkompetenz
	Forschermobil (FM) – naturwissenschaftlich-technische Bildung in Kindertageseinrichtungen	f) Qualitätssteigerung der frühkindlichen Bildung, langfristiges Ziel: die Senkung der Zahl der Schulabbrecher
2011	Vater-Kind-Babymassage	a) Stärkung der Vater-Kind-Bindung
	Nonformale Bildung – MedienMobil (mobile Kinderbibliothek)	f) Lese- und Sprachförderung
	BE PREPARED – Nutze deine Chance	f) Betreuung im Übergang Schule-Beruf
	Bildungsbericht Ruhr	g) Berichterstattung zur Qualitätsentwicklung und -sicherung
	Jedem Kind seine Chance!	

Beginn	Bezeichnung/Inhalt	Ziele
2012	Du & Ich – Nähe erleben	a) Babymassage, Eltern-Kind-Bindung
	X bewegt seine Kinder: Eltern-Kind-Schwimmen	d) Gesundheitsprävention, Bewegungsförderung
	X bewegt seine Kinder: QuitschFidel – Ab jetzt für immer Schwimmer	d) Gesundheitsprävention, Gefahrenvorbeugung
	Sozialdienst Schule	f) Verbesserung der Bildungschancen
	Bildungsmonitoring	g) Evaluation zur Qualitätsentwicklung und -sicherung
2013	Beratungsangebote für Eltern von Kindern im Alter von 0 bis 6 Monaten mit Regulationsstörungen	a) Förderung positiver Bindungsgestaltung
	Bericht Kindergesundheit	g) Berichterstattung zur Gesundheitsförderung
2014	Gesunder Start ins Leben: Einsatz von zwei weiteren Familienhebammen	d) Reduzierung der Säuglingssterblichkeit durch verstärkte, aufsuchende Betreuung von Risikogruppen
	Kein Anschluss ohne Abschluss	f) Übergang Schule-Beruf, Verbesserung des Übergangsmangements, Identifizierung von Problemfällen, individuelle Förderung der Jugendlichen
	Familienbefragung	g) Berichterstattung zur Qualitätsentwicklung und -sicherung
	Indikatorenkatalog der Beispielkommune	g) Bestandsaufnahme und Analyse von Risikoindikatoren zur Berichterstattung zur Qualitätsentwicklung und -sicherung der Kinder- und Jugendhilfe

Klassifizierung in Kategorien:

Stärkung der Eltern:

- a) frühzeitige Hilfen 0 bis unter 3 Jahre
- b) Hilfen von 3 bis unter 21 Jahre

Stärkung des Kindes:

- c) Förderung der Sozialkompetenz
- d) Gesundheitsförderung und -prävention
- e) Gewalt- und Kriminalprävention
- f) Verbesserung der Bildungsabschlüsse

Sonstiges:

- g) Weiterbildung der Fachkräfte, Berichterstattung etc.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben einer Beispielkommune (Stand 2015) und des Lernnetzwerkes 2013.

© Bertelsmann Stiftung und FORA 2016, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

## Anhang 2: Konkrete Veränderungen im Zeitverlauf: Netzwerke

Beginn	Bezeichnung/Inhalt	Ziele
2005	Familienförderung	a) Verbesserung der Kooperationsstrukturen zur Stärkung der Elternkompetenzen
	OGS-Trägerwerk	b) Qualitätsentwicklung und -sicherung
	Einrichtung Bündnis für Familien	a) Verbesserung der Kooperationsstrukturen
	Arbeitskreis Jugendberufshilfe	a) Verbesserung der Kooperationsstrukturen (Jobcenter, Bildungsträger etc.)
2007	Gesunder Start ins Leben	c) Entwicklung und Umsetzung von Interventionen zur Senkung der Säuglingssterblichkeit
2008	Trägerübergreifender Arbeitskreis der Familienzentren	a) Vernetzte Umsetzung von Angeboten und Leistungen laut des Gütesiegels „Familienzentrum NRW“
2009	Gründung Koordinierungsstelle für alle Familienzentren	a) Informationsaustausch, Qualitätsentwicklung und -sicherung
	NRW-Forum „Die 2. Chance“: Kompetenzagentur	b) Entwicklung von Wirksamkeitskriterien, Durchführung von Weiterbildungen, Informationsaustausch
	Arbeitskreis Rhein/Ruhr: „Die 2. Chance“	b) Informationsaustausch, Qualitätsentwicklung und -sicherung
2010	Sozialraumgespräche	a) Qualitätsentwicklung und -sicherung (gesamstädtisch)
	Qualitätszirkel Ganztagsangebote in der Sekundarstufe 1	a) Informationsaustausch, Qualitätsentwicklung und -sicherung
2011	Interkulturelle Öffnung von Jugendeinrichtungen	a) Implementation von interkultureller Öffnung in Jugendeinrichtungen
	Wirksame Hilfen für Alleinerziehende	a) Verbesserung und Optimierung der Beratungs-/Unterstützungsstruktur
2012	Arbeitsgruppe „Gestärkt durchs Leben“	a) Verbesserung der psychischen Gesundheit bei Kinder und Jugendlichen
2014	Neugründung Koordinierungsstelle	a) Anlaufstelle, Qualitätsentwicklung und -sicherung

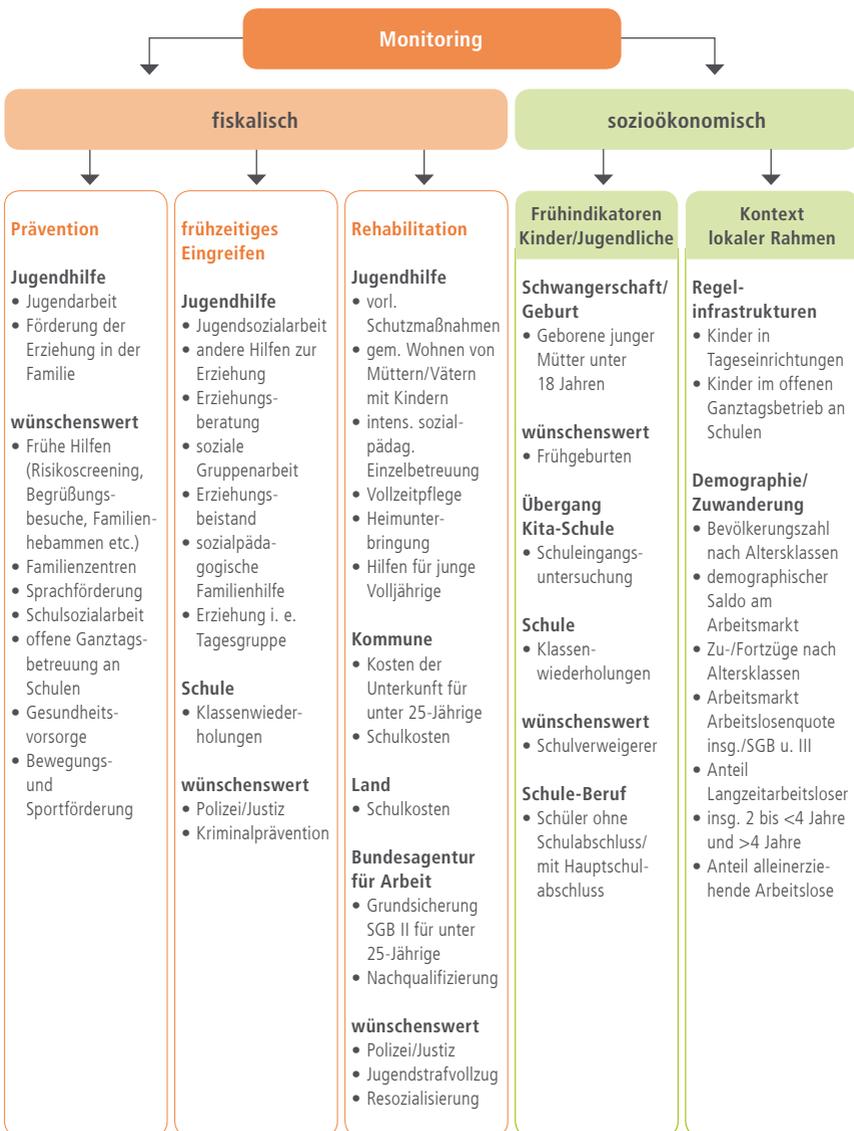
Kategorien:

- a) Eltern-, Kinder- und Jugendförderung
- b) Schul- und Berufsförderung
- c) Gesundheitsförderung
- d) Gewalt- und Kriminalprävention

Quelle: Eigene Darstellung, nach Angaben einer Beispielkommune (Stand 2015) und des Lernnetzwerkes 2013.

© Bertelsmann Stiftung und FORA 2016, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

## Anhang 3: Indikatoren des Monitorings



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

## Kommunale Aufwendungen für Prävention



Kommunen in NRW nehmen für gelingendes Aufwachsen von Kindern Geld in die Hand. Durchschnittlich 47 Euro pro Kopf stellen sie für primär präventive Maßnahmen und Netzwerke bereit. Zusätzlich tragen der offene Ganztags und die Jugendarbeit zur Prävention bei; die dafür aufgewendeten Mittel übersteigen die Aufwendungen für Primärprävention deutlich. Die vorliegenden Befunde lassen vermuten, dass die aktuellen Ausgabevolumina lediglich ein Mindestmaß an primär präventiven Investitionen darstellen. Die Frage nach einer möglichen Senkung des Legitimationsdrucks für solche Maßnahmen bedarf daher dringend einer Antwort.

## Stellenwert und Prioritäten kommunaler Prävention



Vorbeugung funktioniert, wenn sie als strategische Entscheidung von der Verwaltungsspitze ausgeht, lautet eine zentrale Botschaft von „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“. Der vorliegende Bericht geht dieser Aussage nach und betrachtet sie erstmals vor dem Hintergrund der Aussagen kommunaler Entscheidungsträger zur Präventionspolitik. Die Ergebnisse einer standardisierten Befragung nordrhein-westfälischer Dezernentinnen und Dezernenten zeigen, dass ein hoher Stellenwert des Themas in der Verwaltungsspitze auch zu höheren Präventionsbemühungen in der Kommune führt.

Soziale Prävention, so eine These des Modellvorhabens „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“, soll sozialen Folgekosten entgegenwirken. Um das Verhältnis von Prävention und sozialen Folgekosten in den Blick zu nehmen, wurde eine fiskalische Begleitforschung beauftragt. Ihre Aufgabe bestand u. a. darin, ein Beobachtungssystem mit einer Zeitreihenanalyse fiskalischer und nicht fiskalischer Indikatoren zu entwickeln auf deren Basis thesengestützt über relevante Entwicklungen in Kommunen diskutiert und entsprechende Maßnahmen abgeleitet werden können. Zu dem hier vorliegenden Textband, der das Beobachtungssystem Schritt für Schritt erklärt, bietet der Datenband „Kommunale Prävention und soziale Kosten. Datenband Nordrhein-Westfalen“ beispielhaft Einblick in die Höhe und Veränderung ausgewählter Indikatorwerte in Nordrhein-Westfalen.

There are high consequential costs when children and young people are left behind. In line with the ideas of the model project "Leave No Child Behind", prevention is intended to reduce these consequential costs, at both a social and an individual level. One of the key elements of the fiscal research that is part of the model project is to provide insight into the relationship between preventive measures and the highly aggregated social costs. To this end, a monitoring system consisting of a time-series analysis of fiscal and non-fiscal indicators was developed. Its purpose is to facilitate the thesis-based discussion of relevant developments with the aid of clearly established indicators. In addition to this publication, which provides a step by step description of the monitoring system, an accompanying publication containing the data ("Municipal prevention and social costs. Data volume for North Rhine Westphalia") provides insight into the levels of and changes in the indicator values.

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

[www.kein-kind-zuruecklassen.de](http://www.kein-kind-zuruecklassen.de)

ISSN-Print 2364-0383

ISSN-Internet 2364-0375