

Vierteljahresschrift zur empirischen
Wirtschaftsforschung, Jg. 42



■ Dominik H. Enste / Marie Möller

Was kostet die Kinder- und Jugendhilfe? Ein Vergleich der deutschen Bundesländer

Vorabversion aus: IW-Trends, 42. Jg. Nr. 4
Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Verantwortliche Redakteure:

Prof. Dr. Michael Grömling, Telefon: 0221 4981-776

Dr. Oliver Stettes, Telefon: 0221 4981-697

groemling@iwkoeln.de · stettes@iwkoeln.de · www.iwkoeln.de

Die IW-Trends erscheinen viermal jährlich, Bezugspreis € 50,75/Jahr inkl. Versandkosten.

Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über
lizenzen@iwkoeln.de, die erforderlichen Rechte für elektronische Pressespiegel unter
www.pressemonitor.de.

ISSN 0941-6838 (Printversion)

ISSN 1864-810X (Onlineversion)

© 2015 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Was kostet die Kinder- und Jugendhilfe? – Ein Vergleich der deutschen Bundesländer

Dominik H. Enste / Marie Möller, Dezember 2015

Die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe lagen im Jahr 2013 bei etwas über 35 Milliarden Euro und sind damit in den letzten zehn Jahren um 72 Prozent gestiegen. Ein Vergleich zwischen den Bundesländern zeigt die regionalen Unterschiede innerhalb Deutschlands. So treten in Niedersachsen nur fünf sogenannte Verfahren zur Gefährdungseinschätzung pro tausend unter 18-Jährigen auf, während es in Mecklenburg-Vorpommern knapp 17 Fälle und im Stadtstaat Bremen sogar 23 Fälle sind. Auch hinsichtlich der Ausgaben und der Ausgabenstruktur bestehen große Unterschiede. So liegen die Ausgaben pro Kind oder Jugendlichen in Berlin beispielsweise doppelt so hoch wie in Schleswig-Holstein. Die Ausgaben pro Fall oder Leistung variieren ebenfalls stark. Werden einzelne Ausgabenbereiche betrachtet, so lässt sich beispielsweise zeigen, dass die Ausgaben für die Erziehungsberatung pro Fall in Mecklenburg-Vorpommern zehnmal so hoch sind wie in Niedersachsen.

Stichwörter: Kinder- und Jugendhilfe, Wohlfahrtsverbände

JEL-Klassifikation: I38, I30, H53

Organisation der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland

Die Kinder- und Jugendhilfe bezeichnet die Gesamtheit der staatlichen Leistungen, die für junge Menschen und deren Familien gewährt werden. Die Ausgaben hierfür lagen im Jahr 2013 bei 35,5 Milliarden Euro (Statistisches Bundesamt, 2015a). Sie machen damit etwa 4 Prozent des gesamten Sozialbudgets aus. Hohe Anstrengungen greifen aber nicht so recht, um Kinder beispielsweise vor Vernachlässigung oder Gewalteinwirkung durch ihre Erziehungsberechtigten zu schützen, wie die Statistik zeigt: Die Jugendämter führten im Jahr 2013 fast 120.000 Verfahren zur Einschätzung der Gefährdung des Kindeswohls durch. In etwa einem Drittel der Verfahren wurde eine akute oder latente Gefährdung des Kindeswohls festgestellt. (Statistisches Bundesamt, 2015b). Der Beitrag zeigt auf, dass zwischen den Bundesländern große Unterschiede zum einen bei der Anzahl

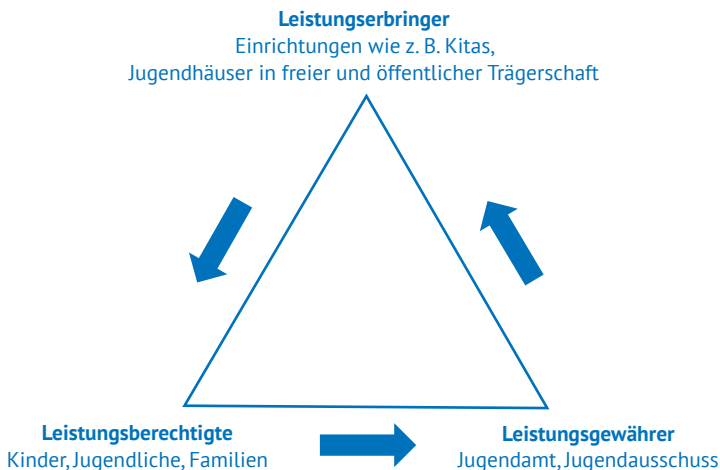
dieser Gefährdungsfälle und zum anderen bei der Höhe der Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe bestehen. Diese Unterschiede können auf Ineffizienzen bei der Verwendung der Mittel hindeuten und bedürfen daher einer besonderen Prüfung.

Kinder- und Jugendhilfe ist notwendig, um denjenigen zu helfen, die dazu selbst nicht in der Lage sind. Diese Verantwortung ergibt sich im Rahmen des Sozialstaats. Laut § 1 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes hat jeder junge Mensch ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit (Sozialgesetzbuch (SGB) VIII). Von einem wirkungsvollen Einsatz der Kinder- und Jugendhilfe profitieren nicht nur die Leistungsempfänger, sondern auch die Sozialkassen in der Zukunft, da sie durch präventive Maßnahmen potenziell entlastet werden.

Im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe werden Bund, Ländern und Kommunen unterschiedliche Aufgaben und Zuständigkeiten zugeschrieben. Auf Bundesebene ist das Bundesministerium für Familie, Senioren, Kinder und Jugend (BMFSFJ) zuständig, auf Landesebene sind es die Ministerien für Kinder und Jugend sowie die Landesjugendämter. Die weniger strategischen, sondern vielmehr die praktischen Aufgaben übernehmen die Städte und Kreise mit ihren Jugendämtern. Diese kümmern sich zum Beispiel um die Kindertagesbetreuung, um soziale Dienste wie Adoptionen und Vormundschaften und um die zentralen Einrichtungen wie Heime. Der Jugendhilfeausschuss, der beim Jugendamt angesiedelt ist, befasst sich mit allen Themen der Jugendhilfe. Er erarbeitet besonders die Vorschläge für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe und der Förderung der freien Jugendhilfe. Außerdem ist er zuständig für die Gewährung der Leistungen. Der Jugendhilfeausschuss besteht zu 60 Prozent aus Vertretern des Kommunalparlaments und zu 40 Prozent aus freien Trägern. Dazu zählen Jugend- und Wohlfahrtsverbände, Religionsgemeinschaften und Vereine. Diese Zweigliedrigkeit soll die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen freien und öffentlichen Trägern fördern. Sie spiegelt die Zurückhaltung des Staates und den Vorrang der freien Kinder- und Jugendhilfe wider, der im Subsidiaritätsprinzip begründet liegt. Basierend auf dem SGB VIII erarbeiten die Jugendämter mittelfristige Jugendhilfepläne und versuchen, in örtlicher Planung und Förderung örtliche Einrichtungen und Angebote in freier und öffentlicher Trägerschaft zu schaffen – alles im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung.

Organisation der Kinder- und Jugendhilfe

Übersicht



Quellen: IAB, 2009; Institut der deutschen Wirtschaft Köln



Diese Konstruktion birgt das Risiko der Interessenverquickung. Denn die Wohlfahrtsverbände sind damit an Entscheidungsprozessen über die Gewährung und Bereitstellung von Leistungen beteiligt, sind aber zugleich Anbieter solcher Leistungen. Anders als in anderen Dienstleistungsmärkten, auf denen nur Nachfrager und Anbieter zusammentreffen, ergibt sich in der Kinder- und Jugendhilfe ein Dreieck aus Leistungsberechtigten, -erbringern und -gewährern (Übersicht).

Einen Leistungsanspruch haben Nachfrager der Kinder- und Jugendhilfeangebote nur gegenüber einem öffentlichen Träger. Dieser wiederum muss vorrangig einen freien Träger beauftragen. Nur nachrangig kann er die Leistung selbst erbringen. Wird ein freier Träger beauftragt, vereinbaren dieser und der öffentliche Träger gemeinsam eine Finanzierungsregelung. Freie Träger wie beispielsweise der Caritasverband oder die Arbeiterwohlfahrt bieten ein breites Spektrum an sozialen Diensten und Einrichtungen im Sozial- und Gesundheitsbereich an (Cremer et al., 2013, 2).

Der Grund für diese besondere Ausgestaltung des Marktes ist, dass die Kinder- und Jugendhilfe nicht durchgängig marktfähig ist. Würde sie nur vom Markt bereitgestellt, würden die Kinder oder Jugendlichen, deren Zahlungsfähigkeit nicht ausreicht, durch das Raster fallen. Von ihr gehen zudem positive externe

Effekte aus, da durch erfolgreiche Hilfemaßnahmen die Kosten für das Sozialsystem gesenkt werden. Dieser externe Nutzen würde bei einer Bereitstellung am Markt aber nicht berücksichtigt, sodass die Bereitstellungsmenge zu gering und damit aus wohlfahrtstheoretischer Sicht ineffizient klein wäre. Neben diesem klassischen Marktversagenstatbestand handelt es sich zudem bei den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe um sogenannte meritorische Güter, also um solche, die jedem Menschen unabhängig von seiner eigenen Leistung zukommen sollten. Dies wäre bei einer reinen Marktbereitstellung möglicherweise nicht gewährleistet. Das Marktergebnis wäre also ineffizient und gesellschaftlich nicht erwünscht. Deshalb tritt der Staat als Leistungsgewährer auf. Insgesamt verteilen sich die Verantwortlichkeiten in der Kinder- und Jugendhilfe auf Markt, Staat, Gemeinschaft und den Nonprofit-Sektor (Dritter Sektor). Dies wird als Wohlfahrtspluralismus bezeichnet (BMFSFJ, 2013, 251 ff.).

Des Weiteren handelt es sich bei den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe um Vertrauens- und Erfahrungsgüter. Dies bedeutet, dass die Qualität der Güter – selbst im Nachhinein – nur begrenzt erfasst werden kann. Kinder, Jugendliche oder Eltern können als unmittelbare Nachfrager und Nutznießer die Qualität der Leistung nicht explizit bewerten, sondern müssen darauf vertrauen, dass der Leistungserbringer diese im versprochenen Umfang anbietet. Ob sie dann auch geleistet worden ist, ist im Extremfall nur dem Anbieter bekannt (asymmetrische Information). Eine effiziente Allokation setzt unter diesen Vorzeichen voraus, dass erstens die Anzahl der (potenziellen) Anbieter hinreichend groß ist und zweitens die Anbieter mit ihrer Reputation als indirekten Qualitätsmaßstab für die bereitgestellten Leistungen bürgen. Ist dies nicht gegeben, müsste möglicherweise der Staat die Qualität überprüfen und dafür sorgen, dass nur „gute“ Angebote gemacht werden. Gerade deshalb wäre eine regelmäßige, flächendeckende Leistungsevaluation erforderlich, die allerdings nicht stattfindet. Es wird lediglich alle vier Jahre ein Kinder- und Jugendhilfebericht veröffentlicht (BMFSFJ, 2013). Eine Evaluation der Leistungen in der Kinder- und Jugendhilfe ist ohnehin nur schwer möglich, da die kontrafaktische Frage, also wie sich das Kind oder der Jugendliche ohne die Maßnahme entwickelt hätte, kaum beantwortet werden kann.

Um sich dennoch der Frage der Effizienz der Kinder- und Jugendhilfe anzunähern, kann man zunächst die Ausgaben pro Einwohner sowie pro Kind und Jugendlichen

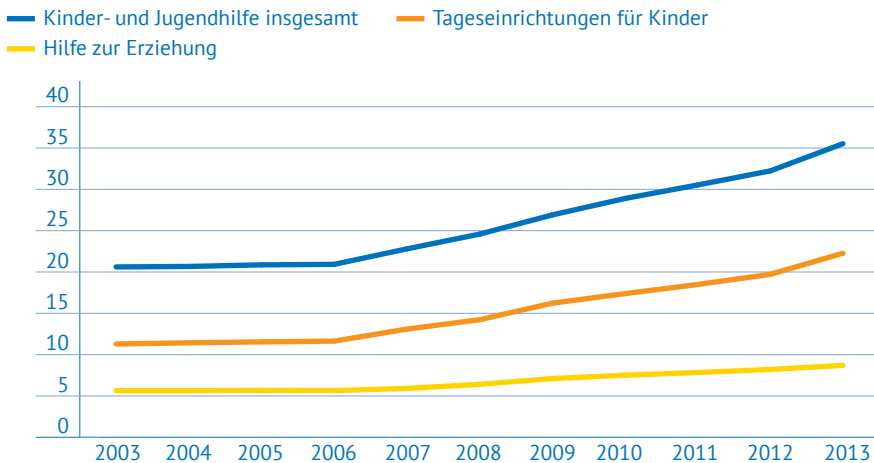
in den Bundesländern miteinander vergleichen und in Relation zur Anzahl der Gefährdungsfälle stellen. Der Blick auf die Ausgaben pro Fall im Bereich der Erziehungsberatung, Vollzeitpflege und Heimerziehung kann innerhalb der einzelnen Bundesländer keine weiteren Anhaltspunkte geben, ob sich in der Organisation der Leistungsgewährung und -erbringung besondere Effizienzrisiken verbergen.

Ausgabenentwicklung und Ausgabenstruktur

Bund, Länder und Gemeinden haben im Jahr 2013 insgesamt rund 35,5 Milliarden Euro für die Kinder- und Jugendhilfe verausgabt (Abbildung 1). Innerhalb der letzten zehn Jahre sind die Ausgaben nominal um 72 Prozent gestiegen. Da die Ausgaben zu einem großen Teil aus Personalkosten bestehen, lässt sich ein Teil des Anstiegs auf Tarifsteigerungen bei der Entlohnung zurückführen. Der Großteil der Zunahme liegt jedoch in der Erhöhung der Ausgaben in der Kindertagesbetreuung begründet. Diese Ausgaben sind von 2003 bis 2013 von 12 auf 23 Milliarden Euro gestiegen. Aber auch im Bereich Hilfen zur Erziehung haben sich die Ausgaben in den letzten zehn Jahren fast verdoppelt. Neben den Tages-

Entwicklung der Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe
 2003 bis 2013, in Milliarden Euro

Abbildung 1



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2015c

einrichtungen für Kinder, die 65 Prozent der Gesamtausgaben in der Kinder- und Jugendhilfe ausmachen, entfällt das Budget noch auf die Hilfen zur Erziehung, die Jugendarbeit beziehungsweise Jugendsozialarbeit, die Förderung der Erziehung in der Familie und sonstige Ausgaben (Tabelle).

Im Jahr 2013 machten die Hilfen zur Erziehung 9 Milliarden Euro aus. Dies war rund ein Viertel der Gesamtausgaben. In diesem Bereich werden familienunterstützende, -ergänzende und -ersetzende Hilfen angeboten. Bei der familienersetzenden Hilfe geht es um Formen der Erziehung außerhalb der Herkunftsfamilie. Das kann beispielsweise familienorientiert als Vollzeitpflege in Pflegefamilien geschehen, durch Verwandtenpflege oder durch professionelle Heimerziehung in Familien. Eine weitere Möglichkeit ist die Gruppenorientierung. Darunter fallen zum Beispiel die Heimerziehung oder das betreute Wohnen. Im Bereich der Jugendarbeit wurden 2013 etwa 2 Milliarden Euro verausgabt. Dies

Die fünf Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe

Tabelle

	Ausgaben 2013		Anteil öffentlicher Träger in Prozent ¹⁾
	Jeweiliger Anteil in Prozent	Ausgaben in Milliarden Euro	
Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit (u. a. außerschulische Jugendbildung, Jugendarbeit in Sport und Spiel, Ausbildungsprojekte)	6	2	51
Förderung der Erziehung in der Familie , erzieherischer Kinder- und Jugendschutz (u. a. Beratung, Familienfreizeiten, Unterstützung für Alleinerziehende)	2	1	87
Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege (Krippe, Krabbelgruppe, Kindergarten und Hort)	65	23	50
Hilfe zur Erziehung (u. a. Erziehungsbeistand, Pflegefamilien, Heimerziehung)	25	9	96
Sonstige Ausgaben (Inobhutnahmen, Mitwirkung in Verfahren vor dem Familien- und Jugendgericht)	2	0,9	-

1) Das Verhältnis von freien und öffentlichen Trägern liegt bei 70 zu 30 Prozent zugunsten der freien Träger, wenn lediglich die Anzahl an Einrichtungen betrachtet wird.

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2015b

entspricht rund 6 Prozent des Gesamtbudgets. Für die Förderung der Erziehung in den Familien wurde 1 Milliarde Euro aufgewendet. Der Anteil der Ausgaben an öffentliche Träger variiert in den einzelnen Bereichen von 50 bis 96 Prozent. Betrachtet man dagegen die Anzahl der Einrichtungen, so dominieren eindeutig die freien Träger (Boeßenecker/Vilain, 2013, 66 ff.).

Die Ausgaben in den Bundesländern

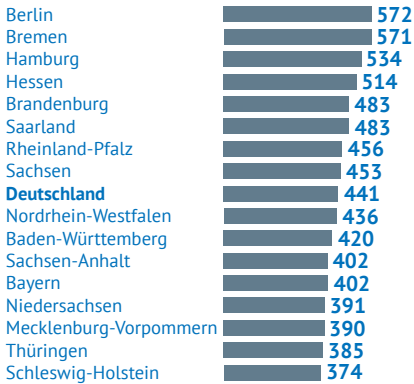
Eine erste Betrachtung der Bundesländer zeigt, dass die Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe pro Einwohner und pro unter 18-Jährigen stark variieren (Abbildung 2). So werden in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg weit über 500 Euro pro Einwohner ausgegeben, während es in Schleswig-Holstein, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen unter 400 Euro sind. Die Varianz wird größer, wenn die Ausgaben pro Kind oder Jugendlichen betrachtet werden. Diese liegen in Berlin und Bremen pro unter 18-Jährigen bei knapp unter 4.000 Euro, in Schleswig-Holstein und Niedersachsen mit rund 2.200 Euro ungefähr bei der Hälfte. Deutschlandweit betragen die Ausgaben pro Einwohner 441 Euro und pro unter 18-Jährigen 2.704 Euro. Auffallend ist, dass die Ausgaben in den Stadtstaaten am höchsten sind, was unter anderem durch eine andere Sozialstruktur innerhalb der Stadtstaaten erklärt werden könnte.

Die hohe Varianz lässt sich zum Teil durch die große Streuung der Ausgaben für die Kinderbetreuung erklären, die durch unterschiedliche Betreuungsangebote und -nutzungsverhalten zustande kommt. Betrachtet man den zweitgrößten Bereich, die Hilfen zur Erziehung, über die Bundesländer hinweg, ist die Varianz noch größer (Abbildung 2). Während in Bayern und Baden-Württemberg im Jahr 2013 für jedes Kind oder jeden Jugendlichen im Durchschnitt etwa 300 Euro ausgegeben wurden, ist der Wert in Bremen mit knapp 1.200 Euro viermal so hoch. Die nächsthöchsten Ausgaben sind in Hamburg mit 810 Euro, dem Saarland mit 744 Euro und Berlin mit 707 Euro zu verzeichnen. Der bundesdeutsche Durchschnitt liegt bei etwas unter 500 Euro. Der jeweilige Anteil an öffentlichen beziehungsweise freien Trägern hat dabei augenscheinlich keinen Einfluss auf die Ausgaben. So unterscheiden sich die Anteile in Berlin, Bremen und Hamburg, die an der Spitze bei den Ausgaben pro Einwohner liegen mit einem Anteil von 92 Prozent, 54 Prozent und 32 Prozent deutlich (Statistisches Bundesamt, 2015c).

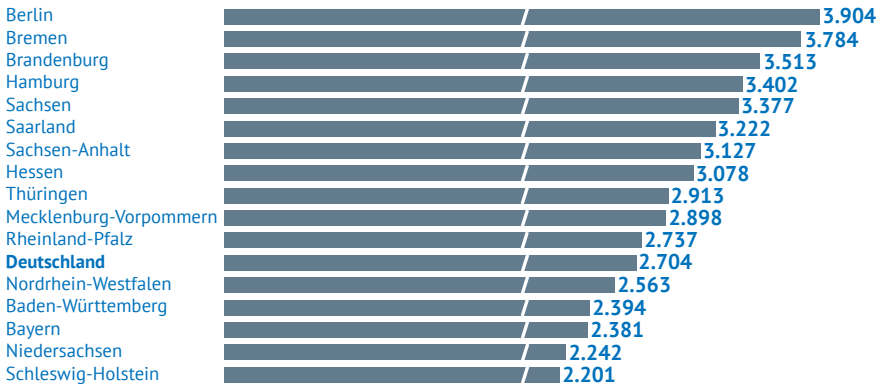
Abbildung 2

Ausgaben in den einzelnen Bundesländern für die Kinder- und Jugendhilfe im Jahr 2013 in Euro

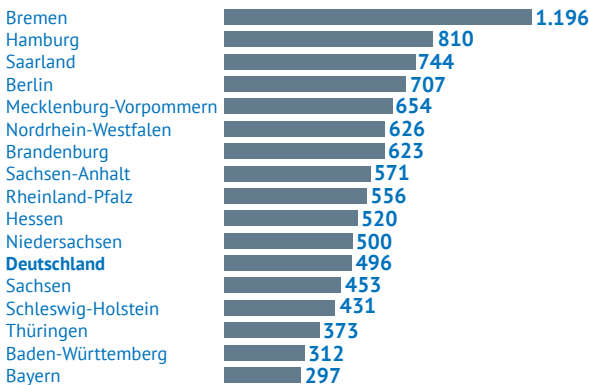
Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe pro Einwohner



Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe pro unter 18-Jährigen



Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung pro unter 18-Jährigen



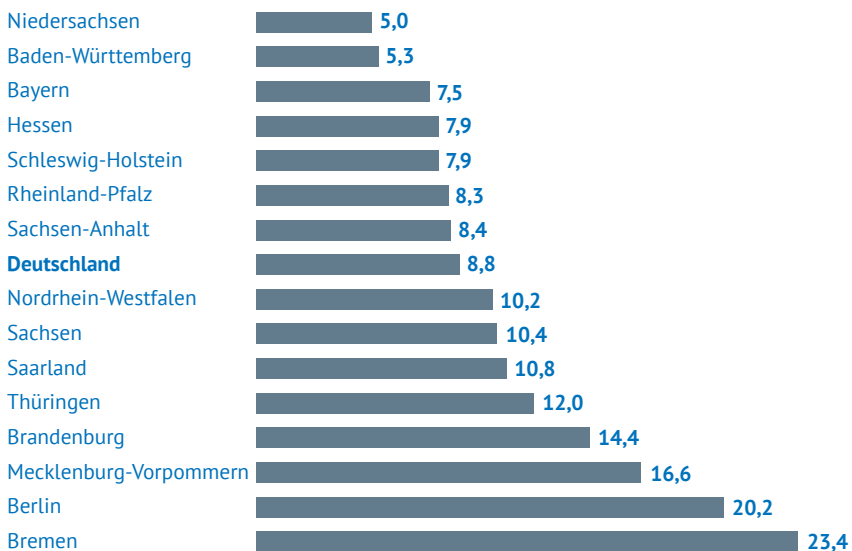
Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2011; Statistisches Bundesamt, 2015c; 2015d; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Gefährdungsfälle

Weiterhin wichtig bei der Erklärung der Differenz ist die Analyse der Nachfrage. Möglicherweise kommt die hohe Ausgabenvarianz dadurch zustande, dass in den Ländern ein unterschiedlich hoher Bedarf an Kinder- und Jugendhilfe besteht. Ein Indiz für die Höhe des jeweiligen Bedarfs besteht in der Anzahl der Verfahren zur Einschätzung der Gefährdung des Kindeswohls (nach § 8a Absatz 1 SGB VIII). Davon gab es in Deutschland im Jahr 2013 knapp 120.000 Fälle (Statistisches Bundesamt, 2015d). In einem Drittel der Fälle ergab sich, dass keine Kindeswohlgefährdung vorlag und damit kein weiterer Hilfebedarf bestand. In einem weiteren Drittel der Fälle wurde zwar keine Kindeswohlgefährdung erkannt, jedoch wurde Unterstützungsbedarf gesehen. In dem verbleibenden Drittel der Fälle kam man zu dem Ergebnis, dass eine Kindeswohlgefährdung vorlag, wobei in der einen Hälfte dieser Fälle eine akute (rund 17.000 Fälle) und in der anderen Hälfte eine latente Gefährdung identifiziert wurde. Zwischen den Bundesländern bestehen auch hinsichtlich des Bedarfs an Kinder- und Jugendhilfe große Un-

Anzahl der Verfahren zur Gefährdungseinschätzung pro tausend unter 18-Jährigen, 2013

Abbildung 3



Anmerkung: Es fehlt Hamburg, da für Hamburg nur ein Teil der Gefährdungseinschätzungen gemeldet wurde.

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2011; Statistisches Bundesamt, 2015b; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

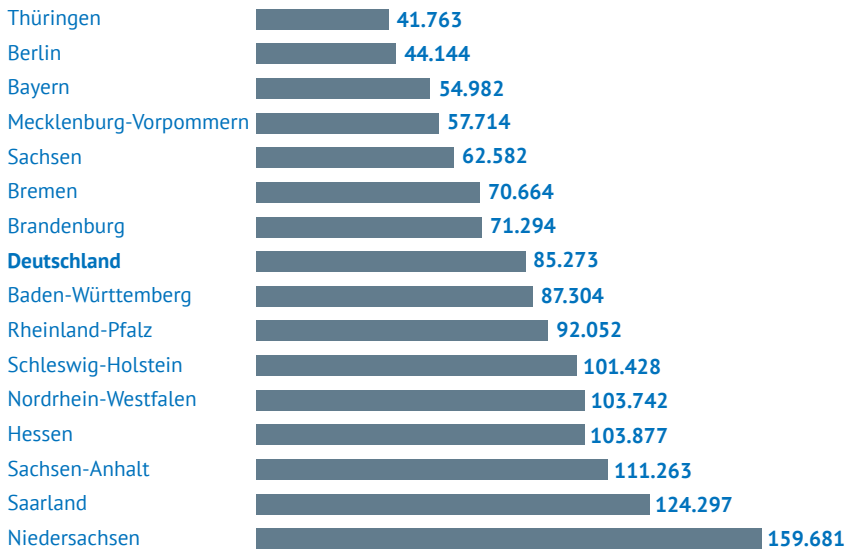
terschiede. In Bremen ist die Anzahl der Gefährdungsfälle am höchsten. Pro tausend unter 18-Jährigen kommt es zu mehr als 23 Verfahren zur Einschätzung der Gefährdung des Kindeswohls (Abbildung 3). Nur drei Fälle davon erweisen sich allerdings als akut. In Berlin ist die Zahl mit etwa 20 Fällen ebenfalls vergleichsweise hoch, wobei sich hier vier als akut erweisen. In Mecklenburg-Vorpommern lag die Anzahl der Fälle pro tausend unter 18-Jährigen bei knapp 17, in Brandenburg bei über 14 Fällen. In Baden-Württemberg und Niedersachsen kommen auf tausend unter 18-Jährige dagegen nur rund fünf Verfahren mit Verdacht auf Kindeswohlgefährdung, von denen sich einer als akut erweist. Der bundesdeutsche Durchschnitt liegt bei knapp neun Fällen.

Diese Streuung zwischen den Bundesländern liegt zum Teil in der unterschiedlichen Bevölkerungsstruktur begründet. Stabile Familienverhältnisse sind dabei ein wichtiger Indikator. Der Anteil an geschiedenen Personen oder solchen, die getrennt leben, liegt zwischen 6 Prozent in Baden-Württemberg und 10 Prozent in Berlin. Zwischen diesem Anteil und der Anzahl der Gefährdungsfälle besteht eine stark positive Korrelation (Korrelationskoeffizient: 0,89). Ebenfalls stark positiv korreliert ist die Anzahl der Gefährdungsfälle mit dem Anteil an Erwerbslosen je Bundesland. Zwischen dem Anteil an Kindern und Jugendlichen, die aus dem Ausland stammen oder einen Migrationshintergrund haben, und der Anzahl der Gefährdungsfälle besteht dagegen kein statistisch signifikanter Zusammenhang. Die Wahrscheinlichkeit einer Gefährdungseinschätzung eines Kindes korreliert auch mit einer Reihe von Eigenschaften der Eltern. Beispiele hierfür sind Kriminalität, Sucht, Alter und Arbeitslosigkeit. Leben in einer bestimmten Region überproportional häufig Eltern mit bestimmten Eigenschaften, liegt die Vermutung nahe, dass dies die Anzahl der Gefährdungsfälle in dieser Region beeinflusst.

Die unterschiedlich hohen Fallzahlen müssen also berücksichtigt werden, wenn die Ausgaben pro Bundesland analysiert werden. In Abbildung 4 ist dargestellt, wie hoch die Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung pro Gefährdungsfall sind. Die Gefährdungsverfahren, bei denen sich keine Kindeswohlgefährdung ergeben hatten, werden hier nicht berücksichtigt. Zwischen den Ausgaben pro erfassten Fall in den Bundesländern besteht ebenfalls eine sehr hohe Varianz, sodass sich die unterschiedlichen Ausgaben pro Einwohner beziehungsweise pro unter 18-Jährigen nicht auf den unterschiedlichen Bedarf zurückführen lassen. Die Aus-

**Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung pro tatsächlichem
 Gefährdungsfall in Euro, 2013**

Abbildung 4



Anmerkung: Es fehlt Hamburg, da für Hamburg nur ein Teil der Gefährdungseinschätzungen gemeldet wurde.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2015b; 2015d; Institut der deutschen Wirtschaft Köln



http://www.iwkoeln.de/_storage/asset/258807/storage/master/download/abbildung4.xlsx

gaben pro tatsächlichen Gefährdungsfall variieren zwischen rund 160.000 Euro in Niedersachsen und gut 40.000 Euro in Thüringen. In Berlin, Bayern und Mecklenburg-Vorpommern sind die Ausgaben mit unter 60.000 Euro ebenfalls eher niedrig. Im gesamtdeutschen Durchschnitt liegen die Ausgaben bei etwa 85.000 Euro. Ineffizienzen lassen sich aus der Relation der Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung und der Anzahl der tatsächlich konstatierten Gefährdungsfälle nicht aufzeigen. So weist Thüringen die geringsten Ausgaben pro Gefährdungsfall auf. Es bleibt aber offen, ob dieser Umstand darauf zurückzuführen ist, dass dort relativ wenig verausgabt wird oder das System besonders effizient ist.

Ausgaben in ausgewählten Leistungsbereichen

Im Folgenden soll gezeigt werden, dass die Varianz der Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe auch dann bestehen bleibt, wenn einzelne Bereiche isoliert betrachtet werden. Dazu werden exemplarisch die Ausgaben in der Erziehungs-

beratung, der Vollzeitpflege und der Heimerziehung in Relation zu der Anzahl der Fälle gesetzt. Um die Fallzahl pro Jahr zu approximieren, wird zu dem Fallbestand am Ende des Jahres der Durchschnitt aus beendeten und begonnenen Fällen hinzugerechnet. Die exakte Fallzahl pro Jahr ließe sich nur dann ermitteln, wenn die jeweilige Verweildauer bekannt wäre. Eine Addition der begonnenen und beendeten Fälle zu dem Fallbestand würde die Fallzahl nach oben verzerren, da nicht alle Fälle länger als ein Jahr andauern. Würde nur der Fallbestand am Ende des Jahres berücksichtigt, wären die Fälle pro Jahr nach unten verzerrt. Die Ausgaben pro Fall können daher zwar nicht das exakte Bild wiedergeben, ermöglichen als Approximation aber den Vergleich zwischen den Bundesländern.

In Deutschland lag der Fallbestand an Kindern, die im Heim leben, im Jahr 2013 bei etwa 70.000. Die höchste Fallzahl ergibt sich in Nordrhein-Westfalen mit etwa 20.000. Bei der Erziehungsberatung betrug der Fallbestand Ende 2013 deutschlandweit 140.000 Kinder und Jugendliche. Hinzu kamen im Jahr 2013 sowohl 300.000 begonnene als auch ebenso viele beendete Beratungen. Auch hier liegt Nordrhein-Westfalen mit knapp 40.000 Beratungen an der Spitze (Statistisches Bundesamt, 2015c). Abbildung 5 zeigt, dass für die Erziehungsberatung in Mecklenburg-Vorpommern mit 830 Euro pro Fall das Zehnfache ausgegeben wurde wie in Niedersachsen. In Sachsen und Hamburg waren die Ausgaben mit 467 Euro und 449 Euro ebenfalls noch relativ hoch. Im Bundesdurchschnitt lagen die Ausgaben für die Erziehungsberatung bei nur 161 Euro pro Fall. Die Ausgaben für die Vollzeitpflege für Kinder und Jugendliche variierten von etwa 9.000 Euro in Sachsen-Anhalt und knapp 24.000 Euro in Berlin. In Bremen lagen sie mit rund 15.000 Euro ebenfalls noch relativ hoch. Im Durchschnitt betrug die Ausgaben in Deutschland im Jahr 2013 12.138 Euro pro Fall. Die Ausgaben für die Heimerziehung sind weniger heterogen. Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz lagen mit etwa 35.000 Euro pro Fall an der Spitze. Im bundesweiten Durchschnitt waren es rund 33.000 Euro. Thüringen gab mit 25.000 Euro am wenigsten pro Jahr und pro Fall aus.

Erklärungsansätze für Ausgabenunterschiede

Es bleibt die Frage, weshalb die Ausgaben zwischen den Bundesländern so stark variieren. So können die äußeren Bedingungen in den einzelnen Bundesländern zwar verschieden sein, dennoch ist fraglich, ob sie derartig große Ausgabenun-

Ausgaben für Erziehungsberatung, Vollzeitpflege und Heimerziehung pro Fall in Euro, 2013

Abbildung 5

Ausgaben für die Erziehungsberatung pro Fall

Mecklenburg-Vorpommern	830
Sachsen	467
Hamburg	449
Brandenburg	392
Saarland	352
Berlin	288
Schleswig-Holstein	263
Rheinland-Pfalz	174
Bremen	174
Deutschland	161
Nordrhein-Westfalen	120
Hessen	110
Thüringen	106
Sachsen-Anhalt	104
Baden-Württemberg	86
Bayern	83
Niedersachsen	78

Ausgaben für die Vollzeitpflege pro Fall

Berlin	23.770
Bremen	15.484
Hessen	14.080
Nordrhein-Westfalen	13.208
Niedersachsen	12.447
Rheinland-Pfalz	12.418
Deutschland	12.138
Schleswig-Holstein	11.401
Brandenburg	11.248
Sachsen	11.159
Mecklenburg-Vorpommern	10.577
Bayern	10.562
Hamburg	10.345
Thüringen	9.851
Baden-Württemberg	9.795
Saarland	9.794
Sachsen-Anhalt	9.073

Ausgaben für die Heimerziehung pro Fall

Nordrhein-Westfalen	35.876
Niedersachsen	35.318
Rheinland-Pfalz	34.765
Berlin	33.873
Bayern	33.386
Deutschland	32.802
Hessen	32.749
Baden-Württemberg	32.263
Saarland	30.551
Brandenburg	29.810
Bremen	29.643
Hamburg	29.254
Sachsen	28.819
Sachsen-Anhalt	28.147
Schleswig-Holstein	27.714
Mecklenburg-Vorpommern	26.456
Thüringen	24.945

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2011; Statistisches Bundesamt, 2015c; 2015d; Institut der deutschen Wirtschaft Köln



http://www.iwkoeln.de/_storage/asset/258808/storage/master/download/abbildung5.xlsx

terschiede erklären können. Die Kinder- und Jugendhilfe ist ein Gut, das staatlich gefördert werden muss. Eine effektive Bereitstellung kann zur Verbesserung der Chancengerechtigkeit beitragen. Zu bedenken ist allerdings, ob die derzeitige Ausgestaltung des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses hierfür die geeignete Marktconstellation ist. Die Marktordnung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe mag zwar wettbewerblich ausgestaltet sein, allerdings wird der Wettbewerb dadurch abgeschwächt, dass Leistungserbringer und -gewährer teilweise in Personalunion auftreten. Es gibt keine echte Leistungsevaluation, sodass die Effizienz nicht überprüft werden kann. Seit dem Erscheinen des 12. Hauptgutachtens der Monopolkommission, in dem auf die unbefriedigende Wettbewerbssituation im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe hingewiesen wurde (Monopolkommission, 1998), hat es eine Reihe von wettbewerblichen Fortschritten gegeben. Dennoch existieren weiterhin Hindernisse, die Unterschiede erklären können.

Ein Ansatz zur Erklärung der Ausgabendifferenzen zwischen den Bundesländern ist die unterschiedliche Finanzierungsform innerhalb der Kommunen (Objekt- bzw. Subjektförderung). Eher deutet die starke Varianz in den Ausgaben pro Fall zwischen den Bundesländern darauf hin, dass deutliche Unterschiede bei der Effizienz des Mitteleinsatzes vorliegen. Hier besteht immenser Forschungs- und Evaluationsbedarf. Von einem effizienteren Mitteleinsatz bei den Wohlfahrtsunternehmen würde auch der Staat profitieren, der diese durch Zuwendungen in erster Linie finanziert. Die Finanzierungen aus Kirchensteuern oder Spenden machen nur einen geringen Anteil aus (Enste, 2004, 74). Die Wohlfahrtsunternehmen, die neben der Kinder- und Jugendhilfe vor allem in der Altenpflege und in der Betreuung von Menschen mit Behinderung aktiv sind, erzielen immense Umsätze. Schätzungen zufolge hatten die beiden größten Anbieter sozialer Dienste, die Diakonie und die Caritas, bereits im Jahr 2006 einen Umsatz in Höhe von 40 Milliarden Euro. In der Gesamtbranche waren es im selben Jahr rund 60 Milliarden Euro (Enste, 2004, 73). Basierend auf den Wachstumsraten der vergangenen Jahre läge der heutige Umsatz damit bei etwa 80 Milliarden Euro für die gesamte Branche. Bei allen Veränderungen der Ausgestaltungsrichtlinien im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe wären die Wohlfahrtsunternehmen am stärksten betroffen. Auf der anderen Seite könnte der Staat – und damit der Steuerzahler – durch eine effizientere Mittelverwendung sehr viel Geld sparen. Dies betrifft nicht nur die freien Träger, sondern auch die öffentlichen Träger, deren Effizienz ebenfalls auf dem Prüfstand steht.

Die Monopolkommission sieht zudem Handlungsbedarf hinsichtlich der steuerlichen Privilegien gemeinnütziger Träger (Monopolkommission, 2013, 157). Eine steuerliche Privilegierung auf Basis eines mildtätigen oder gemeinnützigen Zwecks wäre dann gerechtfertigt, wenn es ohne diese Begünstigung zu einer Unterversorgung bei bestimmten Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe kommen würde. Anderenfalls wirken die Steuervergünstigungen wettbewerbsverzerrend. Ein weitaus größeres Problem allerdings stellt der Jugendhilfeausschuss dar. In diesem zentralen Steuerungsgremium des Jugendamtes werden Entscheidungen über die finanzielle Ausstattung und die Auswahl der zu fördernden Maßnahmen getroffen. Im Jugendhilfeausschuss sind Repräsentanten der anerkannten freien Träger nicht nur vertreten, sondern mit Stimmrecht ausgestattet. Freie Träger sind also an Entscheidungen beteiligt, die sie persönlich betreffen – sie können dafür sorgen, dass sie selbst viele Aufträge erhalten. Es handelt sich hierbei um ein institutionelles Wettbewerbshemmnis. Um nicht auf die Beratungsfunktion der Vertreter der freien Träger verzichten zu müssen, schlägt die Monopolkommission vor, dass diesen Mitgliedern des Jugendhilfeausschusses das Stimmrecht entzogen werden soll. Somit wäre der Interessenskonflikt entschärft.

Da sich die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Kinder- und Jugendhilfe bewährt hat, sollte auch weiter daran festgehalten werden. Dennoch gilt es zu bedenken, dass es um sehr viel Geld geht. Besonders die stationäre Unterbringung von Kindern bringt den freien Trägern Einnahmen von rund 9 Milliarden Euro jährlich. Vor diesem Hintergrund stimmen die hohen Wachstumsraten mit 65 Prozent (seit 2005) bei den Inobhutnahmen und mit 20 Prozent (seit 2008) bei den Unterbringungen in Einrichtungen bedenklich (Statistisches Bundesamt, 2015d). So ist es für die freien Träger deutlich lohnender, wenn die Kinder in festen Einrichtungen untergebracht werden. Möglicherweise bestehen hier Fehlanreize bei der Entscheidungsfindung für eine Maßnahme. Hinzu kommt, dass weder überprüft wird, ob die Leistungen stattfinden, noch, ob sie wirklich gut und zielführend sind. Die Monopolkommission empfiehlt die Erhebung und Nutzung disaggregierter Daten sowie eine flächendeckende Evaluation der Leistungen in der Kinder- und Jugendhilfe (Monopolkommission, 2013). Vor dem Hintergrund der Varianz der Ausgaben ist diese Empfehlung ausdrücklich zu befürworten. So könnten Ursachen für die hohen Fallkostenunterschiede auch darin begründet sein, dass eine unterschiedliche Praxis bei der

Inobhutnahme angewendet wird, die mit hohen Kostenunterschieden verbunden sein kann. Immer dann, wenn in einer vergleichenden Evaluation keine solchen Ursachen identifiziert werden können, könnten Ineffizienzen aufgedeckt und behoben werden.

Literatur

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2013, 14. Kinder- und Jugendbericht, Berlin

Boeßenecker, Karl-Heinz / Vilain, Michael, 2013, Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, Eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder sozialwirtschaftlicher Akteure in Deutschland, Münster

Cremer, Georg / Goldschmidt, Nils / Höfer, Sven, 2013, Soziale Dienstleistungen, Ökonomie, Recht, Politik, Tübingen

Enste, Dominik H., 2004, Die Wohlfahrtsverbände in Deutschland, Eine ordnungspolitische Analyse und Reformagenda, IW-Analysen, Nr. 9, Köln

IJAB – Fachstelle für Internationale Jugendarbeit der Bundesrepublik Deutschland e.V., 2009, Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, www.kinder-jugendhilfe.info [5.5.2015]

Monopolkommission, 1998, Marktöffnung umfassend verwirklichen. Hauptgutachten der Monopolkommission; XII, Baden-Baden

Monopolkommission, 2013, Auszug aus dem Hauptgutachten XX: Kapitel 1, Aktuelle Probleme der Wettbewerbspolitik, Wettbewerb in der deutsche Kinder- und Jugendhilfe

SGB – Sozialgesetzbuch, Achtes Buch (VIII), Kinder- und Jugendhilfe, <http://www.bdja.org/files/kjhg.pdf> [5.5.2015]

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2011, Mikrozensus 2011, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2015a, Öffentliche Hand gab 2013 rund 35,5 Milliarden Euro für Kinder- und Jugendhilfe aus, Pressemitteilung vom 23. Januar 2015 – 26/15, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/01/PD15_026_225pdf.pdf?__blob=publicationFile [5.6.2015]

Statistisches Bundesamt, 2015b, Kinder- und Jugendhilfe, Verfahren zur Einschätzung der Gefährdung des Kindeswohls nach § 8a Absatz 1 SGB VIII im Jahr 2013 nach Ländern und dem Ergebnis der Verfahren, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/KinderJugendhilfe/Tabellen/GefaehrdungKindeswohl2013.html> [5.5.2015]

Statistisches Bundesamt, 2015c, Kinder- und Jugendhilfestatistiken, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/AusgabenEinnahmenJugendhilfe5225501137004.pdf?__blob=publicationFile [5.5.2015]

Statistisches Bundesamt, 2015d, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe, Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/ErzieherischeHilfe5225112137004.pdf?__blob=publicationFile [5.5.2015]

How Much Does Germany's Child and Youth Welfare Cost? A Regional Comparison

In 2013 spending on child and youth welfare in Germany amounted to € 35,5 billion. It has thus increased by 72 per cent over the last ten years. A comparison between Germany's sixteen states shows the regional differences within the country. For example, there are only five so-called "proceedings to assess whether a child is at risk" per thousand under-18-year-olds in Lower Saxony, but almost 17 cases in Mecklenburg-West Pomerania and as many as 23 in the city state of Bremen. There are also great differences in the amount and structure of such expenditures. In Berlin, for example, spending per child or teenager is twice as high as in Schleswig-Holstein. The expenditure per case or service provided also varies considerably. A look at specific areas of expenditure reveals, for instance, that the cost of each case of child guidance and parental counselling in Mecklenburg-West Pomerania is ten times as high as in Lower Saxony .