

Gutachten

Soziale Prävention

Bilanzierung der sozialen Folgekosten in
Nordrhein-Westfalen

Im Auftrag der
Staatskanzlei des Landes
Nordrhein-Westfalen

Ansprechpartner/innen
Dr. Heidrun Czock
Dr. Ronny Wölbing

Mitarbeiter/innen
Klaudia Lehmann
Markus Matuschke
Lisa Krämer

Basel, 15.02.2011
27185

Das Unternehmen im Überblick**Geschäftsführer**

Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates

Gunter Blickle

Basel-Stadt Hauptregister CH-270.3.003.262-6

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht

Gründungsjahr

1959

Tätigkeit

Prognos berät europaweit Entscheidungsträger in Wirtschaft und Politik. Auf Basis neutraler Analysen und fundierter Prognosen werden praxisnahe Entscheidungsgrundlagen und Zukunftsstrategien für Unternehmen, öffentliche Auftraggeber und internationale Organisationen entwickelt.

Arbeitsprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz

Prognos AG

Henric Petri-Str. 9

CH - 4010 Basel

Telefon +41 61 32 73-200

Telefax +41 61 32 73-300

info@prognos.com

Weitere Standorte

Prognos AG

Goethestr. 85

D - 10623 Berlin

Telefon +49 30 520059-200

Telefax +49 30 520059-201

Prognos AG

Schwanenmarkt 21

D - 40213 Düsseldorf

Telefon +49 211 887-3131

Telefax +49 211 887-3141

Prognos AG

Sonnenstr. 14

D - 80331 München

Telefon +49 89 515146-170

Telefax +49 89 515146-171

Prognos AG

Wilhelm-Herbst-Str. 5

D - 28359 Bremen

Telefon +49 421 2015-784

Telefax +49 421 2015-789

Prognos AG

Square de Meeûs 37, 4. Etage

B - 1000 Brüssel

Telefon +32 2 791-7734

Telefax +32 2 791-7900

Prognos AG

Friedrichstr. 15

D - 70174 Stuttgart

Telefon +49 711 49039-745

Telefax +49 711 49039-640

Internet

www.prognos.com

Inhalt

1	Hintergrund und Zielsetzung	1
1.1	Einbezogene Bereiche sozialer Folgekosten	2
1.2	Bilanzierung sozialer Folgekosten	3
1.3	Aufbau des Gutachtens	5
2	Die sozialen Folgekosten im Land Nordrhein-Westfalen im Überblick	7
2.1	Jugendsbilanz – mittelfristiges Einsparpotenzial von 2,5 Mrd. Euro jährlich	7
2.2	Gesamtbilanz – langfristiges Einsparpotenzial von 7,9 Mrd. Euro pro Jahr	11
2.3	Indirekte Kosten – unzureichende Bildungsabschlüsse verursachen beträchtliche Wohlfahrtsverluste	15
2.4	Weitere Bereiche sozialer Folgekosten	19
2.5	Bilanz ausgewählter Kommunen	21
2.5.1	Inobhutnahmen sowie familienersetzende und familienergänzende Hilfen zur Erziehung	23
2.6	Kommunale Bilanzen – Notwendige Umsteuerungen in der kommunalen Sozialpolitik	27
3	Die sozialen Folgekosten im Detail	30
3.1	Inobhutnahmen und familienersetzende und -ergänzende Hilfen zur Erziehung	33
3.1.1	Hintergrund	33
3.1.2	Die sozialen Folgekosten	36
3.2	Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit im Rahmen des Übergangssystems	40
3.2.1	Hintergrund	41
3.2.2	Die sozialen Folgekosten	45
3.3	Jugendkriminalität/Maßregelvollzug	49
3.3.1	Hintergrund Jugendkriminalität	50
3.3.2	Hintergrund Maßregelvollzug	51
3.3.3	Die sozialen Folgekosten	54
3.3.4	Indirekte Kosten durch Kriminalität	59
3.4	Multifaktorielle Ursachen-Wirkung-Zusammenhänge: Wirkungen auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende, im Alter und den Gesundheitszustand	60
3.4.1	Hintergrund	60
3.4.2	Die sozialen Folgekosten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende	63
3.4.3	Die sozialen Folgekosten in der Grundsicherung im Alter	70
3.4.4	Die sozialen Folgekosten im Gesundheitswesen	73
3.5	Die indirekten Kosten unzureichender Bildung im Detail	80
4	Schlussfolgerungen	87
5	Glossar	93

Abbildungen

Abbildung 1: Ebenen der Bilanzierung sozialer Folgekosten	4
Abbildung 2: Entwicklung der jährlichen sozialen Folgekosten der Jugendbilanz in NRW, 2007-2009	7
Abbildung 3: Zusammensetzung der jährlichen sozialen Folgekosten der Jugendbilanz in NRW, 2007-2009, in Mio. Euro	8
Abbildung 4: Vergleich der jährlichen Kosten je Fall in den einzelnen Bereichen in NRW, Stand: 2009	10
Abbildung 5: Soziale Folgekosten der Jugendbilanz in NRW nach Trägern, 2007-2009, in Mio. Euro	11
Abbildung 6: Entwicklung der direkten Kosten der Gesamtbilanz im Vergleich zur Jugendbilanz in NRW, 2007-2009, in Mio. Euro	12
Abbildung 7: Zusammensetzung der direkten Kosten der Gesamtbilanz im Vergleich zur Jugendbilanz in NRW, Jahr 2009, in Mio. Euro	13
Abbildung 8: Träger der direkten Kosten der Gesamtbilanz im Vergleich zur Jugendbilanz in NRW, Jahr 2009, in Mio. Euro	14
Abbildung 9: Vergleich der jährlichen Kosten je Fall in den einzelnen Bereichen in NRW, Stand: 2009	15
Abbildung 10: Indirekte Kosten unzureichender Bildung pro Jahr in NRW, Jahr 2009, in Mio. Euro	18
Abbildung 11: Indirekte Kosten der Gesamtbilanz in NRW nach Trägern, Jahr 2009, in Mio. Euro	19
Abbildung 12: Abgrenzung der sozialen Folgekosten	31
Abbildung 13: Entwicklung und Zusammensetzung der sozialen Folgekosten im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	40
Abbildung 14: Entwicklung und Zusammensetzung der sozialen Folgekosten im Bereich der Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	49
Abbildung 15: Entwicklung und Zusammensetzung der sozialen Folgekosten im Bereich der Jugendkriminalität – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	57
Abbildung 17: Struktur und Funktionsweise des Prognos-Mikrosimulationsmodells	83
Abbildung 18: Erwerbstätige Personen und Bruttoerwerbseinkommen in NRW nach Berufsbildung	81

Abbildung 19: Erwerbstätige Personen und Bruttoerwerbseinkommen in NRW nach Schulbildung	81
Abbildung 20: Einkommenseffekte einer höheren Berufs- bzw. Schulbildung in NRW in der Gesamtbilanz	85
Tabellen	
Tabelle 1: Kosten der Verbraucherinsolvenzberatung in Nordrhein-Westfalen, Jahr 2009	21
Tabelle 2: Anzahl der Inobhutnahmen in den drei Kommunen im Vergleich, 2007-2010	23
Tabelle 3: Kosten der Inobhutnahmen in den drei Kommunen im Vergleich, 2007-2010	23
Tabelle 4: Anzahl der Vollzeitpflege in den drei Kommunen im Vergleich, 2007-2010	24
Tabelle 5: Kosten der Vollzeitpflege in den drei Kommunen im Vergleich, 2007-2010	25
Tabelle 6: Anzahl der Heimunterbringung in den drei Kommunen im Vergleich, 2007-2010	25
Tabelle 7: Kosten der Heimunterbringung in den drei Kommunen im Vergleich, 2007-2010	26
Tabelle 8: Zahl der Inobhutnahmen und Herausnahmen in NRW, ohne Anlass „unbegleitete Einreise aus dem Ausland“ – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	36
Tabelle 9: Kinder- und Jugendliche in NRW, die „Hilfe zur Erziehung“ nach § 33-35 SGB VIII erhalten, jeweils zum Stichtag 31.12. – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	37
Tabelle 10: Ausgaben für Inobhutnahmen und Herausnahmen in NRW, ohne Anlass „unbegleitete Einreise aus dem Ausland“ – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	38
Tabelle 11: Ausgaben für die „Hilfe zur Erziehung“ nach § 33-35 SGB VIII in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	39
Tabelle 12: Schüler(innen) in den Berufs- und Förderberufskollegs in NRW, bei denen die Herstellung der Ausbildungsfähigkeit im Vordergrund steht – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	46
Tabelle 13: Teilnehmer ausgewählter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Rechtskreis des SGB III und SGB II in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	47

Tabelle 14: Geschätzte Kosten für die Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit in den Berufskollegs in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	47
Tabelle 15: Geschätzte Kosten ausgewählter arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Rechtskreis des SGB III und SGB II in NRW nach Trägern, in Mio. Euro – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	48
Tabelle 16: Strafgefangene Personen* im Alter unter 25 Jahren in NRW, Jugend- und Freiheitsstrafe – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	54
Tabelle 17: Junge Mehrfachtatverdächtige im Alter von 8 bis unter 21 Jahren in der polizeilichen Kriminalstatistik in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	55
Tabelle 18: Kosten des Strafvollzugs für strafgefangene Personen im Alter unter 25 Jahren in NRW, Jugend- und Freiheitsstrafe – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	55
Tabelle 19: Gerichtskosten* für zu einer Jugendstrafe verurteilte Personen in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	56
Tabelle 20: Polizeiliche Gesamtkosten der Verhütung und Verfolgung der Kriminalität junger Mehrfachtatverdächtiger – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	57
Tabelle 21: Einbezogene Personen im Maßregelvollzug in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	58
Tabelle 22: Soziale Folgekosten des Maßregelvollzugs in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	58
Tabelle 23: Effekte einer Halbierung des Anteils Jugendlicher ohne Hauptschulabschluss im Jahr 2009, bundesweit	60
Tabelle 24: Bestand an gemeldeten erwerbsfähigen Personen im Regelkreis des SGB II in NRW, Juli 2009	64
Tabelle 25: Eingeschlossene Personen im Regelkreis des SGB II in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	65
Tabelle 26: Anteilig geschätzte Leistungsausgaben für den eingeschlossenen Personenkreis im Jahr 2009 in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	66
Tabelle 27: Anteile des eingeschlossenen Personenkreises zur Ermittlung der Ausgaben für Fördermaßnahmen in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	68
Tabelle 28: Anteilig geschätzte Verwaltungsausgaben für den eingeschlossenen Personenkreis, Jahr 2009, in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	69
Tabelle 29: Entwicklung und Zusammensetzung der sozialen Folgekosten im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	70
Tabelle 30: Empfänger/innen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in der Altersgruppe 65 Jahre und älter in NRW, 2006-2009	71

Tabelle 31: Soziale Folgekosten im Bereich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in der Altersgruppe 65 Jahre und älter in NRW, 2006-2009	72
Tabelle 32: Häufigkeit von ADHS und Adipositas bei Kindern im Alter von 3 bis 17 Jahren nach Sozialstatus der Eltern	75
Tabelle 33: Geschätzte soziale Folgekosten im Bereich der Kinder- und Jugendgesundheit – Jugendbilanz –	76
Tabelle 34: Krankenhausfälle je 1.000 Versicherte nach Erwerbsstatus im Alter von 15 bis unter 65 Jahren im Jahr 2008, BKK-Versicherte, Bundesgebiet	77
Tabelle 35: Jährliche Krankheitsfolgekosten*, die je Arbeitslose/n im Alter von 15 bis unter 65 Jahren zusätzlich anfallen	78
Tabelle 36: Entwicklung und Zusammensetzung der sozialen Folgekosten im Bereich Gesundheit – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –	79
Tabelle 37: Einkommensverteilung von Männern mit abgeschlossener Berufsausbildung, Jahresbruttoeinkommen in Euro	82
Tabelle 38: Verteilung der Einkommenseffekte (in Mio. Euro) auf Träger	85

1 Hintergrund und Zielsetzung

In Deutschland wurden im Jahr 2009 insgesamt 754 Mrd. Euro für Sozialleistungen ausgegeben. Das entspricht einem Anteil von fast 32 % der gesamten Wirtschaftsleistung Deutschlands. Wie in der Gesundheitspolitik stellt sich auch in der Sozialpolitik die Frage, in welchem Umfang sich die Ausgaben der öffentlichen Hand einsparen ließen, wenn im Kindes- und Jugendbereich präventive Ansätze deutlich gestärkt würden. Sozialpolitik wird bisher im Wesentlichen in Form von reaktiven Interventionen betrieben, denn Sozialleistungen sind häufig durch individuelle und gesellschaftliche Benachteiligungen begründet, aus denen sich ein Leistungsanlass ergibt. Erst wenn dieser Leistungsanlass vorliegt und sich eine Leistungsverpflichtung daraus ergibt, werden die Träger der Sozialleistungen aktiv. Damit steht bisher nicht die *Vermeidung* des Leistungsanlasses im Vordergrund, sondern vielmehr die – meist aufwändige – Linderung der sozialen Folgen. Diese Herangehensweise lässt die Potenziale der Betroffenen ungenutzt.

So ließen sich ein Teil der Inobhutnahmen oder der Heimunterbringung frühzeitig vermeiden. Statt Kinder und Jugendliche erst bei einer Gefährdung ihres Wohls aus den Familien zu nehmen, kann etwa durch aufsuchende Elternkontakte vorab schon präventive Hilfestellung gewährt werden. Entlässt man Schüler(innen) aus der Schule ohne Abschluss, haben diese in unserer Wissensgesellschaft faktisch kaum eine Chance auf einen Ausbildungsplatz. Statt eine prekäre Erwerbsbiografie mit Arbeitslosengeld II und anderen Sozialleistungen abzusichern, ließen sich diese Folgekosten durch eine bessere Förderung der betroffenen Schüler(innen) reduzieren.

Mit der vorliegenden Untersuchung wird das Ziel verfolgt, die jährlichen Kosten in Nordrhein-Westfalen zu bilanzieren, die durch eine frühe und wirksame Intervention im Kindes- und Jugendbereich zum Teil vermieden werden könnten. Die Wirksamkeit und die Kosten-Nutzen-Relation präventiver Maßnahmen ist dagegen nicht Gegenstand dieser Studie. Die Bilanzierung der „sozialen Folgekosten“ soll insbesondere die Belastung der öffentlichen Haushalte verdeutlichen und Hinweise liefern, in welchen Bereichen die größten Einsparpotenziale einer stärker präventiv orientierten Sozialpolitik liegen. Es wird hier nicht unterstellt, dass sich die geschätzten Folgekosten in voller Höhe durch soziale Prävention vermeiden lassen. Vielmehr liefert die Untersuchung eine Ausgangsbilanz, die durch eine tiefergehende Analyse der Ursachen-Wirkungszusammenhänge von sozialer Prävention und den Folgekosten ergänzt werden muss.

1.1 Einbezogene Bereiche sozialer Folgekosten

Soziale Folgekosten fallen in verschiedenen Bereichen an, die sich einzelnen Lebensphasen zuordnen und auf ähnliche Gefährdungslagen im sozialen Umfeld zurückführen lassen.

Allerdings ist in jedem Bereich die Grenze zwischen präventiver und reaktiver Sozialpolitik fließend. So lässt sich ein Teil der einbezogenen Maßnahmen auch als präventive Intervention verstehen. Beispielsweise ist es gerade das Ziel der Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen, diese vorläufig unter Schutz zu stellen und somit vor weiteren Schäden zu bewahren. Diese Maßnahmen gelten als tertiäre Prävention, die nach Eintritt eines Schadens lediglich eine weitere Chronifizierung zu vermeiden versucht. Eine früher einsetzende Prävention, etwa durch gezielte Hilfen für Risikofamilien, hätte möglicherweise eine Inobhutnahme verhindern können. Die Kosten solcher tertiären präventiven Maßnahmen werden daher auch als soziale Folgekosten angesehen und einbezogen.

Kindes- und Jugendalter

In der Kinder und Jugendhilfe werden die **Inobhutnahmen** sowie die **stationären Hilfen zur Erziehung** einbezogen, die eine familienersetzende bzw. -ergänzende Maßnahme darstellen. In Untersuchungen wurde gezeigt, dass diese Maßnahmen vor allem in sozial benachteiligte Familien verstärkt vorkommen. Präventive Potenziale werden in frühen Hilfen beispielsweise in Form von Familienhebammen und aufsuchenden Elternkontakten gesehen.¹

Nach dem Abgang der Schüler(innen) aus den allgemeinbildenden Schulen entstehen soziale Folgekosten durch (Aus-)Bildungsangebote, die unterhalb einer qualifizierten Berufsausbildung liegen und zu keinem anerkannten Ausbildungsabschluss führen, sondern auf eine Verbesserung der individuellen Kompetenz von Jugendlichen zielen.² Diese **Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit** stellen Warteschleifen dar, die vermieden werden könnten, wenn die Jugendlichen noch innerhalb der Schule stärker unterstützt würden.

Unangemessene Erziehung oder gar Vernachlässigung im Kindesalter, die Beziehungsstörungen und schulische Probleme nach sich ziehen, erhöhen das Risiko für die betroffenen Jugendlichen, eine kriminelle Karriere einzuschlagen.³ Ein Teil der Kosten, die durch **Jugendkriminalität** entstehen, lassen sich daher als soziale Folgekosten verstehen und werden somit in dieser Studie einbe-

1 MGFFI (2010): Kindeswohlgefährdung – Ursachen, Erscheinungsform & neue Ansätze der Prävention.

2 BMBF (2010): Bildung in Deutschland 2010, S.97.

3 Patterson et al. (1989): A development perspective on social behavior, American Psychologist 44(2), 329-335.

zogen. Neben dem Jugendstrafvollzug wird auch bei einem Teil der Personen⁴ im **Maßregelvollzug** ein Präventionspotenzial vermutet. Die dort entstehenden Kosten werden ebenfalls geschätzt und einbezogen.

Erwerbsalter

Nationale wie internationale Studien zeigen, dass in Deutschland eine hohe Abhängigkeit zwischen den Bildungschancen und der sozialen Herkunft besteht.⁵ Die Bildungsbenachteiligung von Kindern aus sozial schwachen Familien trägt wiederum dazu bei, dass Armut von Generation zu Generation „vererbt“ wird. Gelingt es diesen Kreislauf zu durchbrechen, könnte ein Teil der existenzsichernden Sozialausgaben gespart werden. Als soziale Folgekosten werden auch die **Grundsicherungsleistungen für Arbeitssuchende** erfasst, deren Inanspruchnahme auf individuelle Bildungsdefizite der Leistungsbezieher zurückzuführen ist.

Soziale Benachteiligung führt weiterhin zu einer höheren gesundheitlichen Belastung. Dabei spielt insbesondere die geringer ausgeprägte Fähigkeit zur Bewältigung von Krisensituationen eine große Rolle. Diese so genannten Gesundheitsressourcen beeinflussen zum einen das Gesundheitsverhalten der Betroffenen negativ – etwa vermehrter Tabakkonsum – und gehen zum anderen einher mit gravierenden psychischen Problemen.⁶ **Gesundheitliche Folgekosten sozialer Benachteiligung** werden in dieser Studie daher ebenfalls einbezogen, wobei aufgrund von Abgrenzungsschwierigkeiten sehr wahrscheinlich nur ein kleiner Ausschnitt erfasst wurde.

Rentenalter

Schließlich kann eine prekäre und unstete Erwerbsbiografie dazu führen, dass im Rentenalter die Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung nicht genügen, um den eigenen Lebensunterhalt zu decken. Mit der **Grundsicherung im Alter** entstehen so ebenfalls soziale Folgekosten.

1.2 Bilanzierung sozialer Folgekosten

Wie dargestellt, fallen soziale Folgekosten in den verschiedenen Lebensphasen der betroffenen Personen an. Sie werden vom Bund, dem Land, den Kommunen, den Sozialversicherungen und der Gesellschaft getragen. Die Kosten können realen finanziellen

4 Nur Personen im Maßregelvollzug mit bestimmten Diagnosen, bei denen ein Präventionspotenzial gesehen wird, sind einbezogen. Die Auswahl der Diagnosen ist in Kapitel 3.3.2 im Detail beschrieben.

5 Z.B. PISA-Studien, OECD-Bildungsberichte.

6 Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (200): Kooperation und Verantwortung – Voraussetzung einer zielorientierten Gesundheitsversorgung. Band II, Kapitel 6.

Aufwand (direkte Kosten) oder z.B. entgangene Lohnzahlungen oder Steuereinnahmen (indirekte Kosten) darstellen.

Um das Einsparpotenzial einer stärker präventiv orientierten Sozialpolitik differenziert beschreiben zu können, wird die Bilanzierung der sozialen Folgekosten auf mehreren Ebenen durchgeführt (Abbildung 1).

Abbildung 1: Ebenen der Bilanzierung sozialer Folgekosten



Quelle: Eigene Darstellung

Die Jugendbilanz – Mittelfristiges Einsparpotenzial

In der Jugendbilanz werden die sozialen Folgekosten abgeschätzt, die bereits im Kindesalter und bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis zu einem Alter von unter 25 Jahren in NRW pro Jahr anfallen. Da diese Altersgruppe direkt von sozialen Präventionsmaßnahmen im Kindes- und Jugendalter profitieren würde, stellt die Jugendbilanz das mittelfristige Einsparpotenzial dar. Innerhalb von 10 bis 15 Jahren könnten, je nach Wirksamkeit der präventiven Maßnahmen, diese Folgekosten deutlich reduziert werden.

Die Gesamtbilanz – Langfristiges Einsparpotenzial

In der Gesamtbilanz werden zunächst die sozialen Folgekosten erhoben, die bis zum Renteneintritt im Alter von 65 Jahren anfallen. Darin enthalten sind definitionsgemäß sämtliche Kosten der Jugendbilanz. Die Gesamtbilanz liefert somit eine Aussage darüber, was in den nächsten 40 bis 50 Jahren pro Jahr eingespart werden könnte, wenn heute mehr in eine wirksame soziale Prävention investiert würde. Präventive Maßnahmen, die im Kindes- und Jugendalter ansetzen, würden erst sukzessive mit dem Erwachsenwerden der Zielgruppe zu Einsparungen der Folgekosten führen.

Ergänzend werden die jährlichen sozialen Folgekosten ermittelt, die nach dem 65. Lebensjahr in der Grundsicherung im Alter entstehen. Einsparungen können in dieser Altersgruppe jedoch erst in einer sehr langfristigen Perspektive erwartet werden.

Kostenträger

Soziale Folgekosten fallen bei verschiedenen Trägern an. Für eine zielorientierte soziale Präventionspolitik ist es daher notwendig zu erfahren, welche Kosten sich den Landes- und Kommunalhaushalten zuordnen lassen, und welche Kosten auf den Bund oder die Sozialversicherungsträger⁷ entfallen. In dieser Studie werden deshalb die Jugend- und Gesamtbilanz nach den jeweiligen Kostenträgern aufgeschlüsselt.

Ein besonderes Augenmerk liegt auf den Kommunen, die vor allem in der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Grundsicherung für Arbeitsuchende eine beträchtliche Kostenlast tragen. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, wird anhand der exemplarisch ausgewählten, kommunalen Haushalte der Stadt Gelsenkirchen, der Stadt Monheim und dem Kreis Warendorf eine kommunale Bilanz sozialer Folgekosten erstellt.

Direkte und indirekte soziale Folgekosten

Schließlich werden direkte und indirekte Folgekosten unterschieden. Die *direkten* sozialen Folgekosten umfassen die in den einzelnen Bereichen tatsächlich anfallenden jährlichen Kosten. Das sind zum Beispiel Ausgaben für Personal und Unterbringung von Kindern und Jugendlichen bei Inobhutnahmen oder das Arbeitslosengeld II.

Die *indirekten* Kosten oder auch Opportunitätskosten, werden im Rahmen dieser Studie ebenfalls für NRW berechnet. Monetär bewerten lassen sich hier in erster Linie entgangene Erwerbseinkommen (Beiträge zum Bruttoinlandsprodukt), entgangene Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge.

1.3 Aufbau des Gutachtens

Die sozialen Folgekosten werden in diesem Gutachten zunächst im Überblick und anschließend im Detail dargestellt.

Der *Überblick* in Kapitel 2 dient als schnelle Orientierung und stellt die wesentlichen Ergebnisse der Bilanzierung zusammenfassend dar.

⁷ Als Sozialversicherung gelten die Gesetzliche Renten-, Kranken-, Pflege-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung.

Eine *detaillierte Darstellung* erfolgt im sich anschließenden Kapitel 3. Darin werden zum einen die Hintergründe beleuchtet, die zum Einschluss der Bereiche führten. Zum anderen werden für jeden Bereich die Fallzahlen und die Höhe sowie die Zusammensetzung der ermittelten sozialen Folgekosten im Detail aufgeführt. Schließlich werden die Annahmen der Schätzungen beschrieben und Aussagen zur Validität der Daten getroffen.

Abschließend werden Schlussfolgerungen für die Landespolitik in NRW formuliert, die sich aus der Bilanzierung der sozialen Folgekosten in diesem Gutachten ergeben.

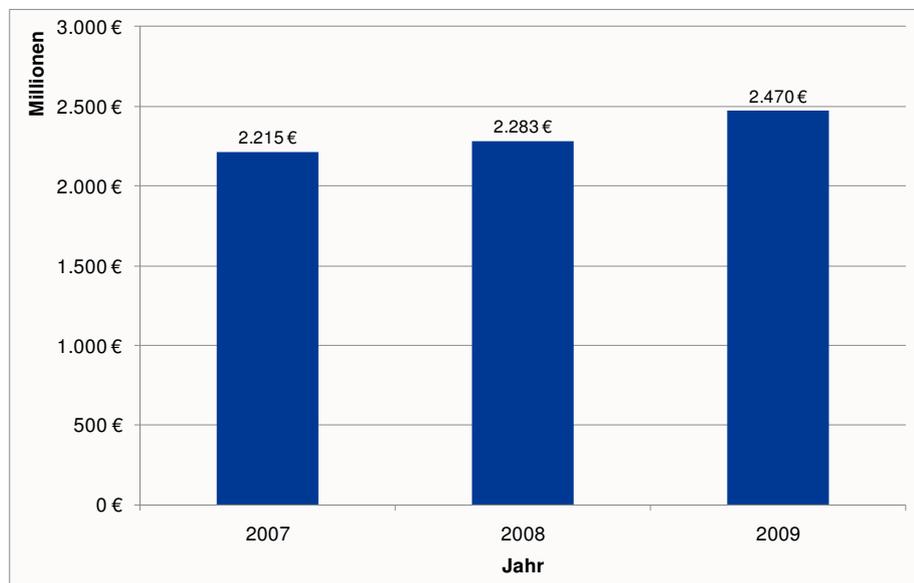
2 Die sozialen Folgekosten im Land Nordrhein-Westfalen im Überblick

Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse der Bilanzierung sozialer Folgekosten dargestellt. Für eine ausführlichere Erläuterung der Berechnungen und insbesondere der zu Grunde liegenden Fallzahlentwicklungen in den betrachteten Bereichen sei auf das Kapitel 3 „Folgekosten im Detail“ verwiesen.

2.1 Jugendbilanz – mittelfristiges Einsparpotenzial von fast 2,5 Mrd. Euro jährlich

Allein in der Altersgruppe der bis unter 25-Jährigen fielen im Jahr 2009 in Nordrhein-Westfalen soziale Folgekosten in Höhe von 2,47 Mrd. Euro (Abbildung 2) an. Diese Kosten sind zudem seit dem Jahr 2007 gestiegen – um 11,5 %. Die Ursachen dafür werden deutlicher, wenn man sich die Verteilung der sozialen Folgekosten auf die einzelnen Bereiche anschaut (Abbildung 3).

Abbildung 2: Entwicklung der jährlichen sozialen Folgekosten der Jugendbilanz in NRW, 2007-2009

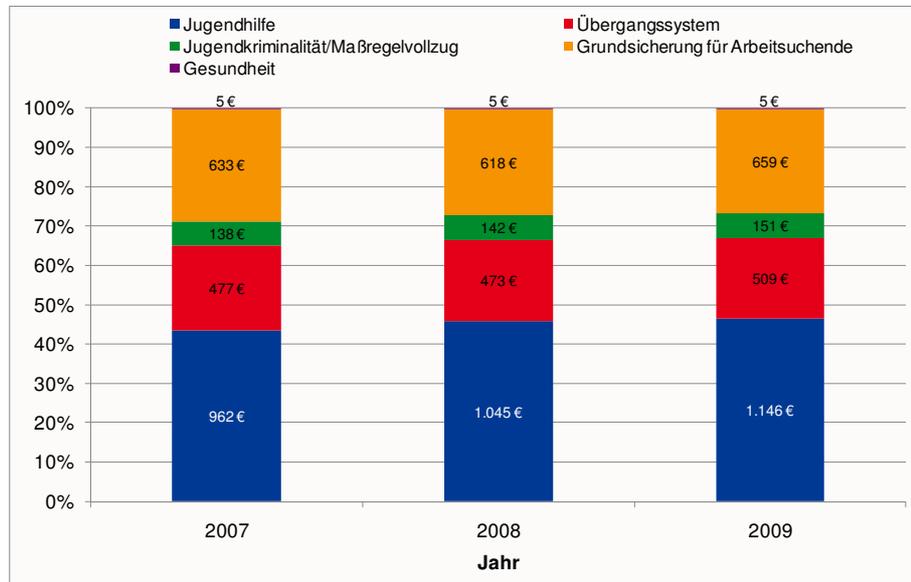


Quelle: Eigene Berechnung, s. Kapitel 3

Fast die Hälfte der sozialen Folgekosten in dieser Altersgruppe ergibt sich allein im Bereich der Jugendhilfe. *Inobhutnahmen und familienersetzende/-ergänzende Hilfen zur Erziehung*, wie die Heimunterbringung, die Vollzeitpflege und die intensive sozialpädagogische Betreuung kosteten NRW 1,146 Mrd. Euro im Jahr 2009. Im Jahr 2007 lagen diese Ausgaben noch bei 962 Mio. Euro. Diese Kostensteigerung geht auf wachsende Fallzahlen, auf ge-

stiegene qualitative Anforderungen an die Jugendhilfe und eine zunehmende Dauer und Intensität der Maßnahmen zurück.

Abbildung 3: Zusammensetzung der jährlichen sozialen Folgekosten der Jugendbilanz in NRW, 2007-2009, in Mio. Euro



Quelle: Eigene Berechnung, s. Kapitel 3

Den zweitgrößten Posten stellt die *Grundsicherung für Arbeit-suchende* mit 659 Mio. Euro im Jahr 2009 dar. Das entspricht einem Anteil von 27 % in der Jugendbilanz. Hierbei sind sowohl die Geldleistungen, wie der ALG II-Regelsatz oder die Kosten der Unterkunft berücksichtigt (514 Mio. Euro), als auch anteilig die Kosten für Fördermaßnahmen⁸ (82 Mio. Euro) und die Verwaltungsausgaben der Jobcenter (64 Mio. Euro). Wie in Kapitel 3 im Detail erläutert, werden in der Bilanzierung nur die Kosten einbezogen, die für erwerbsfähige Hilfebedürftige ohne Schulabschluss bzw. Berufsausbildung anfallen. Insbesondere sind Kinder und Jugendliche, die sich noch in Ausbildung befinden, nicht berücksichtigt.

Mit diesem Ergebnis zeigt sich auch, dass schon in jungen Jahren mangelnde Bildung zu hohen Kosten für die öffentliche Hand führt.

Mangelnde schulische Bildung liegt auch dem mit 509 Mio. Euro im Jahr 2009 drittgrößten Kostenblock in der Jugendbilanz zu Grunde: den Maßnahmen zur *Herstellung der Ausbildungsfähigkeit im Übergangssystem*. Rund ein Fünftel der sozialen Folgekosten in der Jugendbilanz fallen in diesem Bereich an. Dazu zählen einzelne Klassen in den Berufs- und Förderberufskollegs, wie etwa die Klassen für Schüler(innen) ohne Berufsausbildungsverhältnis.

⁸ Ohne die Fördermaßnahmen, die als Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit gelten. Diese sind gesondert ausgewiesen.

Aber auch die Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit wie z.B. die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen. Letztere stellen im Jahr 2009 mit rund 403 Mio. Euro den Großteil der Ausgaben in diesem Bereich dar.

Rund 6 % der sozialen Folgekosten in der Jugendbilanz entfallen auf den zusammengefassten Bereich der *Jugendkriminalität* und des *Maßregelvollzugs*. Hier wurden im Jahr 2009 rund 151 Mio. Euro ausgegeben. Berücksichtigt sind die Kosten für strafgefängene Personen unter 25 Jahren und für so genannte junge Mehrfachtatverdächtige. Im Maßregelvollzug ergeben sich für die Personen unter 25 Jahre mit den eingeschlossenen Diagnosen jährliche Folgekosten von rund 16 Mio. Euro.

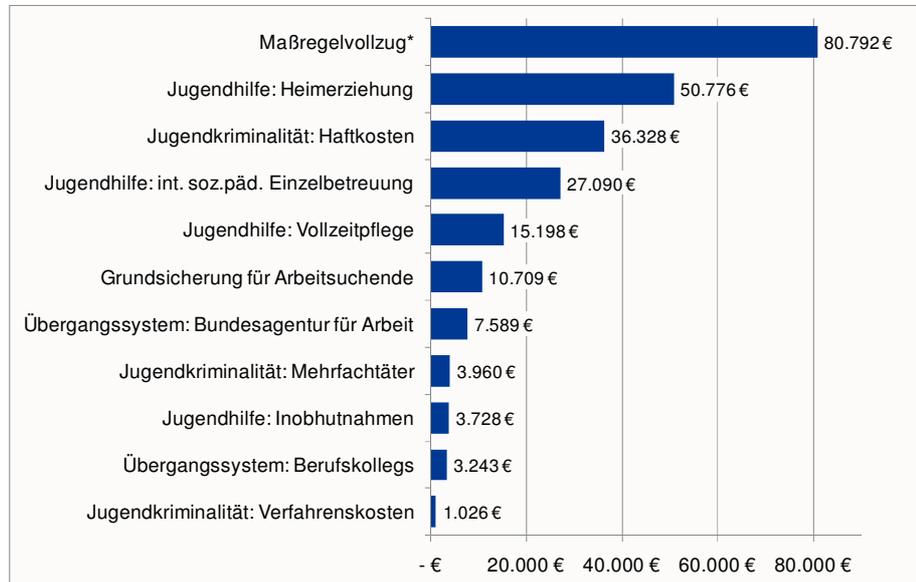
Als soziale Folgekosten wurden im Bereich *Gesundheit* rund 5 Mio. Euro jährlich geschätzt. Dieser vergleichsweise geringe Betrag erklärt sich aus dem Umstand, dass ein Großteil der gesundheitlichen Probleme, die auf die soziale Herkunft zurückgehen, erst im höheren Alter entsteht. In der Bilanzierung eingeschlossen sind hier medizinische Kosten, die auf sozialbedingte Unterschiede in der Verbreitung von ADHS⁹ und Adipositas¹⁰ bei Kindern und Jugendlichen zurückgehen.

Fallkosten – Maßregelvollzug und Heimunterbringung am teuersten

Interessant ist auch die Darstellung der jährlichen Kosten, die sich pro Fall in den einzelnen Bereichen ergeben (Abbildung 4).

-
- 9 Die Hyperkinetische Störung (HKS) bzw. Aufmerksamkeitsdefizit-/ Hyperaktivitätsstörung (ADHS) beschreibt in den gebräuchlichen Klassifikationssystemen ICD-10 und DSM-IV ein detailliertes Störungsbild mit den Symptomen Unaufmerksamkeit, motorische Unruhe und Impulsivität. Entscheidend für die Diagnose sind die nicht Alter und Entwicklungsstand entsprechende Ausprägung der Symptome, der frühe Beginn der Störung, im Allgemeinen vor dem Alter von 6 Jahren, sowie eine Dauer des Bestehens von mehr als 6 Monaten und das Auftreten in mehr als einer Situation. (Bundesärztekammer (2005): Stellungnahme zur „Aufmerksamkeitsdefizit- / Hyperaktivitätsstörung (ADHS) – Kurzfassung“, abrufbar unter: <http://www.bundesaerztekammer.de/downloads/ADHSkurz.pdf> (11.02.2011))
- 10 Adipositas ist ein Zustand, der durch eine übermäßige Ansammlung von Fettgewebe im Körper gekennzeichnet ist. Die Adipositas wird heute als eine chronische Gesundheitsstörung verstanden. Sie beruht auf einer polygenetischen Veranlagung, geht mit einer hohen Begleit- und Folgemorbidität einher und erfordert ein langfristiges Behandlungs- und Betreuungskonzept. (Deutsche Adipositas Gesellschaft, abrufbar unter: <http://www.adipositas-gesellschaft.de/> (11.02.2011))

Abbildung 4: Vergleich der jährlichen Kosten je Fall in den einzelnen Bereichen in NRW im Jahr 2009



* Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen

Quelle: Eigene Berechnung, Daten s. Kapitel 3

Es zeigt sich, dass vor allem mit dem Maßregelvollzug, dem Jugendstrafvollzug sowie mit der Jugendhilfe (Heimerziehung, intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung und Vollzeitpflege) hohe jährliche Fallkosten verbunden sind.

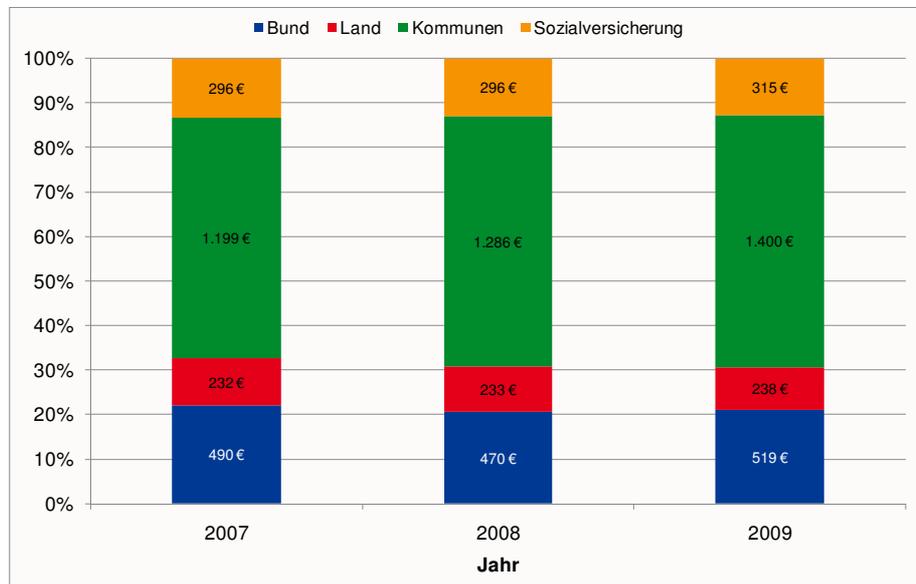
Kostenträger – Kommunen tragen die höchste finanzielle Last

Die *Kommunen* tragen in der Jugendbilanz mit 1,4 Mrd. Euro jährlich bzw. 57 % die Hauptlast der sozialen Folgekosten. Dies sind vor allem die Kosten im Bereich der Jugendhilfe und die Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Der *Bund* ist der zweitgrößte Kostenträger mit jährlich 519 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil von 21 % in der Jugendbilanz, wobei es sich dabei ausschließlich um Kosten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende handelt.

Auf die *Sozialversicherung* entfallen jährlich geschätzte 315 Mio. Euro. Darunter fallen die Ausgaben im Bereich Gesundheit (Gesetzliche Krankenversicherung) und die Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit, die die Bundesagentur für Arbeit aus ihren Beitragseinnahmen finanziert. In der Jugendbilanz werden so 13 % der sozialen Folgekosten von der Sozialversicherung getragen.

Abbildung 5: Jährliche soziale Folgekosten der Jugendbilanz in NRW nach Trägern, 2007-2009, in Mio. Euro



Quelle: Eigene Berechnung, s. Kapitel 3

Die sozialen Folgekosten, die das Land NRW direkt trägt, belaufen sich auf jährlich 238 Mio. Euro bzw. rund 10 % der Jugendbilanz. Hierzu zählen insbesondere die Folgekosten im Bereich der Jugendkriminalität und des Maßregelvollzugs sowie ein Teil der Kosten im Übergangssystem.

Das Land NRW stellt den Kommunen im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen umfangreiche Mittel zur Verfügung. Diese beliefen sich im Jahr 2010 auf insgesamt rund 7,9 Mrd. Euro.¹¹ Davon erhielten die Kommunen allein 6,7 Mrd. Euro als Schlüsselzuweisungen zur freien Verfügung, sowie gesonderte Pauschalen etwa zur Finanzierung von Investitionen bei Schulgebäuden und bei kommunalen Kindertagesstätten. Insofern stellt das Land den Kommunen einen wesentlichen Betrag für die Erfüllung ihrer Aufgaben, auch im Sozialbereich, zur Verfügung.

2.2 Gesamtbilanz – langfristiges Einsparpotenzial von fast 7,9 Mrd. Euro pro Jahr

In der Gesamtbilanz wird der betrachtete Personenkreis zunächst erweitert um die Altersgruppe der 25- bis unter 65-Jährigen. In einem zweiten Schritt werden die Kosten für die Grundsicherung

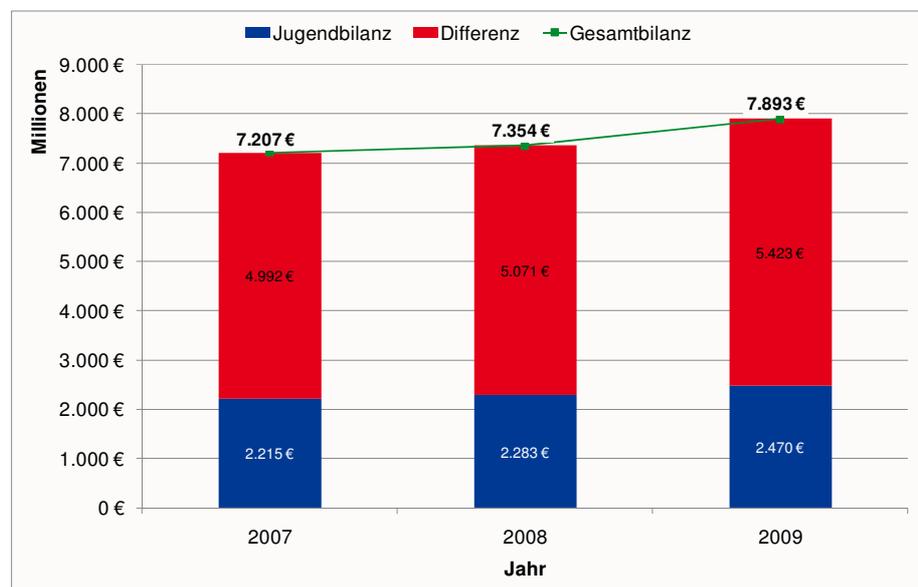
11 Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzierungsgesetzes für das Jahr 2010 vom 16.12.2010 (GV:NRW.S. 671)

im Alter hinzugenommen und die Altersgrenze für diesen Bereich auf das Rentenalter ausgedehnt.

Direkte soziale Folgekosten – zwei Drittel entfallen auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die direkten sozialen Folgekosten der Gesamtbilanz beliefen sich im Jahr 2009 auf 7,893 Mrd. Euro, was einen Anstieg um etwa 10 % gegenüber 2007 bedeutet (Abbildung 6).

Abbildung 6: Entwicklung der direkten Kosten pro Jahr in der Gesamtbilanz im Vergleich zur Jugendbilanz in NRW, 2007-2009, in Mio. Euro

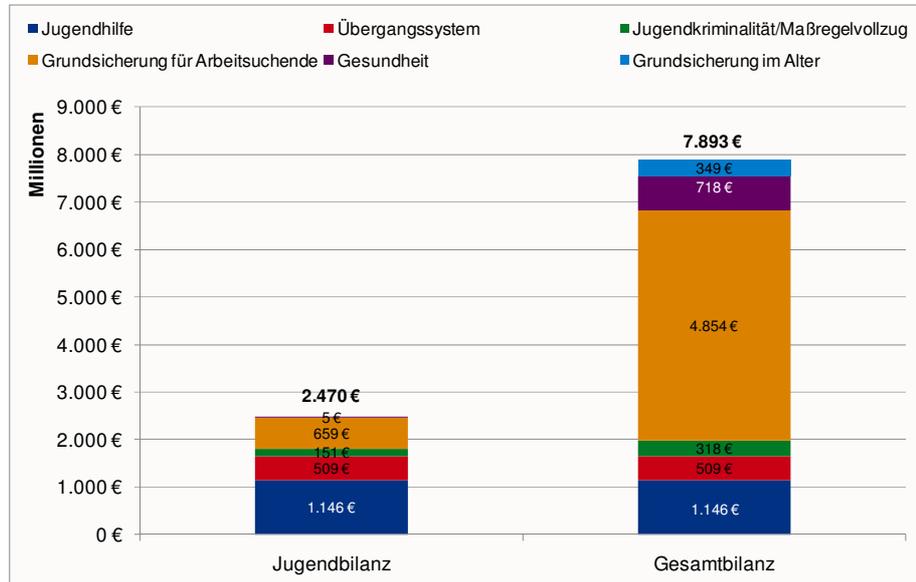


Quelle: Eigene Berechnung, s. Kapitel 3

Darin enthalten sind definitionsgemäß auch die gesamten Kosten der Jugendbilanz. Durch die Ausdehnung der Altersgrenze steigen die sozialen Folgekosten um mehr als das Dreifache, bzw. erhöhen sich um 5,423 Mrd. Euro jährlich (Stand: 2009). Der beobachtete Anstieg der Gesamtbilanz geht hauptsächlich auf die bereits angesprochene Kostensteigerung im Bereich der Jugendhilfe und auf steigende Ausgaben in der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Die 5,423 Mrd. Euro Differenz zur Jugendbilanz erklärt sich vor allem durch die in der Gesamtbilanz deutlich höher ausfallenden sozialen Folgekosten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und im Bereich der Gesundheit (Abbildung 7). Ein kleinerer Teil ergibt sich aus dem Einbezug der Grundsicherung im Alter (349 Mio. Euro) und älterer Personen im Maßregelvollzug (318 Mio. Euro).

Abbildung 7: Zusammensetzung der direkten Kosten pro Jahr in der Gesamtbilanz im Vergleich zur Jugendbilanz in NRW, Jahr 2009, in Mio. Euro



Quelle: Eigene Berechnung, s. Kapitel 3

In der Gesamtbilanz hat der Bereich *Grundsicherung für Arbeit-suchende* mit 61 % (4,854 Mrd. Euro) den größten Anteil an den sozialen Folgekosten. Hieraus ergeben sich allein jährlich rund 4,1 Mrd. Euro an Mehrkosten gegenüber der Jugendbilanz. Auch wenn die Grundsicherung für Arbeitsuchende bereits in der Jugendbilanz eine große Rolle spielte, so wird erst im Vergleich deutlich, dass eine unzureichende Förderung der Schul- und Berufsausbildung im Jugendalter zu hohen sozialen Folgekosten im weiteren Lebenslauf der Betroffenen führen kann. Nur dieser Personenkreis wurde hier in der Bilanzierung berücksichtigt.

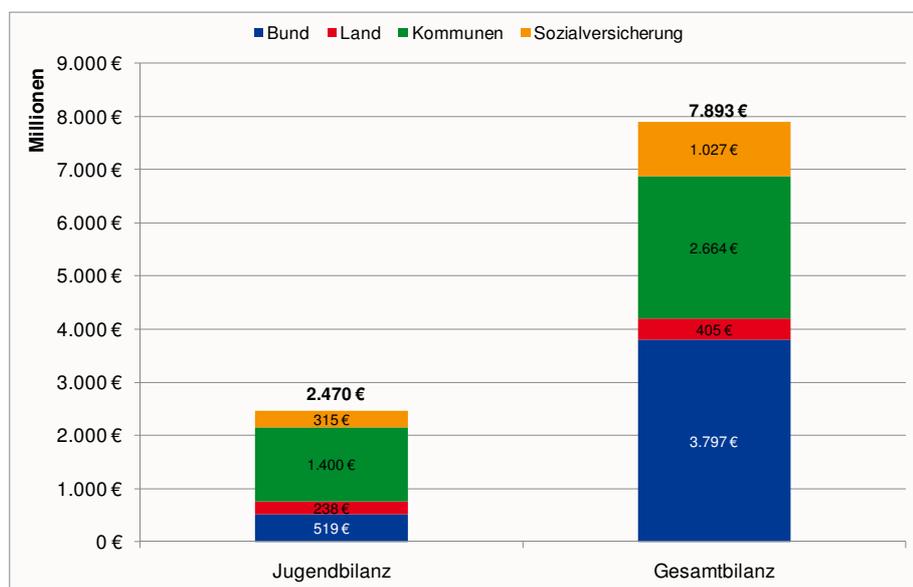
Gesundheitliche Folgekosten sozialer Benachteiligung entstehen ebenfalls vor allem im späteren Lebensabschnitt der betroffenen Personen. In dieser Analyse ließen sich, zusätzlich zur Jugendbilanz, nur die Mehrkosten einschließen, die sich aus der höheren Inanspruchnahme des Gesundheitswesens durch Arbeitslose ergeben. Auswertungen der Betriebskrankenkassen¹² zeigen, dass insbesondere aufgrund psychischer Probleme Arbeitslose überdurchschnittlich häufig in ein Krankenhaus eingewiesen werden müssen. Insgesamt werden die gesundheitlichen Folgekosten in der Gesamtbilanz auf 718 Mio. Euro geschätzt, wobei davon auszugehen ist, dass dies eher eine Unterschätzung der wahren Folgekosten sozialer Benachteiligung darstellt.

12 BKK Gesundheitsreport 2009.

Kostenträger – in der Gesamtbilanz trägt der Bund die Hauptlast

Abbildung 8 zeigt, dass der *Bund* knapp die Hälfte der sozialen Folgekosten in der Gesamtbilanz trägt – mit jährlich 3,752 Mrd. Euro (Stand: 2009). Diese Kosten ergeben sich hauptsächlich aus den ALG-II-Regelleistungen für den eingeschlossenen Personenkreis (2,7 Mrd. Euro).

Abbildung 8: Direkte Kosten pro Jahr in der Gesamtbilanz im Vergleich zur Jugendbilanz in NRW nach Trägern, Jahr 2009, in Mio. Euro



Quelle: Eigene Berechnung, s. Kapitel 3

Die finanzielle Belastung der Kommunen ist im Vergleich zur Jugendbilanz in der Gesamtbilanz um mehr als 1,2 Mrd. Euro pro Jahr höher. Ursache hierfür sind die hohen Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und die Kosten für die Grundsicherung im Alter.¹³

Auf das Land NRW entfallen in der Gesamtbilanz 5 % der direkten sozialen Folgekosten (405 Mio. Euro). Der Unterschied zur Jugendbilanz erklärt sich aus dem Einbezug älterer Personen im Maßregelvollzug, deren Unterbringung vom Land direkt finanziert wird. Wie in der Jugendbilanz gilt auch in der Gesamtbilanz, dass das Land den Kommunen im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes einen wesentlichen Betrag für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stellt.

13 Im Jahr 2009 trägt der Bund 13% der Nettoausgaben in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§ 46a SGB XII). Die restlichen Ausgaben werden von den örtlichen und überörtlichen Trägern der Kommunen finanziert.

Die Sozialversicherung trägt etwa 13 % (1,027 Mrd. Euro) der sozialen Folgekosten in der Gesamtbilanz. Hierzu zählen die gesamten Leistungen im Gesundheitsbereich (718 Mio. Euro) sowie ein Teil der Leistungen der Bundesagentur für Arbeit im Bereich des Übergangssystems (309 Mio. Euro).

Fallkosten – Maßregelvollzug und Heimunterbringung auch in der Gesamtbilanz am teuersten

Im Vergleich zur Jugendbilanz sind lediglich die Fallkosten im Bereich Gesundheit und der Grundsicherung im Alter hinzugekommen. Somit fallen auch in der Gesamtbilanz pro betroffene Person und Jahr im Maßregelvollzug und in der Heimunterbringung die höchsten sozialen Folgekosten an (Abbildung 9).

Abbildung 9: Vergleich der jährlichen Kosten je Fall in den einzelnen Bereichen in NRW im Jahr 2009



*Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen

Quelle: Eigene Berechnung, s. Kapitel 3

2.3 Indirekte Kosten – unzureichende Bildungsabschlüsse verursachen beträchtliche Wohlfahrtsverluste

Zusätzlich zu den direkten Kosten, die sich unmittelbar in den öffentlichen Haushalten niederschlagen, entstehen *indirekte Kosten*. Diese stellen etwa Steuereinnahmen des Landes dar, die nicht erzielt werden, weil eine unzureichende Förderung zu mangelhaften Bildungsabschlüssen führt, die wiederum die Erwerbs- und Einkommensmöglichkeiten der Betroffenen einschränken. Diese Kosten fallen in erster Linie im

erwerbsfähigen Alter an und stellen somit, wie die Gesamtbilanz der direkten Kosten, ein langfristiges Einsparpotenzial dar.

Einmal wird für NRW geschätzt, welche Einnahmen den privaten und öffentlichen Haushalten entgehen, weil Erwerbstätige ohne einen Berufsabschluss ein deutlich geringeres Einkommen auf dem Arbeitsmarkt erzielen. Auf das geringe Einkommen werden weniger Steuern und Sozialabgaben gezahlt, und es wird auch weniger konsumiert.

Zum anderen wurde in Studien gezeigt, dass ein Zusammenhang zwischen Bildung und der Neigung zu kriminellm Verhalten besteht. Die Folgeschäden, die daraus für die Gesellschaft entstehen, z.B. in Form von Schäden am eigenen Leib und Leben oder Verluste durch Diebstahl, werden hier ebenfalls als indirekte Kosten für NRW ermittelt.

Jeder fehlende Berufsabschluss kostet in NRW 11.500 Euro BIP pro Jahr

Rund 1,4 Mio. Personen, die in NRW ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit erzielen, haben keinen Berufsabschluss. Im Durchschnitt verdienen sie brutto rund 11.500 Euro pro Jahr weniger als Erwerbstätige mit einem Berufsabschluss (ohne Hochschulabschlüsse). Dieses niedrige Einkommensniveau reduziert nicht nur die Konsum- und Sparmöglichkeiten der Betroffenen, sondern führt zu beträchtlichen Einnahmeverlusten der öffentlichen Hand.

Auf Basis des Mikrosimulationsmodells schätzt Prognos, dass in NRW aufgrund fehlender Berufsabschlüsse insgesamt **15,381 Mrd. Euro** jährlich verloren gehen.¹⁴ Diese entgangenen Einnahmen setzen sich zusammen aus 7,7 Mrd. Euro Nettoerwerbseinkommen der Betroffenen selbst, 3,3 Mrd. Euro Einkommensteuern (Bundes-, Landes-, Kommunalanteil) und 4,45 Mrd. Euro Sozialversicherungsbeiträgen (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil).

Höhere Einkommen und Steuereinnahmen führen im Kreislauf der Wirtschaft zu höherem Konsum und steigenden Investitionsausgaben, die wiederum neue Einkommen und Steuerzahlungen nach sich ziehen. Berücksichtigt man diesen so genannten Multiplikatoreffekt ergeben sich aus den fehlenden Berufsabschlüssen BIP-Einbußen von über 37,5 Mrd. Euro pro Jahr. Allerdings lassen sich diese aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtungen nicht auf ein einzelnes Bundesland beziehen.

¹⁴ Diese Zahlen stellen ein Maximalszenario dar, d.h. es wird berechnet, welche zusätzlichen Einnahmen pro Jahr entstünden, wenn *alle* Erwerbstätigen in NRW einen Berufsabschluss hätten.

Unzureichende Bildungsabschlüsse – Risiko kriminell zu werden ist erhöht

In einer Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung wurden die indirekten, sozialen Folgekosten der Kriminalität quantifiziert, die im Zusammenhang mit fehlenden oder niedrigen Bildungsabschlüssen stehen.¹⁵ Danach stellt der Bildungshintergrund eine Erklärung für kriminelles Verhalten dar. Als Gründe werden unter anderem genannt, dass Personen mit unzureichenden Bildungsabschlüssen über deutlich niedrigere Einkünfte verfügen und während des gesamten Berufslebens einem besonders hohem Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt sind. Dies zieht geringere Teilhabechancen nach sich – Perspektivlosigkeit und im Extremfall Kriminalität können die Folge sein. So sind Personen ohne oder mit niedrigen Bildungsabschlüssen deutlich überrepräsentiert in den Gefängnissen – im Vergleich zur Gesamtbevölkerung.

Würde allein die Zahl der Schulabgänger ohne Schulabschluss in Deutschland halbiert, so wären im Jahr 2009 416 Fälle von Mord und Totschlag, 13.415 Fälle von Raub und Erpressung sowie 318.307 Fälle von Diebstahl weniger geschehen. Hierdurch hätten gesellschaftliche Gesamtkosten von 1,42 Mrd. Euro eingespart werden können. Für NRW beträgt das gesellschaftliche Einsparvolumen **285 Mio. Euro pro Jahr**.

Diese indirekten Folgekosten umfassen sowohl den Wert entworfener oder beschädigter Güter, als auch physische und emotionale Schäden der Opfer, vorsorgende Versicherungsleistungen, Produktivitätsausfälle der Opfer, aber auch Kosten im Gesundheitssystem sowie Kosten für das Justizsystem. Nach einzelnen Trägern lassen sich diese Kosten jedoch nicht differenzieren, weshalb sie in der Summe als gesellschaftliche Kosten angesehen werden.

Insgesamt entstehen nach der gewählten Abgrenzung pro Jahr in NRW zusätzlich rund 15,7 Mrd. Euro indirekte soziale Folgekosten (Abbildung 10).

15 Entorf, H., Sieger, P. (2010): Unzureichende Bildung: Folgekosten durch Kriminalität. Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.

Abbildung 10: Indirekte Kosten unzureichender Bildungsabschlüsse pro Jahr in NRW, Jahr 2008/2009, in Mio. Euro



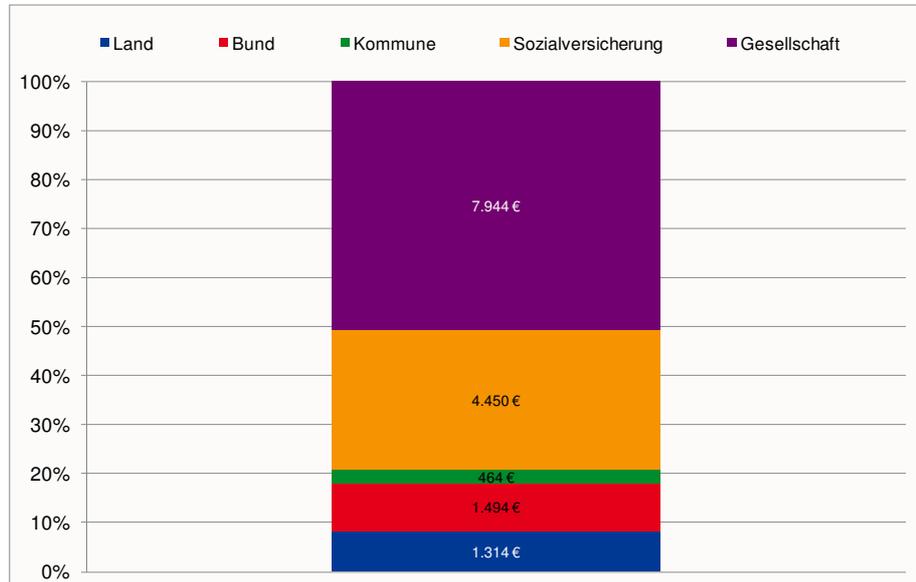
Quelle: Eigene Berechnung, s. Kapitel 3

Die Kostenträger der indirekten Kosten

Wie bei den direkten Kosten können auch die indirekten Kosten verschiedenen Kostenträgern zugewiesen werden. Neben Bund, Land, Kommunen und der Sozialversicherung tritt hier auch die Gesellschaft als Kostenträger auf. Auf sie entfällt mit 7,944 Mrd. Euro pro Jahr der größte Anteil der indirekten Kosten. Dieser setzt sich zusammen aus den entgangenen Nettoerwerbseinkommen und den Schäden von Kriminalität (Mord und Totschlag, Raub und Erpressung, Diebstahl) als Folge unzureichender Bildung.

Der nächstgrößere Anteil von 4,45 Mrd. Euro pro Jahr sind entgangene Beiträge in der Sozialversicherung. Für das Land NRW gehen rund 1,314 Mrd. Euro pro Jahr an Einkommensteuereinnahmen verloren. Den übrigen Teil der Einkommensteuerausfälle teilen sich Bund und Kommunen.

Abbildung 11: Indirekte Kosten unzureichender Bildungsabschlüsse pro Jahr in NRW nach Träger, Jahr 2008/2009, in Mio. Euro



Quelle: Eigene Berechnung, s. Kapitel 3

2.4 Weitere Bereiche sozialer Folgekosten

Die Abgrenzung der eingeschlossenen Bereiche und Personengruppen zur Ermittlung der sozialen Folgekosten ist nicht so eindeutig, wie sie hier aus Gründen der Kalkulierbarkeit festgelegt werden musste. Es ließen sich darüber hinaus auch weitere Bereiche rechtfertigen. Als Beispiele seien hier die Verbraucherinsolvenzen und die so genannten „Aufstocker“ genannt.

Verbraucherinsolvenz – Kosten der Verbraucherinsolvenzberatung

Arbeitslosigkeit ist einer der zentralen Gründe für Überschuldung. Die Überschuldungsstatistik 2008 weist aus, dass bundesweit in 28 % der Beratungsfälle Arbeitslosigkeit Hauptauslöser der Überschuldung ist. Mehr als die Hälfte aller in den Schuldnerberatungsstellen beratenen Personen waren, als sie die Beratungsstelle aufsuchten arbeitslos oder erwerbsfähige Beziehler von öffentlichen Transferzahlungen nach SGB II. Weniger als die Hälfte von ihnen gingen einer geregelten Beschäftigung nach. Von den jungen Frauen und Männern unter 25 Jahren, die sich im Jahr 2007 beraten ließen, waren nahezu zwei Drittel arbeitslos. Von den jüngeren überschuldeten Personen unter 25 Jahren hatten jedoch nur

38 % eine Berufsausbildung abgeschlossen oder waren noch in der Ausbildung; über 60 % konnten keinen Abschluss aufweisen.¹⁶

Mit der Verbraucherinsolvenz (Insolvenzordnung InsO) steht seit 1994 ein Instrumentarium zur Verfügung, das zahlungsunfähigen privaten Schuldner die Möglichkeit eröffnet, mit der Durchführung eines Insolvenzverfahrens nach einer mindestens sechsjährigen Wohlverhaltensphase die restlichen Schulden erlassen zu bekommen. Dabei treten Verbraucher den pfändbaren Teil ihres Einkommens an einen Treuhänder ab. Das Land fördert die Arbeit der anerkannten Stellen für die Verbraucherinsolvenzberatung durch Zuwendungen.

Die Zahl der Beratungsfälle im Bereich der Verbraucherinsolvenz ist im Zeitraum von 2005 bis 2009 von 36.824 auf 49.475 Fälle gestiegen. Damit setzt sich der Trend der Vorjahre fort. Dabei waren 2009 24.273 Fälle Neuaufnahmen.

Das Land NRW fördert derzeit rund 110 Vollzeitstellen für Verbraucherinsolvenzberatung in nichtgewerblichen Beratungsstellen mit einer Festbetragsfinanzierung von 70 % der Personalkosten, die restlichen 30% sowie die Sach- und Overheadkosten werden von den Trägern der Beratungseinrichtungen übernommen. In den Beratungsstellen wird über das landesgeförderte Personal hinaus weiteres Personal für die Verbraucherinsolvenzberatung beschäftigt, dieses wird bis auf einen geringen Anteil durch die Kommunen finanziert.

In 2009 beliefen sich die Gesamtkosten für die Verbraucherinsolvenzberatung auf **rund 42 Mio. Euro**, davon entfielen 5,06 Mio. Euro auf das Land.

16 Statistisches Bundesamt, Statistik zur Überschuldung privater Personen 2008. Sowie: Jürgen Angele, Birgit Frank-Bosch, Jenny Neuhäuser: Überschuldung privater Personen und Verbraucherinsolvenzen. Statistisches Bundesamt • Wirtschaft und Statistik 11/2008

Tabelle 1: Jährliche Kosten der Verbraucherinsolvenzberatung in Nordrhein-Westfalen, Jahr 2009

Landesgeförderte Berater	5,06 Mio. €
Eigenanteil der Träger, inkl. Sach- und Overheadkosten	4,34 Mio. €
Nicht landesgefördertes Personal (Berater und Verwaltungskräfte), inkl. Sach- und Overheadkosten	32,82 Mio. €
Insgesamt	42,22 Mio. €

Quelle: Sonderauswertung des Ministeriums für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW

Abgrenzungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende: die so genannten „Aufstocker“

Als „Aufstocker“ gelten Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen und gleichzeitig einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Dazu zählen in Nordrhein-Westfalen im Juni 2010 rund 300 Tsd. Personen.¹⁷ Ein Teil davon geht lediglich einer geringfügigen Beschäftigung nach und gilt weiterhin als arbeitslos.

Von den restlichen Aufstockern sind knapp 62 Tsd. sozialversicherungspflichtig in Vollzeit beschäftigt, und circa 44 Tsd. in Teilzeit, während mehr als 22 Tsd. einer selbstständigen Tätigkeit nachgehen. Bei diesem Personenkreis lässt sich die Ursache des Leistungsbezugs weniger auf individuelle Bildungsdefizite zurückführen, weshalb sie nicht in der Berechnung der sozialen Folgekosten berücksichtigt wurden. Eher sind die Ursachen in der Lohnstruktur des Arbeitsmarkts zu suchen, wo in einigen Branchen den Beschäftigten Löhne unterhalb des Grundsicherungsniveaus gezahlt werden – trotz abgeschlossener Berufsausbildung.

Vermutlich tragen jedoch auch individuelle Bildungsdefizite zum Teil dazu bei, dass diese Erwerbstätigen keine höheren Löhne auf dem Arbeitsmarkt erzielen können. Die Abgrenzungen sind hier fließend. Würde man diesen Personenkreis in die Berechnung der sozialen Folgekosten im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende einbeziehen, ergäben sich in der Gesamtbilanz weitere 0,6 Mrd. Euro pro Jahr.¹⁸

2.5 Bilanz ausgewählter Kommunen

1,4 Mrd. Euro soziale Folgekosten in der Jugendbilanz entfallen auf die Kommunen. Landesweit sind dabei 1,146 Mrd. auf die Inobhutnahmen und familienersetzende/-ergänzende Hilfen zurückzuführen.

¹⁷ Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Aktuelle Daten aus der Grundsicherung, Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Leistungsbeziehern, September 2010.

¹⁸ Dieser Wert entspricht den zusätzlichen direkten Kosten im Bereich Grundsicherung für Arbeitsuchende, wenn man den eingeschlossenen Personenkreis um die Personen in „ungeförderter Erwerbstätigkeit“ erweitern würde (s. Kapitel 3.4.2).

Wie sich diese Kostenbelastungen auf der kommunalen Ebene konkretisieren wurde exemplarisch für die kreisfreie Stadt Gelsenkirchen, die kreisangehörige Stadt Monheim und den Kreis Warendorf untersucht. Ausgehend von den Entwicklungen der Fallzahlen und den Entwicklungen im Kostenbereich wurden dabei auch die Hintergründe für Veränderungen beleuchtet sowie auf bestehende Notwendigkeiten und Strategien zur Umsteuerung aus der Sicht der Kommunalverwaltung eingegangen.

Die Daten zur sog. Falldichte weisen starke Unterschiede zwischen den drei Kommunen sowie im Vergleich zu den Durchschnittswerten für NRW aus (Bezugsjahr: 2008). Monheim liegt mit einer Falldichte von 6,39 pro 1.000 Einwohnern unter 18 Jahren bei den Inobhutnahmen, von 7,44 pro 1.000 Einwohnern unter 18 Jahren bei der Vollzeitpflege und 6,13 pro 1.000 Einwohnern unter 18 Jahren bei der Heimerziehung jeweils deutlich über dem Landesdurchschnitt und über den entsprechenden Falldichten in Gelsenkirchen. Bei den Werten für den Kreis Warendorf ist insofern von einer Untererfassung auszugehen, als sich die Bevölkerungsdaten auf alle 13 Kommunen im Kreis beziehen, die Falldaten jedoch nur auf 10 der 13 Kommunen. Insbesondere bei den Inobhutnahmen aber auch bei der Heimerziehung liegt Gelsenkirchen mit 0,27 pro 1.000 Einwohner unter 18 Jahren bzw. 3,84 pro 1.000 Einwohner unter den Durchschnittswerten für NRW. Während in NRW insgesamt die Falldichte bei der Vollzeitpflege und der Heimerziehung etwa gleich hoch ist, ist für alle hier betrachteten Kommunen eine Verlagerung auf die (finanziell günstigere) Vollzeitpflege zu erkennen.

Tabelle 1a: Falldichte Inobhutnahmen, Vollzeitpflege, Heimerziehung im Vergleich (2008)

	NRW 2008	Monheim 2008	Gelsenkirchen 2008	Kreis Warendorf 2008
Bevölkerungszahl insgesamt	17.933.064	43.308	262.063	280.107
Falldichte Inobhutnahmen (Anzahl Inobhutnahmen je 1000 Einwohner unter 18 Jahre)	2,9	6,39	0,27	1,73*
Falldichte Vollzeitpflege (Anzahl Vollzeitpflege je 1000 Einwohner unter 18 Jahre)	4,86	7,44	5,15	2,37*
Falldichte Heimerziehung (Anzahl Heimerziehung je 1000 Einwohner unter 18 Jahre)	4,9	6,13	3,84	1,2*

Quelle: Wegweiser Kommune, Bertelsmann Stiftung; Jugendamt Stadt Monheim 2011, Jugendamt Stadt Gelsenkirchen 2011, Finanzcontrolling Kreis Warendorf 2011

* Der angegebene Wert bezieht sich auf die Für 10 von insgesamt 13 Kommunen im Kreisgebiet bezieht bei der Bevölkerungszahl auf das gesamte Kreisgebiet, bei der Fallzahl dagegen auf 10 von 13 Kommunen im Kreisgebiet.

2.5.1 Inobhutnahmen sowie familienersetzende und familienergänzende Hilfen zur Erziehung

In allen drei Kommunen **steigt die Zahl der jährlichen Inobhutnahmen** seit 2008 kontinuierlich an (in Monheim liegen die aktuellen Werte unter den Vorjahreswerte, erst die Folgewerte für 2011 können allerdings etwas über den Trend aussagen). Als Hintergründe dieser Entwicklung werden zum einen die gestiegene öffentliche Sensibilität gegenüber Kindeswohlgefährdungen wie auch ein geschärfter Blick der Jugendämter genannt. Maßgeblich für den Anstieg der Fallzahlen sind zum anderen aber auch zunehmend komplexer werdende soziale Problemlagen in den Familien und schwierigere pädagogische Konstellationen. Die Inobhutnahme stellt dabei sehr häufig nur eine Zwischenstation für geeignete Anschluss Hilfen der außerfamiliären Hilfen zur Erziehung dar.

Tabelle 2: Anzahl der Inobhutnahmen in den drei Kommunen im Vergleich, 2007-2010

Jahr	Fälle		
	Monheim	Gelsenkirchen	Kreis Warendorf
2007	54	15	75
2008	49	12	97
2009	59	14	104
2010	50	34	110

Quelle: Jugendamt Stadt Monheim 2011, Jugendamt Stadt Gelsenkirchen 2011, Finanzcontrolling Kreis Warendorf 2011

Mit Ausnahme der Stadt Gelsenkirchen ist eine jährlich **steigende Kostenbelastung der betrachteten kommunalen Haushalte** für die Inobhutnahmen zu konstatieren. Bei einer Gesamtzahl von 50 Inobhutnahmen wurde der kommunale Haushalt der Stadt Monheim in 2010 mit 131.000 Euro belastet, der Vergleichswert für 2007 lag bei 98.000 Euro. Der Anstieg der Kosten entwickelte sich für den Kreis Warendorf noch gravierender: Die Kosten für die Inobhutnahmen stiegen von rund 600.000 Euro in 2007 auf rund 1,2 Mio. Euro in 2009. Die durchschnittlichen Fallkosten erhöhten sich in diesem Zeitraum von rund 8.000 Euro auf 11.700 Euro.

Tabelle 3: Jährliche Kosten der Inobhutnahmen in den drei Kommunen im Vergleich, 2007-2010

Jahr	Kosten in Euro		
	Monheim	Gelsenkirchen	Kreis Warendorf
2007	98.000	733.000	599.723
2008	88.000	811.000	919.363
2009	112.000	748.000	1.212.186
2010	131.000	701.000	k. A.

Quelle: Jugendamt Stadt Monheim 2011, Jugendamt Stadt Gelsenkirchen 2011, Finanzcontrolling Kreis Warendorf 2011

Die Kostensteigerungen werden auf verschiedene Entwicklungen zurückgeführt. Ein Grund liegt in den steigenden Verweildauern bei den Inobhutnahmen. Dabei spielt die steigende Komplexität der Fälle und auch die Überlastung der Amtsgerichte eine Rolle, die mit der Fallbearbeitung nicht mehr nachkommen. Die Familiengerichte haben die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um eine Gefährdung für das Kindeswohl abzuwenden. Dabei sind Gerichte und Jugendämter eng aufeinander angewiesen. Die Jugendämter brauchen zur Erfüllung ihres Kinderschutzauftrags die Gerichte, wenn ein Eingriff in die elterliche Sorge erforderlich ist. Die Gerichte sind ihrerseits auf die Jugendämter angewiesen, etwa als Initiator des Verfahrens sowie als sozialpädagogische Fachbehörde, welche die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe anbietet und die Geeignetheit und Notwendigkeit der Maßnahmen einschätzt und vorträgt. Die Praxis zeigt, dass sich die Familiengerichte insbesondere bei Inobhutnahmen kleiner Kinder mit umfangreichen Einspruchnahmen der Eltern auseinander zu setzen haben.

Zusätzlich zu den genannten Entwicklungen führen die jährlich steigenden Entgeltvereinbarungen mit den Trägern der Inobhutnahme zu einer Kostensteigerung. Mit der Einführung des "Risikomanagements bei Kindeswohlgefährdung", einem Praxisansatz, der eine regelmäßige und strukturierte Reflektion der eigenen Wahrnehmungs- und Handlungsrountinen in der Jugendhilfe sichern soll, haben sich zudem in den Jugendämtern die qualitativen Anforderungen an die Fallbearbeitung erhöht und damit auch die Intensität der Fallbearbeitung, was zu weiteren Kosteneffekten führt.

Steigende Fallzahlen sind auch bei der **Vollzeitpflege** festzustellen, lediglich im Kreis Warendorf bleiben die Fallzahlen im Betrachtungszeitraum relativ konstant.

Tabelle 4: Anzahl der Vollzeitpflege in den drei Kommunen im Vergleich, 2007-2010

Jahr	Fälle		
	Monheim	Gelsenkirchen	Kreis Warendorf
2006	36	k. A.	136
2007	43	198	143
2008	57	232	133
2009	61	237	132
2010	64	251	k. A.

Quelle: Jugendamt Stadt Monheim 2011, Jugendamt Stadt Gelsenkirchen 2011, Finanzcontrolling Kreis Warendorf 2011

Enorme Steigerungen zeichnen sich bei den **Kosten** für die Vollzeitpflege ab. Ausnahme ist hier der Kreis Warendorf mit rela-

tiv konstanten Kosten.¹⁹ In der Stadt Monheim hat sich die Kostenbelastung im Bereich der Vollzeitpflege von 2006 auf 2010 mehr als verdoppelt, in 2010 fallen hier Kosten von 830.00 Euro an. In Gelsenkirchen erhöhte sich die Kostenbelastung von rund 1,8 Mio. Euro in 2007 auf rund 2,5 Mio. Euro in 2010. Neben den gestiegenen Fallzahlen wirken sich auch steigende Fallkosten aus.

Tabelle 5: Jährliche Kosten der Vollzeitpflege in den drei Kommunen im Vergleich, 2007-2010

Jahr	Kosten in Euro		
	Monheim	Gelsenkirchen	Kreis Warendorf*
2006	290.000	k. A.	k. A.
2007	403.000	1.805.000	1.916.457
2008	540.000	2.182.000	1.883.326
2009	770.000	2.480.000	1.910.229
2010	830.000	2.540.000	k. A.

Quelle: Jugendamt Stadt Monheim 2011, Jugendamt Stadt Gelsenkirchen 2011, Finanzcontrolling Kreis Warendorf 2011

* Für 10 von insgesamt 13 Kommunen im Kreisgebiet

Der **Anstieg der Fallzahlen** gilt auch für die **Heimunterbringung**. Für alle drei betrachteten Kommunen ist eine kontinuierliche Erhöhung der Heimunterbringungen zu konstatieren. Der kontinuierliche Anstieg der Fallzahlen wird mit schwieriger werdenden Familienverhältnissen und mit einer in zunehmendem Maße beobachtbaren fehlenden Erziehungsfähigkeit von Eltern erklärt. Eltern geben vermehrt wegen Überforderung die Erziehung ihrer Kinder an die Jugendhilfe ab. Dies betrifft insbesondere Kinder im Jugendlichenalter.

Tabelle 6: Anzahl der Heimunterbringung in den drei Kommunen im Vergleich, 2007-2010

Jahr	Fälle		
	Monheim	Gelsenkirchen	Kreis Warendorf*
2007	49	168	71
2008	47	173	67
2009	49	197	68
2010	63	208	Hier wird mit einer ca. 30% Steigerung gerechnet

Quelle: Jugendamt Stadt Monheim 2011, Jugendamt Stadt Gelsenkirchen 2011, Finanzcontrolling Kreis Warendorf 2011

* Für 10 von insgesamt 13 Kommunen im Kreisgebiet

19 Eine systematische Erklärung für die konstanten Werte ist nicht vorhanden.

Vor dem Hintergrund steigender Fallzahlen und hoher Kosten, die mit einer **Heimunterbringung** verbunden sind werden die Heimunterbringungskosten insgesamt zu einer **enormen Kostenbelastung für die kommunalen Haushalte**, es geht hier um Beträge zwischen rund 2,5 Mio. Euro für eine Stadt wie Monheim mit einer Größe von rund 43.300 Einwohnern, 8,6 Mio. Euro für eine Stadt wie Gelsenkirchen mit einer Größe von rund 262.000 Einwohnern und mindestens 3,2 Mio. Euro (10 von 13 Kommunen) für einen Kreis wie Warendorf mit einer Größe von rund 280.000 Einwohnern.

Tabelle 7: Jährliche Kosten der Heimunterbringung in den drei Kommunen im Vergleich, 2007-2010

Jahr	Kosten in Euro		
	Monheim	Gelsenkirchen	Kreis Warendorf*
2007	1.327.000	5.965.000	3.506.908
2008	1.600.000	7.252.000	3.099.149
2009	1.920.000	7.921.000	3.226.467
2010	2.460.000	8.647.000	<i>Noch nicht ausgewiesen</i>

Quelle: Jugendamt Stadt Monheim 2011, Jugendamt Stadt Gelsenkirchen 2011, Finanzcontrolling Kreis Warendorf 2011

** Für 10 von insgesamt 13 Kommunen im Kreisgebiet*

Für den Kostenanstieg bei der Heimunterbringung werden wiederum die gestiegenen Preise der Leistungsanbieter verantwortlich gemacht. Diese sind ihrerseits aber bedingt durch die zunehmend schwieriger werdenden Fälle bei den familienersetzenden Hilfen, in deren Folge mehr therapeutische Leistungen erbracht und Gruppengrößen pro Betreuungsperson verkleinert werden müssen. Zu den Leistungen gehört heute das Spektrum der psychologischen Therapien wie auch psychomotorische und sprachheilpädagogische Therapien, die schulische Förderung, die nachgehende Elternarbeit und Begleitung von Familien durch Familienaktivierung und bei vorhergehender Inobhutnahme die Kriseninterventionen ergänzt um familienorientierte therapeutischen Leistungen. Damit verbunden sind breit gefächerte Anforderungen an das Personal in den Einrichtungen, wie z.B. Zusatzqualifikationen in der Familienberatung, der sozialpädagogischen Diagnostik und Fallbesprechung, der Gesprächsführung und Elternarbeit im Heim, dem Umgang mit Gewalt- und Missbrauchserfahrungen, und Kriseninterventionen und Konfliktlösung.

2.6 Kommunale Bilanzen – Notwendige Umsteuerungen in der kommunalen Sozialpolitik

Insgesamt verursachen die Inobhutnahmen, die Vollzeitpflege und die Heimunterbringung 2010 in der Stadt Monheim Kosten in Höhe von mehr als 3,42 Mio. Euro. Für die Stadt Gelsenkirchen addieren sich die Kosten für die genannten familienergänzenden- und familienersetzenden Hilfen in 2010 auf 11,89 Mio. Euro. Die Bilanz für den Kreis Warendorf auf der Basis von 10 der 13 Kommunen des Kreises beläuft sich auf 6,35 Mio. Euro (2009).

Zu den genannten Kosten für die außerfamiliären Hilfsformen sind jeweils die Personalaufwendungen/Versorgungsaufwendungen hinzuzuzählen, die für Mitarbeiter/innen und Leistungskräfte des Jugendamtes bzw. spezielle Fachkräfte des Allgemeinen Sozialdienstes anfallen. Dies sind Kosten, die in der Landesstatistik der familienergänzenden und familienersetzenden Hilfen nicht erfasst werden.

Für den Kreis Warendorf werden hier folgende Werte für 2009 angesetzt:²⁰

Personalaufwendungen	476.903 Euro
Versorgungsaufwendungen	114.531 Euro
Insgesamt	591.435 Euro.

Zusammen mit den genannten Kosten für die Inobhutnahme, Vollzeitpflege und Heimunterbringung beziffern sich die finanziellen Belastungen für den Kreis Warendorf damit auf insgesamt 6,9 Mio. Euro in 2009.

Die Stadt Gelsenkirchen beziffert die entsprechenden Personalkosten in den beiden für Hilfen zur Erziehung zuständigen Abteilungen für den Zeitraum von Januar bis Dezember 2009 auf 4.375.101 Euro. Zusammen mit den Kosten für die Inobhutnahme, Vollzeitpflege und Heimunterbringung entstehen finanzielle Belastungen für den kommunalen Haushalt in Höhe von rd. 16,3 Mio. Euro in 2009.

Die Entwicklung der Fallzahlen und der Kosten in den familienersetzenden- und ergänzenden Hilfen hat in den betrachteten Kommunen zu **Umsteuerungen in der kommunalen Sozialpolitik** und **veränderten Gewichtungen und Ausgestaltungen der Hilfformen untereinander** geführt. Dazu einige Beispiele:

²⁰ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kosten für die Adoptionsvermittlungsstelle, Hilfe bei Notsituationen, Vater-/Mutter-Kind-Einrichtung und die intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung ebenfalls in den Kosten enthalten sind.

Die Stadt Monheim am Rhein verfolgt seit dem Jahr 2002 mit dem Modell Mo.Ki.- Monheim für Kinder den Aufbau einer **Präventionskette** zur Förderung von Kindern und Familien.²¹

Mo.Ki steht für einen kommunalen Präventionsansatz, der einen systematischen Umbau der Kinder und Jugendhilfe vor Ort weg von der Reaktion auf Defizite hin zur Prävention als aktive Steuerung und Gestaltung zum Ziel hat. Als Schwerpunkt der kommunalen Jugendhilfeplanung bündelt diese Zielsetzung der frühestmöglichen Intervention bei Kindern und Familien alle verfügbaren Ressourcen der Jugendhilfe. Mo.Ki. als Leitgedanke der Jugendhilfeplanung erstreckt sich darüber hinaus im Aufbau einer Präventionskette, welche alle Leistungen und Angebote einbezieht.

Die Präventionskette „von der Geburt bis zur Berufsausbildung“, umschließt alle verfügbaren Ressourcen der kommunalen Jugendhilfe. Dieses Kooperationsnetzwerk, welches als Frühwarnsystem fungiert, umfasst eine Vielzahl unterschiedlicher lokaler und regionaler Akteure wie Kindertagesstätten, Schulen, Ämter, soziale Dienste in freier Trägerschaft, den Sozialpädagogischen Dienst im Jugendamt Monheim, den Kinderschutzbund Monheim und das Gesundheitsamt. Das Kooperationsnetzwerk zielt sowohl auf eine Vernetzung bereits existierender Angebote, als auch auf die Einbindung neu geschaffener sozialer Dienste.

Der Kreis Warendorf setzt zur Kostenbegrenzung der familienersetzenden Hilfen auf **veränderte kostenbezogene und aufgabenbezogene Leistungsvereinbarungen** mit Heimträgern. Mit Beginn 2011 wird erstmals zunächst mit einem Heim eine modifizierte Kooperation eingegangen: Es wird ein festes Kontingent an Heimplätzen eingekauft statt der Belegung im Bedarfsfall. Durch den Abschluss eines festen Leistungspakets, das auch dem Heimträger Planungs- und Kostenvorteile bringt, kann ein günstiger Unterbringungspreis erzielt werden. Ziel dieses Modells der Umsteuerung ist aber insbesondere, die Verweildauern in der Heimunterbringung zu senken, indem die Eltern der im Heim untergebrachten Kinder frühzeitig und intensiv angesprochen und aktiv in die Bearbeitung problematischer Situationen einbezogen werden. Entsprechend ist die aktive und intensive Elternarbeit dezidiertes Bestandteil der Leistungsvereinbarung mit dem Heimträger.

Auf Kosteneinsparung wird auch im Hilfebereich Vollzeitpflege gezielt. Der Kreis Warendorf beteiligt sich am Programm „Westfälische Pflegefamilie“, einer besonderen Form der Vollzeitpflege gem. § 33 Satz 2 SGB VIII. Besonders entwicklungsbeeinträchtigten und/oder behinderten Kindern und Jugendlichen bieten die

21 Stadt Monheim am Rhein, Bereich Kinder, Jugend & Familie (Hrsg.): Mo.Ki. – Monheim für Kinder. Bildungsoffensive 2010. Kinderschutz, Bildungsplanung und Bildungsförderung der Stadt Monheim am Rhein.

Westfälischen Pflegefamilien die Möglichkeit, in einem familiären Rahmen zu leben. Der Kreis Warendorf hat in diesem Bereich ein eigenes, auf die speziellen lokalen Anforderungen angepasstes Konzept entwickelt, um solche Leistung ohne Qualitätseinbußen kostengünstiger anzubieten.

Die Stadt Gelsenkirchen verfolgt bereits seit einigen Jahren den Weg, die Leistungen der Hilfen zur Erziehung auf die **Förderung der Erziehungsfähigkeit der Familien und die Förderung einer frühzeitigen Verselbständigung von jungen Menschen** hin auszurichten.²² Dazu gehört unter fachlichen Aspekten und Kostenaspekten die Reduzierung der Heimaufenthaltsdauer, die Rückführung in die Herkunftsfamilie durch Erziehungspartner-schaften mit Eltern, die Vermittlung von Heimerziehung in Vollzeit-pflege und die Überleitung von Pflege in Adoption. Hohe Priorität in der Angebotsentwicklung haben flexible ambulante Hilfen und präventive Leistungen in den Stadtteilen und sozialen Diensten. Es wird auf eine räumliche Streuung der präventiven Angebote ge-setzt.

Die Vollzeitpflege (z.B. Bereitschaftspflegestellen, Sonderpflegestellen, Erziehungsstellen, Profi-Pflegefamilien) wird als fachliche und wirtschaftliche Alternative zur Heimunterbringung ausgebaut. Eigens zuständige Mitarbeiter kümmern sich ausschließlich um die eher schwierige Vermittlung von Kindern ab sechs Jahren in Voll-zeitpflegestellen. Kinder unter sechs Jahren werden in Gelsenkir-chen grundsätzlich in Vollzeitpflegestellen und nicht in stationären Einrichtungen (Heimen) untergebracht. Die Hilfen für Kinder ab dem sechszehnten Lebensjahr sind auf die Förderung der frühen Verselbstständigung - als Alternative zur Heimunterbringung - an-gelegt.

Die Effekte der bereits erfolgten Umsteuerungen auf die Fallzahl-entwicklung und die monetären Auswirkungen waren nicht Gegen-stand dieser Untersuchung. Alle drei Kommunen sehen Hand-lungsbedarf für die Weiterentwicklung präventiver Hilfen. Insbe-sondere die Unterstützung und Stärkung der Erziehungskompe-tenz muss dabei ein zentrales Anliegen sein.

22 Vgl. Überörtliche Prüfung der Stadt Gelsenkirchen in den Jahren 2007 bis 2008. Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen. Projekt 3302

3 Die sozialen Folgekosten im Detail

In diesem Kapitel werden die einzelnen Bereiche, in denen die direkten Kosten erhoben werden, im Detail erläutert. Dabei werden Hintergründe, Fallzahlen und die Höhe der ermittelten sozialen Folgekosten – getrennt nach Jugend- und Gesamtbilanz – dargestellt. Für jeden Bereich werden möglichst die aktuellen Jahreszahlen (bis einschließlich 2009) angegeben sowie die Entwicklung in den vergangenen drei bis vier Jahren. Schließlich werden die Annahmen der Schätzungen beschrieben und Aussagen zur Validität der Daten getroffen.

Als „soziale Folgekosten“ werden hier Leistungen verstanden, die durch eine entsprechend frühe und wirksame Intervention weitgehend vermieden werden könnten.

Abgrenzung präventiver und reaktiver sozialpolitischer Maßnahmen

Es wurden insgesamt fünf Bereiche identifiziert, auf die diese Beschreibung zutrifft:

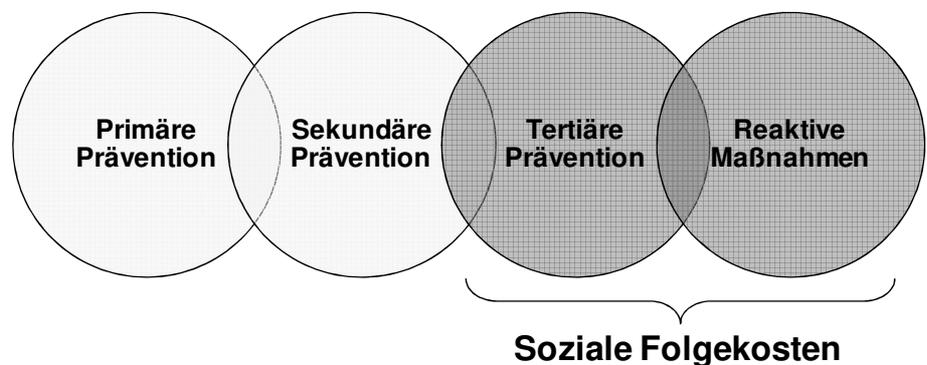
1. In der Jugendhilfe: Inobhutnahmen sowie familienersetzende und -ergänzende Hilfen zur Erziehung.
2. Im Ausbildungssystem: Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit im Rahmen des Übergangssystems.
3. Ein Teil der Jugendkriminalität und des Maßregelvollzugs, der sich auf erhebliche Probleme im sozialen Umfeld zurückführen lässt.
4. Ein Teil der Grundsicherung für Arbeitsuchende, dessen Inanspruchnahme auf individuelle Bildungsdefizite der Leistungsbezieher zurückzuführen ist.
5. Gesundheitliche Probleme, die sich im weiteren Leben aus den sozialen Problemlagen ergeben.

Die Herausforderung in der Abgrenzung der eingeschlossenen Maßnahmen und Leistungen besteht u. a. darin, zwischen *präventiver* und *reaktiver* Sozialpolitik zu unterscheiden. Ein Teil der für die Erhebung der sozialen Folgekosten ausgewählten Bereiche lassen sich auch als präventive Interventionen verstehen. So ist es beispielsweise gerade das Ziel der Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen, diese vorläufig unter Schutz zu stellen und somit vor weiteren Schäden zu bewahren. Auch soll eine Erziehung in einem Heim dem Kind ein – soweit möglich – behütetes Aufwachsen ermöglichen. Trotzdem werden diese Maßnahmen in der Studie eingeschlossen, da sie sich als tertiäre Präventionsmaßnahmen ver-

stehen lassen, die nach Eintritt eines Schadens lediglich die Chronifizierung zu vermeiden versuchen. Eine früher einsetzende Prävention, etwa durch eine gezielte Hilfe für Risikofamilien, hätte möglicherweise eine Inobhutnahme oder Heimunterbringung verhindern können.

Prävention lässt sich unterscheiden in primäre, sekundäre und tertiäre Prävention.²³ Primäre Prävention richtet sich im Unterschied zur sekundären Prävention nicht an spezifische Risikogruppen, sondern verfolgt einen allgemeineren Einsatz, um die Ursachen sozialer Fehlentwicklungen zu bekämpfen – darunter lässt sich beispielsweise die Bereitstellung der kostenlosen Schulbildung verstehen. Sekundäre Präventionsmaßnahmen richten sich dagegen an eine definierte Risikogruppe. So unterstützen Familienhebammen insbesondere Mütter in sozialen Problemlagen nach der Geburt noch bis zu einem Jahr in der Erziehung und achten beispielsweise darauf, dass Vorsorgeuntersuchungen wahrgenommen werden.²⁴ Bei der tertiären Prävention geht es schließlich um die Minimierung von Folgeschäden und Rückfallrisiken. Die Übergänge zwischen diesen Präventionsansätzen sind fließend.

Abbildung 12: Abgrenzung der sozialen Folgekosten



Quelle: Eigene Darstellung

Als soziale Folgekosten werden in dieser Studie die Kosten erhoben, die für die tertiären Präventionsmaßnahmen als auch die rein reaktiven Maßnahmen wie etwa die Grundsicherung für Arbeitsuchende anfallen (Abbildung 12). Durch wirksame primäre und sekundäre Präventionsmaßnahmen ließen sich demnach diese sozialen Folgekosten reduzieren.

23 Vgl. etwa Scheu, B., Autrata, O. (2008): Soziale Arbeit. Eine paradigmatische Bestimmung, Wiesbaden.

24 Morgenstern, T. (2008): Vernachlässigung von Kindern – sozialpädagogische Präventions- und Interventionsmöglichkeiten. Norderstedt.

Direkte und indirekte soziale Folgekosten

Im Folgenden wird zwischen direkten und indirekten Folgekosten unterschieden. Die *direkten* sozialen Folgekosten umfassen die in den einzelnen Bereichen tatsächlich anfallenden jährlichen Kosten. Das sind zum Beispiel Ausgaben für Personal und Unterbringung von Kindern und Jugendlichen bei Inobhutnahmen oder das Arbeitslosengeld II.

Wenn Jugendliche aufgrund sozialer Probleme in der Schule nicht mehr mitkommen und eventuell die Schule abbrechen, dann sinken ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt erheblich. In der Folge drohen prekäre Beschäftigungsverhältnisse und der Bezug von Sozialleistungen. Damit geht aber auch verloren, was diese Jugendlichen im Lebensverlauf im Stande wären zu unserer Gesellschaft beizutragen. Diese *indirekten* Kosten oder auch Opportunitätskosten, werden im Rahmen dieser Studie ebenfalls für NRW erhoben. Monetär bewerten lassen sich hier in erster Linie entgangene Beiträge zum Bruttoinlandsprodukt, entgangene Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge.

Abgrenzung Jugend- und Gesamtbilanz

Die Bilanzierung sozialer Folgekosten müsste sich theoretisch an Biografien orientieren, bei denen über einen sehr langen Zeitraum hinweg im Längsschnitt Daten erhoben wurden: über die Herkunft, den Bildungsweg, Berührungen mit der Kinder- und Jugendhilfe, die Straffälligkeit, den Erwerbsstatus sowie die Inanspruchnahme des Gesundheitssystems. Da solche Längsschnittdaten in diesem Umfang nicht zur Verfügung stehen, wird alternativ eine Querschnittsanalyse durchgeführt. Dazu werden die direkten und indirekten sozialen Folgekosten eines Jahres erhoben und einzelnen Altersgruppen zugeordnet. Eine weitere Analyseebene bildet somit die Unterscheidung in eine Jugend- und eine Gesamtbilanz.

In der Jugendbilanz werden die sozialen Folgekosten abgeschätzt, die bereits im Kindesalter und bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis zu einem Alter von 25 Jahren pro Jahr in NRW anfallen. Da diese Altersgruppe direkt von sozialen Präventionsmaßnahmen im Kindes- und Jugendalter profitieren würden, stellt die Jugendbilanz das mittelfristige Einsparpotenzial dar. Innerhalb von 10 bis 15 Jahren könnten, je nach Wirksamkeit der präventiven Maßnahme, diese Folgekosten deutlich reduziert werden.

In der Gesamtbilanz werden zunächst die sozialen Folgekosten erhoben, die bis zum Renteneintritt im Alter von 65 Jahren anfallen. Darin enthalten sind definitionsgemäß sämtliche Kosten der Jugendbilanz. Die Gesamtbilanz liefert somit eine Aussage darüber, was in den nächsten 40 bis 50 Jahren pro Jahr eingespart werden könnte, wenn heute mehr in eine wirksame soziale Prävention investiert würde. Präventive Maßnahmen, die im Kindes-

und Jugendalter ansetzen, würden erst sukzessive mit dem Erwachsenwerden der Zielgruppe zu Einsparungen der Folgekosten führen.

Ergänzend werden die jährlichen sozialen Folgekosten ermittelt, die nach dem 65. Lebensjahr in der Grundsicherung im Alter entstehen. Einsparungen können in dieser Altersgruppe jedoch erst in einer sehr langfristigen Perspektive erwartet werden.

3.1 Inobhutnahmen und familienersetzende und -ergänzende Hilfen zur Erziehung

Fast 10.000 Kinder und Jugendliche wurden im Jahr 2009 vom Jugendamt in Obhut genommen und vorläufig untergebracht. Die jährlichen Kosten je Fall betragen 2009 in Nordrhein-Westfalen durchschnittlich 3.728 Euro und ergaben in der Summe Ausgaben in Höhe von 36,08 Mio. Euro.

Im Jahr 2009 erhielten insgesamt rund 34.000 Kinder und Jugendliche stationäre Hilfen, etwa zu gleichen Teilen in Vollzeitpflege (16.730) und in Heimerziehung (16.249). Hinzu kamen rund 1.100 Jugendliche, die eine intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung erhielten. Deutlich unterscheiden sich dabei die Kosten je Hilfeart: So belaufen sich die Kosten für Vollzeitpflege pro Fall auf rund 15.000 Euro und für die Einzelbetreuung auf rund 27.000 Euro, die Kosten für Heimerziehung liegen hingegen deutlich höher bei rund 50.000 Euro je Fall. Insgesamt ergeben sich damit Gesamtausgaben für Heimerziehung von 825 Mio. Euro, für Vollzeitpflege von 254 Mio. Euro und intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung von 30 Mio. Euro. Diese Kosten summieren sich auf 1,11 Mrd. Euro.

3.1.1 Hintergrund

Der Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung obliegt dem Jugendamt, welches das Gefährdungsrisiko im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte abzuschätzen hat. Die Gesetzesbestimmung des § 8a Abs. 1 SGB VIII verpflichtet die Jugendämter zu verbindlichen und geregelten Verfahren zur Sicherung des Schutzauftrages bei Kindeswohlgefährdungen, eröffnet hierzu auch datenschutzrechtliche Zugänge und Möglichkeiten, und „verlängert“ diesen Kinderschutz auftrag in entsprechender Weise in den Aufgaben- und Verantwortungsbereich freier Träger hinein.

Inobhutnahmen

Besteht eine dringende Gefahr für das Wohl eines Kindes oder Jugendlichen oder bittet ein Kind oder Jugendlicher darum, in Ob-

hut genommen zu werden, ist das Jugendamt zu dessen vorläufiger Aufnahme und Unterbringung berechtigt und verpflichtet.²⁵

Anlässe für Inobhutnahmen

Als Anlass solcher Schutzmaßnahmen wurde in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2009 vorrangig – zu 43 % - die Überforderung der Eltern bzw. eines Elternteils genannt, gefolgt von Beziehungsproblemen (20 %).²⁶ In jeweils rund 9 % der Fälle wurden Vernachlässigung und Anzeichen für Misshandlung als Anlass angegeben, und bei jeweils 7 % Integrationsprobleme im Heim oder der Pflegefamilie sowie die Delinquenz eines Kindes bzw. die Straftat des Jugendlichen. In vergleichsweise geringem Umfang wurden weiterhin Schul- und Ausbildungsprobleme (4 %), Wohnungsprobleme (4 %), Suchtprobleme des Kindes/Jugendlichen (3 %), Anzeichen für sexuellen Missbrauch (2 %) sowie Trennung oder Scheidung der Eltern (2 %) als Anlass für Inobhutnahme genannt.²⁷

Familienersetzende und -ergänzende Maßnahmen: Vollzeitpflege, Heimunterbringung

Zu den stationären Hilfen zählen Vollzeitpflege in einer anderen Familie, Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform. Ihre Aufgabe ist es, Kindern und Jugendlichen einen lohnenden Lebensort und verbesserte Zukunftschancen zu bieten, sofern sie vorübergehend oder auf Dauer nicht in ihrer eigenen Familie leben können.

Anlässe für stationäre Hilfen

Ebenso wie bei der Inobhutnahme sind die Gründe für eine „Fremdplatzierung“ (stationäre Hilfe in Vollzeitpflege oder in Heimerziehung) vielfältig.²⁸ Gleichfalls sind auch hier familiäre Probleme am häufigsten ausschlaggebend dafür, dass junge Menschen in einem Heim oder in Vollzeitpflege untergebracht werden. So wurden 2007 in Nordrhein-Westfalen als Anlass für Heimerziehung in 42 % der Fälle die eingeschränkte Erziehungskompetenz der Eltern genannt, gefolgt von unzureichender Förderung / Betreuung / Versorgung des jungen Menschen in der Familie (30 %), Gefährdung des Kindeswohls (27 %) und Belastungen des jungen Menschen durch familiäre Konflikte (19 %) oder Problemlagen der Eltern (18 %).²⁹ In etwas geringerem Umfang wurden individuelle Probleme wie Auffälligkeiten im sozialen Verhalten des jungen

25 SGB VII, § 42.

26 Statistisches Bundesamt (2010): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Vorläufige Schutzmaßnahmen, 2009.

27 Für jedes Kind oder Jugendlichen konnten bis zu zwei Anlässe der Maßnahme angegeben werden.

28 Neben einem Hauptgrund konnten bis zu zwei weitere Gründe für die Notwendigkeit einer erzieherischen Hilfe angegeben werden.

29 MGFFI (2010): Kindeswohlgefährdung – Ursachen, Erscheinungsform & neue Ansätze der Prävention. S. 39.

Menschen (25 %), Entwicklungsauffälligkeiten / seelische Probleme (17 %) und schulische oder berufliche Probleme des jungen Menschen (15 %) als Anlass für Heimerziehung angegeben.³⁰

Die Gründe für die Gewährung einer Hilfe zur Erziehung verschieben sich zwischen den Altersgruppen: So wurden bei den Kindern unter 6 Jahre 2008 in Nordrhein-Westfalen als Hauptgrund vor allem die unzureichende Förderung / Betreuung / Versorgung ausgewiesen (67 %). Mit steigendem Alter sinkt die Bedeutung dieses Grundes, während individuelle Problemlagen des jungen Menschen bedeutender werden: in der Altersgruppe der 6- bis unter 12-Jährigen haben sie einen Anteil von 19 %, in der Altersgruppe der 12- bis unter 18-Jährigen einen Anteil von 32 %. Schulische oder berufliche Probleme spielen bei den 12- bis unter 18-Jährigen die größte Rolle.³¹

Über die Hälfte der jungen Menschen, für die im Jahr 2008 in Deutschland eine Heimerziehung begann, war männlich (53 %). Deutliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern gab es zum Teil bei den Gründen für die Heimerziehung: Während Jungen und Mädchen beinahe gleich häufig von eingeschränkter Erziehungskompetenz (44 % bzw. 42 %) betroffen waren, wurden Auffälligkeiten im sozialen Verhalten bei Jungen und jungen Männern zu 40 % und bei Mädchen und jungen Frauen zu 30 % als Grund angegeben. Auch schulische Probleme führten bei Jungen häufiger (27 %) zu einer Aufnahme in ein Heim als bei Mädchen (19 %). Dagegen lagen bei Mädchen und jungen Frauen die Nennung von Belastungen durch familiäre Konflikte (28 %) und der Gefährdung des Kindeswohls (25 %) jeweils sechs Prozent über denen bei Jungen und jungen Männern.³²

Von den jungen Menschen, die im Jahr 2008 eine Heimerziehung oder sonstige betreute Wohnform begonnen haben, bezogen 60% selbst oder deren Familien Transferleistungen des Staates wie Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe oder Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Von den jungen Menschen, die in Pflegefamilien neu aufgenommen wurden, erhielten die jungen Menschen selbst oder deren Eltern in 75% der Fälle Transferleistungen.³³

Kinder und Jugendliche in Gefährdungslagen, die Hilfen zur Erziehung notwendig machen, sind häufig mit einer Vielzahl von Problemen belastet und stammen aus „Multiproblemfamilien“, in denen schwierige familiäre Beziehungs- und Interaktionsdynamiken vor-

-
- 30 Familiäre Gründe wurden als Anlass für Vollzeitpflege in etwas höherem Umfang genannt, individuelle Probleme in geringerem Umfang.
 - 31 Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut e.V. + Technische Universität Dortmund: HzE-Bericht 2010 (Datenbasis 2008). Gewährung und Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung in Nordrhein-Westfalen, S. 51f.
 - 32 Statistisches Bundesamt (2009): Pressemitteilung Nr.242 vom 30.06.2009 „Eingeschränkte Erziehungskompetenz häufigster Grund für Heimerziehung“.
 - 33 Statistisches Bundesamt (2010): Pressemitteilung Nr.005 vom 07.01.2010 „60% der Eltern von Heimkindern erhalten Transferleistungen“.

herrschen. Besondere Stressoren für die Familien sind dabei insbesondere fehlende finanzielle Ressourcen, Arbeitslosigkeit bzw. die Angst vor sozialem Abstieg, Erfahrungen der Eltern in ihrer Kindheit mit Gewalt und Vernachlässigung, psychische Erkrankungen sowie Suchterkrankungen der Eltern, fehlende familiäre Netzwerke sowie soziale Isolation. Treten diese einzelnen Aspekte in Kombination auf, wirken sie oftmals in einer sich verstärkenden Spirale und sind dadurch ein erhebliches Risikopotenzial.

3.1.2 Die sozialen Folgekosten

Inobhutnahme bzw. Herausnahmen haben seit 2006 eine deutliche Steigerung erfahren (Tabelle 8).³⁴ So stieg die Zahl von 7.948 im Jahr 2006 auf 9.679 im Jahr 2009, ein Plus von 21,8 %. Als Ursache für diese Entwicklung kann die Einführung des § 8a in das SGB VIII zum „Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung“ angesehen werden. Dieser trat mit dem Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz am 1. Oktober 2005 in Kraft und führte über die Zeit zu einer deutlichen Ausweitung der Maßnahmen durch die Jugendämter. Hinzu kam die mediale Aufmerksamkeit für einzelne Fälle massiver Vernachlässigung von Kindern, die zu einer höheren Sensibilität sowohl der Jugendämter als auch der Bevölkerung (Meldung von Fällen) führte.

Tabelle 8: Zahl der Inobhutnahmen und Herausnahmen in NRW, ohne Anlass „unbegleitete Einreise aus dem Ausland“ – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –

Jahr	Weiblich	Männlich	Insgesamt
2006	4.586	3.362	7.948
2007	4.666	3.733	8.399
2008	5.023	4.186	9.209
2009	5.232	4.447	9.679
2006-2009	+14,1 %	+32,3 %	+21,8 %

Quelle: IT.NRW, Ref. 512 – Vorläufige Schutzmaßnahmen, mehrere Jahrgänge; Eigene Berechnungen

Heimerziehungen und weitere Formen der „Hilfe zur Erziehung“, wie die Vollzeitpflege und die intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung sind seit 2006 um 8,5 % gestiegen (Tabelle 9).

34 Die Zahl der Inobhutnahmen und Herausnahmen wurde um die Fälle bereinigt, in denen der Anlass eine „unbegleitete Einreise aus dem Ausland“ war. Diese Fälle lassen sich per se nicht durch soziale, präventive Maßnahmen verhindern. Die Zahl der vermerkten Anlässe übersteigt allerdings die Zahl der Inobhutnahmen bzw. Herausnahmen, da für jeden Fall bis zu zwei Anlässe angegeben werden können. Die Fallzahlen wurden anteilig bereinigt, das heißt, nur der Anteil der Fälle wurde berücksichtigt, der dem Anteil der Anlässe „unbegleitete Einreise aus dem Ausland“ an der Gesamtzahl der Anlässe entspricht. Dies könnte zu einer geringfügigen Überschätzung der eingeschlossenen Fallzahlen führen, wenn man davon ausgeht, dass bei dem Anlass „unbegleitete Einreise aus dem Ausland“ typischerweise kein weiterer Anlass vermerkt wird.

Tabelle 9: Kinder- und Jugendliche in NRW, die „Hilfe zur Erziehung“ nach § 33-35 SGB VIII erhalten, jeweils zum Stichtag 31.12. – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –

Jahr Art der Hilfe	Weiblich	Männlich	Insgesamt
2006 - Summe	16.996	14.441	31.437
Vollzeitpflege	6.913	7.018	13.931
Heimerziehung; sonstige betreute Wohnformen	7.207	9.523	16.730
intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	321	455	776
2007 - Summe	11.694	13.648	25.342
Vollzeitpflege	5.913	6.151	12.064
Heimerziehung; sonstige betreute Wohnformen	5.343	7.021	12.364
intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	438	476	914
2008 - Summe	14.877	17.211	32.088
Vollzeitpflege	7.596	7.831	15.427
Heimerziehung; sonstige betreute Wohnformen	6.782	8.775	15.557
intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	499	605	1.104
2009 - Summe	15.735	18.372	34.107
Vollzeitpflege	8.213	8.517	16.730
Heimerziehung; sonstige betreute Wohnformen	6.997	9.252	16.249
intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	525	603	1.128
2006-2009	+9,0%	+8,1%	+8,5%

Quelle: IT.NRW, Ref. 512 – Erzieherische Hilfe nach §§ 33-35 SGB VIII am 31.12., mehrere Jahrgänge; Eigene Berechnungen

Im Vergleich zu den kurzfristigen, vorläufigen Schutzmaßnahmen fällt diese Entwicklung somit moderat aus. Dabei stellen Vollzeitpflege und Heimerziehung den überwiegenden Teil dar, während die Einzelbetreuung nur einen geringen Anteil ausmacht. Der relativ starke Rückgang der Fallzahlen im Jahr 2007 erklärt sich durch eine Umstellung der Statistik, die in diesem Jahr zu einer Untererfassung geführt hat.³⁵

Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe wurde in den letzten Jahren die Zuordnung der Ausgaben zunehmend genauer auf die einzelnen Aufgabengebiete vorgenommen. Dies ist neben dem Anstieg der Fallzahlen eine Ursache für die deutlich gestiegenen Ausgaben insgesamt und pro Fall bei den Inobhutnahmen (Tabelle 10). Gleichzeitig hat sich aber auch die Dauer und Intensivität der Maßnahmen erhöht. So ist seit der Einführung des § 8a SGB VIII das Alter der in Obhut genommenen Kinder deutlich gesunken. Bei jüngeren Kindern wird mehr von den Eltern Einspruch erhoben, d.h. die Verfahren dauern erheblich länger bis es schließlich zur

35 Ministerium für Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW (MFKJKS).

Vollzeitpflege oder Heimerziehung kommt. Zudem haben sich mit der Einführung des „Risikomanagements bei Kindeswohlgefährdung“ die qualitativen Anforderungen an die Fallbearbeitung erhöht und damit auch die Intensität der Fallbearbeitung.³⁶

*Tabelle 10: Jährliche Ausgaben für Inobhutnahmen und Herausnahmen in NRW, ohne Anlass „unbegleitete Einreise aus dem Ausland“
– Jugendbilanz/Gesamtbilanz –*

Jahr	Ausgaben insgesamt	Ausgaben pro Fall
2006	16.588.629 €	2.087 €
2007	22.507.658 €	2.680 €
2008	29.152.273 €	3.166 €
2009	36.084.151 €	3.728 €
2006-2009	+117,5 %	+78,6 %

Quelle: IT.NRW, Ref. 512 – Ausgaben und Einnahmen für die Jugendhilfe, Einzel- und Gruppenhilfen und andere Aufgaben nach dem SGB VIII nach Trägern, mehrere Jahrgänge, hier: Ausgaben für vorläufige Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen; Eigene Berechnungen

Insgesamt verdoppelten sich die Ausgaben seit 2006, während die Kosten pro Fall um 78,6 % stiegen.³⁷ Zum Vergleich: Die Gesamtausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII wuchsen in diesen vier Jahren um 40,4 %. Der Anteil der Ausgaben für die vorläufigen Schutzmaßnahmen an den Gesamtausgaben ist dabei von 1,1% auf 1,7 % gestiegen.

Den mit Abstand größten Ausgabenblock in der Kinder- und Jugendhilfe stellen die drei hier eingeschlossenen Arten der familienersetzenden bzw. -ergänzenden Maßnahmen dar. Die Ausgaben in diesem Bereich sind von rund 900 Mio. Euro im Jahr 2006 auf zuletzt 1,1 Mrd. Euro im Jahr 2009 gestiegen. Das entspricht einem Wachstum von 24,4 % (Tabelle 11), der somit deutlich unter dem Wachstum der Gesamtausgaben in der Kinder- und Jugendhilfe zurückbleibt. Die durchschnittlichen Ausgaben pro Fall und Jahr sind in der Heimerziehung die höchsten und lagen im Jahr 2009 bei fast 51 Tsd. Euro. Allerdings stellt ein Großteil der Ausgaben für Heimerziehung fixe Kosten dar, sodass die Fallkosten vergleichsweise stark mit der Zahl der Fälle variieren. Dagegen sind die Fallkosten für die Vollzeitpflege und die Einzelbetreuung relativ stabil und liegen um die 15 Tsd. bzw. 30 Tsd. Euro.

³⁶ Ministerium für Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW (MFKJKS).

³⁷ Eine Sonderauswertung des IT.NRW ergab, eine Kostensteigerung der vorläufigen Schutzmaßnahmen je Fall von 63,3 % im Vergleich der Jahre 2006 und 2009. Hierbei wurde eine Bereinigung der Zahlen hinsichtlich regionaler Differenzen durchgeführt. Bei der Meldung zur Statistik gab es Kreise bzw. kreisfreie Städte, die zwar vorläufige Schutzmaßnahmen gemeldet haben, jedoch keine Ausgaben. Für diese wurde eine Schätzung der Ausgaben vorgenommen. Des Weiteren wurden die extremen Ausreißer bei der Berechnung der Kosten je Fall herausgenommen.

Tabelle 11: Jährliche Ausgaben für die „Hilfe zur Erziehung“ nach § 33-35 SGB VIII in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –

Jahr Art der Hilfe	Ausgaben insgesamt	Ausgaben pro Fall
2006 – Summe/Durchschnitt	892.334.991 €	28.385 €
Vollzeitpflege	200.094.829 €	14.363 €
Heimerziehung; sonstige betreute Wohnformen	668.616.319 €	39.965 €
intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	23.623.843 €	30.443 €
2007 – Summe/Durchschnitt	939.446.452 €	37.071 €
Vollzeitpflege	196.607.908 €	16.297 €
Heimerziehung; sonstige betreute Wohnformen	716.301.719 €	57.934 €
intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	26.536.825 €	29.034 €
2008 – Summe/Durchschnitt	1.016.259.121 €	31.671€
Vollzeitpflege	217.102.000 €	14.073€
Heimerziehung; sonstige betreute Wohnformen	773.634.752 €	49.729€
intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	25.522.369 €	23.118€
2009 – Summe/Durchschnitt	1.109.879.544 €	32.541€
Vollzeitpflege	254.263.035 €	15.198€
Heimerziehung; sonstige betreute Wohnformen	825.058.798 €	50.776€
intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	30.557.711 €	27.090€
2006-2009	+24,4 %	+14,6 %

Quelle: IT.NRW, Ref. 512 – Ausgaben und Einnahmen für die Jugendhilfe, Einzel- und Gruppenhilfen und andere Aufgaben nach dem SGB VIII nach Trägern, mehrere Jahrgänge, hier: Ausgaben für die Teilleistungen der „Hilfe zur Erziehung“; Eigene Berechnungen

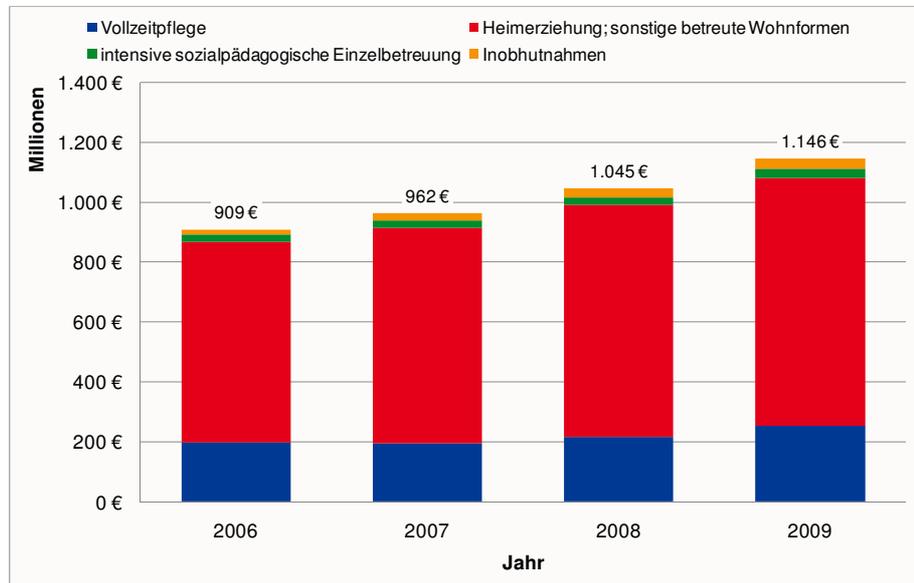
Eine Ursache für den Anstieg der Fallkosten in der Heimerziehung ist darin zu suchen, dass die Fälle zunehmend schwerer werden und gleichzeitig die Träger der Heimerziehung höheren Personalanforderungen unterliegen.³⁸

In der Summe betragen die sozialen Folgekosten im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe in NRW, wie sie hier im Sinne des Projekts definiert sind, im Jahr 2009 über 1,1 Mrd. Euro. Abbildung 13 zeigt die Entwicklung und Zusammensetzung dieser Kosten. Sie stellen damit den mit Abstand größten Kostenblock innerhalb der Jugendbilanz dar. Seit dem Jahr 2006 sind die sozialen Folgekosten in diesem Bereich um 26,1 % gestiegen.

38 Ministerium für Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW (MFKJKS).

Abbildung 13: Entwicklung und Zusammensetzung der jährlichen sozialen Folgekosten im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe in NRW

– Jugendbilanz/Gesamtbilanz –



Quelle: Eigene Berechnungen

Träger der sozialen Folgekosten im Bereich der Jugendhilfe sind nahezu ausschließlich die Kommunen.

3.2 Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit im Rahmen des Übergangssystems

In Nordrhein-Westfalen nahmen im Jahr 2009 fast 33 Tsd. Schülerinnen und Schüler an den verschiedenen Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit teil. Rund zwei Drittel waren in Klassen für Schüler/-innen ohne Berufsausbildungsverhältnis, 14 % absolvierten das Berufsorientierungsjahr. Dass in diesem Rahmen auch der Erwerb des Hauptschulabschlusses möglich ist bzw. Zielsetzung ist, verweist darauf, dass eine Vielzahl der Schüler/-innen noch keinen Schulabschluss hatte. Die Gesamtkosten dieser Maßnahmen – Personalkosten sowie Sach- und Investitionsaufwand - beliefen sich auf 106,2 Mio. Euro bei den Berufs- und Förderberufskollegs. Zusätzlich fielen Kosten in Höhe von 403 Mio. Euro an für Maßnahmen, die im Auftrag der Agentur für Arbeit durchgeführt werden. Dazu zählen berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, die Berufsausbildung Benachteiligter und die Einstiegsqualifizierung.

3.2.1 Hintergrund

In Nordrhein-Westfalen verteilen sich die Neuzugänge in das an das allgemein bildende Schulsystem anschließende Berufsbildungssystem 2008 folgendermaßen: 46 % gingen in das Duale System, 18 % in das Schulberufssystem und 36 % in das Übergangssystem.³⁹ Statt in eine reguläre Berufsausbildung münden über ein Drittel der Schulabgängerinnen und Schulabgänger demnach in teilqualifizierende Bildungsgänge, so genannte „Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit“, ein. Im Bildungsbericht 2010 wird auf Deutschland bezogen ein etwas geringerer Anteil der Schüler im Übergangssystem ausgemacht. Danach verteilen sich 2008 in Deutschland 48 % der Ausbildungsanfängerinnen und -anfänger auf das Duale System, 18 % auf das Schulberufssystem und 34 % auf das Übergangssystem.⁴⁰

Zu den Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit zählen (Aus-)Bildungsangebote, die unterhalb einer qualifizierten Berufsausbildung liegen und zu keinem anerkannten Ausbildungsabschluss führen, sondern auf eine Verbesserung der individuellen Kompetenz von Jugendlichen zur Aufnahme einer Ausbildung oder Beschäftigung zielen und zum Teil das Nachholen eines allgemeinbildenden Schulabschlusses ermöglichen.⁴¹ In Nordrhein-Westfalen sind folgende Maßnahmen zugeordnet: Das Berufsorientierungsjahr, das Berufsgrundschuljahr sowie Klassen für Schüler/-innen ohne Berufsausbildungsverhältnis.

Das Berufsorientierungsjahr zielt auf den Erwerb des Hauptschulabschlusses, wobei gleichzeitig Kenntnisse und Fähigkeiten aus mehreren Berufsfeldern vermittelt werden. Aufgenommen wird, wer die Schulpflicht in der Primar- und der Sekundarstufe I erfüllt, aber noch keinen Hauptschulabschluss oder gleichwertigen Abschluss erworben hat.⁴²

Das Berufsgrundschuljahr richtet sich an Schülerinnen und Schüler, die über einen Hauptschulabschluss oder einen gleichwertigen Abschluss verfügen oder das Berufsorientierungsjahr erfolgreich besucht haben. Ziel ist die schulische Weiterqualifizierung und gleichzeitig der Erwerb einer beruflichen Grundbildung, die als erstes Ausbildungsjahr anerkannt werden kann.⁴³

In die Klassen für Schüler/ -innen ohne Berufsausbildungsverhältnis (KSOB) wird aufgenommen, wer die Vollzeitschulpflicht⁴⁴ erfüllt

39 Klemm (2010): Jugendliche ohne Hauptschulabschluss. Analysen – regionale Trends – Reformansätze, S. 37.

40 BMBF (2010): Bildung in Deutschland 2010, S.96.

41 BMBF (2010): Bildung in Deutschland 2010, S.97.

42 Bildungsportal NRW, <http://www.berufsbildung.nrw.de/cms/informationen-zu-bildungsgaengen/berufsschule/berufsvorbereitung/>, Abruf am 7.1.2011.

43 Bildungsportal NRW, <http://www.berufsbildung.nrw.de/cms/informationen-zu-bildungsgaengen/berufsschule/berufsgrundschuljahr/>, Abruf am 7.1.2011

44 Dauer der Vollzeitschulpflicht in NRW: 10 Schuljahre

hat und sich in keinem Berufsausbildungsverhältnis befindet. Sie werden u.a. von Jugendlichen besucht, die sich in berufsvorbereitenden Maßnahmen der Agentur für Arbeit befinden.

Die Problematik eines fehlenden Hauptschulabschlusses ist seit geraumer Zeit hinlänglich bekannt: nämlich die Chancen- und Perspektivlosigkeit dieser jungen Menschen für ihren Start in das Berufsleben und eine aktive Teilhabe an der Gesellschaft. In Nordrhein-Westfalen betrug der Anteil der Schulabgänger ohne Schulabschluss im Jahr 2008 6,3 %. Die Bezeichnung „ohne Hauptschulabschluss“ ist dabei irreführend, da sie nahe legt, dass die Betroffenen zumeist aus Hauptschulen kommen. Tatsächlich hatten im Schuljahr 2008/2009 in Deutschland 26,5 Prozent der Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss eine Hauptschule besucht, mehr als die Hälfte von ihnen kam jedoch aus Förderschulen.⁴⁵ Förderschulen sind Schulen mit sonderpädagogischer Förderung. Förderorte sind in Nordrhein-Westfalen die Förderschulen, der Gemeinsame Unterricht an einer allgemeinen Schule oder Integrierte Lerngruppen an einer allgemeinen Schule in der Sekundarstufe I. Unterschieden wird zwischen den Förderschwerpunkten „Emotionale und soziale Entwicklung“, „Geistige Entwicklung“, „Hören und Kommunikation“, „Körperliche und motorische Entwicklung“, „Lernen“, „Sehen“ und „Sprache“.⁴⁶ Bei der Berechnung der Schüler, die Maßnahmen zur Förderung der Ausbildungsfähigkeit durchlaufen, werden die Förderschüler mit Ausnahme derjenigen, die Körperlich- oder Sinnesbehindert sind, mit einbezogen (vgl. Kapitel 3.2.1).

Der hohe Anteil von Schüler/-innen in Maßnahmen zur Förderung der Ausbildungsfähigkeit wird vor allem auf die Diskrepanz zwischen der Zahl der Schulabgänger aus allgemeinbildenden Schulen und der Zahl der angebotenen dualen Ausbildungsplätze zurückgeführt. Seit 2007 hat sich diese Situation etwas verbessert: Die Zahl der Jugendlichen im Übergangssystem ist gesunken. Zwar verringerte sich das Ausbildungsplatzangebot der Unternehmen in Deutschland von 2009 gegenüber 2007 um ca. 10 %, dieser Rückgang wurde jedoch durch einen demografisch bedingten Abschwung der Nachfrage um 13 % kompensiert.⁴⁷ Als weiterer Grund für die hohe Nachfrage nach Maßnahmen zur Förderung der Ausbildungsfähigkeit wird die zunehmende Überforderung niedrig qualifizierter Teilgruppen unter den Schulabgängern angeführt, die den qualitativen Ausbildungsanforderungen der Betriebe nicht gerecht werden.

Im Bildungsbericht 2010 werden die an Maßnahmen zur Förderung der Ausbildungsfähigkeit teilnehmenden jungen Erwachsenen

45 Klemm (2010): Jugendliche ohne Hauptschulabschluss. Analysen – regionale Trends – Reformansätze, S. 9

46 Bildungsportal NRW, <http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Schulsystem/Schulformen/Foerderschulen/index.html>, Abruf am 20.1.2011.

47 BMBF (2010): Bildung in Deutschland 2010, S.102.

nach ihren Qualifikationen betrachtet. Danach wechselten 2008 über drei Viertel (77 %) der Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss und 50 % der mit Hauptschulabschluss in solche Maßnahmen.⁴⁸

Die Teilnahme an Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit hat zudem weitreichende Auswirkungen auf die Erwerbsbiografie. So identifizierte die BIBB-Übergangsstudie 2006 bezogen auf die weiteren Bildungsverläufe der Teilnehmer von Übergangsmaßnahmen⁴⁹ drei unterschiedliche Typen: 47 % begannen in der Regel rasch nach Ende der Maßnahme mit einer betrieblichen Berufsausbildung, 23 % mit einer außerbetrieblichen oder schulischen Berufsausbildung. Rund ein Drittel (31 %) fand jedoch in den ersten zwei Jahren nach der Übergangsmaßnahme keine vollqualifizierende Berufsausbildung oder brach diese nach kurzer Zeit wieder ab.⁵⁰

Schulabgänger ohne Abschluss

Rund 6.000 Schülerinnen und Schüler verließen im Schuljahr 2008/2009 in Nordrhein-Westfalen die Schule ohne Abschluss, dies waren 2,8 % aller Schulabgänger. Zählt man die Förderschüler hinzu, die keinen Abschluss gemacht haben, erhöht sich der Anteil der Schüler/-innen ohne Abschluss auf rund 13.300 bzw. 6,3 %.

Die Risikofaktoren, die Schule ohne Abschluss zu verlassen, können nach schulischen, familiären und individuellen Gründen differenziert werden. Schulische Gründe sind bspw. ein geringes Leistungsniveau der Schülerschaft, ein geringer Personalschlüssel oder geringe Unterstützung durch die Lehrkräfte. Zu den familiären Gründen zählen vor allem ein niedriger sozio-ökonomischer Status der Eltern, eine geringe Erwartungshaltung der Eltern und Mangel an Kommunikation über die Schule. Individuelle Gründe sind bspw. schlechte Schulleistungen, häufige Klassenwiederholungen, hohe Fehlzeiten oder ein risikobehaftetes Sozialverhalten. Bei den betroffenen Schülerinnen und Schülern ist entsprechend nicht von einer homogenen Gruppe auszugehen, sondern vielmehr von einem komplexen Zusammenwirken verschiedener Einflussfaktoren.⁵¹

48 BMBF (2010): Bildung in Deutschland 2010, S. 98.

49 In der BIBB-Übergangsstudie werden jedoch auch berufliche Praktika, die nach der allgemeinbildenden Schule durchgeführt werden, als Teil des Übergangssystems verstanden.

50 Autorengruppe BIBB/Bertelsmann Stiftung (2011): Reform des Übergangs von der Schule in die Berufsausbildung, S. 11.

51 Hennemann, Hagen, Hillenbrand (2010): Dropout aus der Schule – Empirisch abgesicherte Risikofaktoren und wirksame pädagogische Maßnahmen.

Zwischen den Bildungsabschlüssen der Eltern und denen der Kinder besteht ein enger Zusammenhang. Die Sozialberichterstattung Nordrhein-Westfalen 2009 weist aus, dass nur 10 % der Kinder von Eltern ohne Schulabschluss und 14 % der Kinder von Eltern mit einem Hauptschulabschluss die Hochschulreife erlangten. Bei Kindern mit zumindest einem Elternteil mit Abitur traf dies hingegen auf mehr als zwei Drittel (65 %) zu. Auch die Einkommenssituation der Familien verdeutlicht die soziale Segregation: Bei den 15- bis unter 25-Jährigen aus einkommensarmen Haushalten liegt sowohl der Anteil derer ohne Schulabschluss und ohne weiteren Schulbesuch als auch derer mit Hauptschulabschluss wesentlich höher als bei den jungen Menschen, die nicht von Einkommensarmut betroffen sind.⁵²

Neben dem „Elternmerkmal“ Bildungsabschluss (und – damit eng zusammenhängend – dem Berufsstatus der Eltern) entstehen sozial ungleiche Bildungskarrieren auch dadurch, dass sich die Lebenswelten, die Heranwachsende in ihren Familien vorfinden, unterscheiden. Im Rahmen von Auswertungen der PISA-Ergebnisse wurde beispielsweise Effekte von Kulturgütern (Anzahl von Büchern, Vorhandensein klassischer Literatur etc.), von anregenden Kommunikationsformen (Häufigkeit der Diskussion über Bücher, Filme, politische Themen etc.), aber auch von kulturellen Aktivitäten (Anzahl der Museums- und Theaterbesuche etc.) auf die Leseleistung nachgewiesen. Die Art und Weise, wie Kinder sozialisiert und durch ihre Umwelt angeregt werden, variiert demnach zwischen sozialen Milieus und steht in einem Zusammenhang mit der Bildungskarriere.⁵³

Personen ohne oder mit nur niedrigem Schulabschluss sind wiederum besonders stark von Risiken des Arbeitsmarktes betroffen. So zählen in Deutschland knapp 35 % der 25- bis unter 65-Jährigen ohne beruflichen Abschluss zur Gruppe der Nichterwerbspersonen; dieser Anteil ist bei Personen mit Lehr- oder Anlernausbildung nur knapp halb so hoch und liegt bei Fachschul- bzw. Hochschulabsolventen nur bei rund 12 % bzw. 11 %. Der berufliche Abschluss hat daher großen Einfluss auf die Erwerbsbeteiligung und nicht zuletzt auf das Einkommen. Die schwierige berufliche Perspektive von Personen, die höchstens einen Hauptschulabschluss erreicht haben, wird zudem daran deutlich, dass diese eine geringere Anzahl an Jahren mit einer Vollzeitberufstätigkeit aufweisen als höher Qualifizierte.⁵⁴

Auch in Zukunft dürfte es für Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung schwer sein, einen Arbeitsplatz zu finden. Der nati-

52 MAGS (2009): Sozialberichterstattung Nordrhein-Westfalen 2009. Prekäre Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen, S. 29f.

53 Mutz (2006): Soziale Chancengleichheit in Bildungssystemen – Länderunterschiede und ihre strukturellen Ursachen. Potsdamer Beiträge zur Sozialforschung Nr. 27/2006.

54 BMBF (2010): Bildung in Deutschland 2010, S. 199f.

onale Bildungsbericht 2010 geht davon aus, dass es bis 2025 immer weniger Jobs für un- und geringqualifizierte Menschen geben wird, während der Bedarf an Hochschulabsolventen steigt. Danach werden 2025 1,3 Millionen mehr Menschen ohne Berufsabschluss auf dem Arbeitsmarkt sein, als benötigt werden.⁵⁵

Personen mit höheren beruflichen Abschlüssen haben aber nicht nur deutlich bessere Beschäftigungschancen - höhere Bildung geht zudem auch mit positiven Wirkungen auf andere Lebensbereiche wie bspw. gesundheitlichem Wohlbefinden einher. Personen mit einem höheren Bildungsabschluss schätzen ihren Gesundheitszustand tendenziell positiver ein als niedriger Qualifizierte (vgl. Kap. 3.5.2).⁵⁶

3.2.2 Die sozialen Folgekosten

Es werden hier die Kosten für die Maßnahmen, die auf die Herstellung der Ausbildungsfähigkeit der Jugendlichen abzielen, als soziale Folgekosten angesehen. Zu diesen Maßnahmen werden einige Schulformen der Berufskollegs bzw. Förderberufskollegs sowie einzelne arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit gezählt. Angebote, die sich noch an Schüler allgemeinbildender Schulen richten und auch zum so genannten Übergangssystem gezählt werden, sind hier dagegen nicht eingeschlossen. Sie würden im Sinne dieses Projektes als sekundäre Präventionsmaßnahmen gelten.

Da es sich bei der Zielgruppe der Maßnahmen um Jugendliche handelt, sind Jugendbilanz und Gesamtbilanz in diesem Bereich identisch.

Schüler/innen und Teilnehmer/innen in NRW

Bei der Bilanzierung werden nur die Schulformen berücksichtigt, bei denen der Schwerpunkt darauf liegt, die Schüler und Schülerinnen zunächst überhaupt ausbildungsfähig zu machen und individuelle Defizite der Schulbildung auszugleichen. Es steht bei diesen Schüler/innen nicht der Erwerb einer Berufsausbildung im Vordergrund. In einigen Schulformen lässt sich diese Abgrenzung nicht zu 100 % durchführen. Dort werden die Schüler/innen nach einem Schlüssel anteilig berücksichtigt, dem eine Abstimmung im Landesausschuss für Berufsbildung zu Grunde liegt. In den Förderberufskollegs wurden zudem jene Jugendliche nicht mit eingerechnet, die eine körperliche oder Sinnesbehinderung aufweisen. Hier sind die möglichen Ursachen für eine mangelnde Ausbildungsfähigkeit in der Behinderung der Schüler/innen zu suchen und nicht unbedingt in einer unzureichenden sozialen Prävention.

55 BMBF (2010): Bildung in Deutschland 2010, S. 161.

56 BMBF (2010): Bildung in Deutschland 2010, S. 202.

In Tabelle 12 sind die Schülerzahlen in den Berufs- und Förderberufskollegs und deren Entwicklung dargestellt.

Tabelle 12: Schüler(innen) in den Berufs- und Förderberufskollegs in NRW, bei denen die Herstellung der Ausbildungsfähigkeit im Vordergrund steht
– Jugendbilanz/Gesamtbilanz –

Jahr Schulform	Schüler/innen*		
	Weiblich	Männlich	Insgesamt
2007 - Summe	15.418	22.401	37.819
Berufsgrundschuljahr, VZ (Vollzeit)	1.985	3.070	5.054
Berufsorientierungsjahr, VZ	2.359	3.458	5.817
Klassen für Schüler/innen ohne Berufsausbildungsverhältnis; TZ (Teilzeit)	10.109	14.388	24.497
Klassen für Schüler/innen ohne Berufsausbildungsverhältnis; VZ	965	1.485	2.451
2008 - Summe	14.064	20.348	34.412
Berufsgrundschuljahr, VZ	2.246	3.262	5.508
Berufsorientierungsjahr, VZ	2.342	3.152	5.494
Klassen für Schüler/innen ohne Berufsausbildungsverhältnis; TZ	8.101	12.234	20.335
Klassen für Schüler/innen ohne Berufsausbildungsverhältnis; VZ	1.375	1.700	3.075
2009 – Summe	13.150	19.608	32.758
Berufsgrundschuljahr, VZ	2.281	3.373	5.654
Berufsorientierungsjahr, VZ	2.124	2.688	4.812
Klassen für Schüler/innen ohne Berufsausbildungsverhältnis; TZ	7.425	11.560	18.985
Klassen für Schüler/innen ohne Berufsausbildungsverhältnis; VZ	1.320	1.987	3.308
2007-2009 (Summen)	-14,7%	-12,5%	-13,4%

* Bei den Förderberufskollegs sind alle Förderschüler/innen außer körper- und sinnesbehinderte Schüler/innen berücksichtigt. Anteilig werden in den Berufskollegs im Berufsgrundschuljahr 30 %, bei den Klassen für Schüler/innen ohne Berufsausbildungsverhältnis jeweils 70 % und im Berufsgrundschuljahr 100 % aller Schüler/-innen angerechnet, bei denen die Herstellung der Ausbildungsfähigkeit im Vordergrund steht.

Quelle: Sonderauswertung des Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes NRW, Eigene Berechnungen

Auffällig ist der Rückgang bei den Klassen in Teilzeit für Schüler/innen ohne Berufsausbildungsverhältnis, was auf eine Änderung in der Verordnung über die Ausbildung und Prüfung in den Bildungsgängen des Berufskollegs⁵⁷ zurückgeht. Diese geschah mit dem Ziel, das Bildungsangebot für die Jugendlichen in Klassen für Schülerinnen und Schüler ohne Berufsausbildungsverhältnis stärker auf eine berufliche Qualifizierung auszurichten. Aus diesem Grund haben sich Schülerströme verändert. Die teilzeitschulischen Bildungsgänge werden nun geringer besucht im Vergleich zu den vollzeitschulischen Bildungsgängen.

In Tabelle 13 sind ergänzend die Teilnehmerzahlen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die ebenfalls auf das Ziel der Herstellung der Ausbildungsfähigkeit abzielen. Teilnehmer dieser

57 Ausbildungs- und Prüfungsordnung Berufskolleg - APO-BK.

Maßnahmen besuchen jedoch zum Teil ebenfalls Klassen für Schüler/innen ohne Berufsausbildungsverhältnis. Dabei handelt es sich um durchschnittlich jeweils 15.000 Jugendliche pro Schuljahr, die auch in den KSOB-Klassen gezählt werden.⁵⁸ Insofern ist eine Addition der Schüler- und Teilnehmerzahlen nicht zulässig.

Tabelle 13: Teilnehmer ausgewählter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Rechtskreis des SGB III und SGB II in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	Bestand im Dezember		
	2007	2008	2009
Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen	20.241	21.102	20.459
Berufsausbildung Benachteiligter*	25.266	28.915	27.271
Einstiegsqualifizierung n. § 235b SGB III	6.185	6.360	5.364

* Förderung der Berufsausbildung benachteiligter Auszubildender
Quelle: Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit, statistik.arbeitsagentur.de

Die Schätzung der sozialen Folgekosten, die die öffentliche Hand jedes Jahr für Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit ausgibt, geschieht getrennt für die Berufskollegs und die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Agentur für Arbeit. In den Berufskollegs werden die Personalkosten auf der Basis für NRW vereinbarter „Schüler/Lehrer“-Relation ermittelt. Diese variieren nach Schulform. Als Jahresgehalt für eine/n Lehrer/in werden 66.000 Euro angesetzt.⁵⁹ Für Sachmittel und Investitionsmaßnahmen werden in der Schätzung 900 Euro je Schüler unterstellt.⁶⁰ Die so ermittelten Gesamtkosten sind in Tabelle 14 dargestellt.

Tabelle 14: Geschätzte jährliche Kosten für die Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit in den Berufskollegs in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –

Jahr	Personal-	Sach- und	Gesamt-	Gesamt-
	kosten*	Investitions-	kosten	kosten je
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Schüler/in
				in Euro
2007	94,4	20,5	114,9	3.038
2008	90,7	19,7	110,4	3.209
2009	87,3	19,0	106,2	3.243
2007-2009	-7,6 %	-7,4 %	-7,5 %	+6,8 %

* Bei unterstellten Personalkosten für einen Lehrer von 66.000 Euro pro Jahr und einer angesetzten Relation „Schüler je Lehrerstelle“ der Verordnung zur Ausführung des § 93 Abs. 2 Schulgesetz. Davon abweichend wurde bei den Förderberufskollegs bei Teilzeit eine Relation von 10,2 und bei Vollzeit von 31,5 unterstellt (Sonderauswertung des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes NRW).

** Es wurden 900 Euro je Schüler/in an jährlichen Sach- und Investitionsaufwand unterstellt. Für Klassen in Teilzeit wurde dieser Aufwand entsprechend dem Verhältnis der „Schüler/Lehrer Relation“ angerechnet.

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Ergebnisse aus Tabelle 12.

58 Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes NRW.

59 Klemm (2008): Sonderweg Förderschulen: Hoher Einsatz, wenig Perspektiven (basiert auf Besoldungsgruppe A13).

60 Dieser Aufwand wird vom Statistischen Bundesamt (2010): *Bildungsausgaben, Ausgaben je Schüler/-in 2007*, für öffentliche Schulen in NRW geschätzt.

Der Rückgang der Gesamtkosten in dem hier betrachteten Teil der Berufskollegs sollte nicht überinterpretiert werden. Er geht in erster Linie auf den Rückgang der Teilzeitklassen zurück, die nicht in gleichem Maße in den Vollzeitklassen aufgefangen werden. Die gestiegenen Kosten je Schüler/in erklären sich aus dem höheren Lehrer/Schüler-Relation in Vollzeitklassen, die mit jedem Jahr stärker besucht werden.

Die Personalkosten in den Berufs- und Förderberufskollegs trägt das Land. Dagegen werden die Sach- und Investitionsaufwände der Berufskollegs hauptsächlich von den Kommunen getragen. Anders ist dies bei den Förderberufskollegs: Diese werden zu einem großen Teil von privaten Trägern geführt, von denen aber wiederum rund 90 % durch Mittel des Landes finanziert werden. So werden etwa die 106,2 Mio. Euro Gesamtkosten im Jahr 2009 mit 87,7 Mio. Euro durch das Land und 18,5 Mio. Euro durch die Kommunen finanziert. Die Höhe der Kosten für die privaten Träger wird aufgrund der relativen Geringfügigkeit hier nicht weiter betrachtet.

Der Bund und die Agentur für Arbeit sind ebenfalls an der Finanzierung von Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit beteiligt. In Tabelle 15 sind die Ergebnisse der Kostenschätzung dargestellt. Für die Details der Anrechnung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen als soziale Folgekosten sei hier auf Kapitel 3.4.2 verwiesen, wo im Zusammenhang mit weiteren Fördermaßnahmen der Agentur für Arbeit das Vorgehen erläutert wird. Nicht berücksichtigt ist das Werkstattjahr, das vollständig aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert wird.

Tabelle 15: Geschätzte jährliche Kosten ausgewählter arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Rechtskreis des SGB III und SGB II in NRW nach Trägern, in Mio. Euro – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –

Träger	2008			2009		
	Bund	BA	Gesamt	Bund	BA	Gesamt
Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen		102,8	102,8		106,0	106,0
Berufsausbildung Benachteiligter*	66,1	173,1	239,2	88,5	186,1	274,6
Einstiegsqualifizierung**	5,7	14,7	20,4	5,0	17,2	22,2
Nachträglicher Erwerb des Hauptschulabschlusses				0,1		0,1
Summe	71,8	290,5	362,3	93,6	309,4	402,9

BA = Bundesagentur für Arbeit

* Förderung der Berufsausbildung benachteiligter Auszubildende

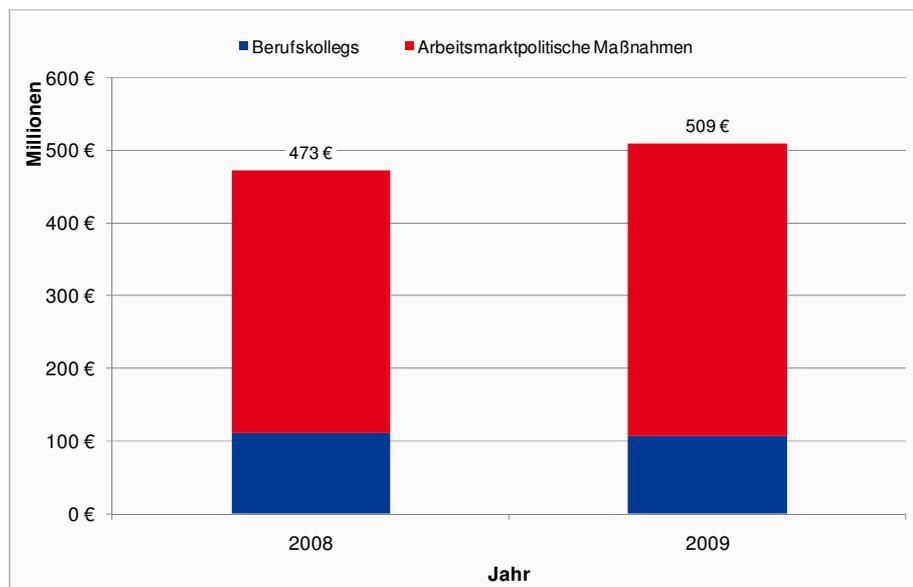
** Im Jahr 2008 inkl. dem Sonderprogramm des Bundes zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (EQJ)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Abrechnungsergebnisse der Bundesagentur für Arbeit (BA) nach den Bezirken der Regionaldirektionen und nach Bundesländern für die Haushaltsjahre 2008 und 2009 (<http://statistik.arbeitsagentur.de>).

Die Agentur für Arbeit trägt mit über 300 Mio. Euro im Jahr 2009 mit Abstand den größten Teil der Kosten in diesem Bereich, insbe-

sondere im Vergleich zu den Berufskollegs (Tabelle 15). In der Summe ergeben sich somit soziale Folgekosten in Höhe von 509 Mio. Euro im Jahr 2009, allein um Jugendliche trotz jahrelangem Besuch einer allgemeinbildenden Schule fit für eine Ausbildung zu machen (Abbildung 14).

Abbildung 14: Entwicklung und Zusammensetzung der jährlichen sozialen Folgekosten im Bereich der Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit in NRW
– Jugendbilanz/Gesamtbilanz –



Quelle: Eigene Berechnungen

3.3 Jugendkriminalität/Maßregelvollzug

2009 verbüßten 2.613 Männer und 110 Frauen unter 25 Jahren in Nordrhein-Westfalen eine Jugend- bzw. Freiheitsstrafe in einer Justizvollzugsanstalt. Die Gesamtkosten, die sich aus den Haftkosten sowie den Baukosten zusammensetzen, betragen rund 36.000 Euro je Gefangenem und beliefen sich somit auf knapp 100 Mio. Euro in diesem Jahr. Hinzu kamen außerdem die Verfahrenskosten von durchschnittlich 1.000 Euro je Strafgefangenem, die sich auf 3,8 Mio. Euro summierten. Im Jahr 2009 gab es in NRW rund 8.000 junge Mehrfachtatverdächtige im Alter von 8 bis unter 21 Jahren. Dabei handelte es sich um Kinder und Jugendliche, die fünf oder mehr Straftaten in einem Jahr begangen haben. Die polizeilichen Gesamtkosten der Verhütung und Verfolgung der Kriminalität junger Mehrfachtatverdächtiger betragen für das Land in diesem Jahr 31,5 Mio. Euro.

Bei der Gesamtbilanz werden nur Personen mit Diagnosen einbezogen, bei denen ein Präventionspotential angenommen werden kann. Danach befanden sich 2009 im Maßregelvollzug in NRW 2.293 Personen aller Altersgruppen. Die sozialen Folgekosten belaufen sich im Maßregelvollzug auf über 183 Mio. Euro jährlich (Gesamtbilanz). Mit 80.033 Euro

jährlichen Kosten pro Fall ergeben sich im Maßregelvollzug darüber hinaus die höchsten Fallkosten aller hier betrachteten Bereiche. Indirekte Folgekosten der Kriminalität infolge unzureichender Bildung werden für NRW auf jährlich 285 Mio. Euro geschätzt.

3.3.1 Hintergrund Jugendkriminalität

In der Jugendkriminalität besteht die Schwierigkeit der Abgrenzung darin, dass ein beträchtlicher Teil der Gesetzesverstöße im Kindes- und Jugendalter einmaliger Natur oder von geringer Schwere ist. In gewisser Weise, insbesondere bei männlichen Personen, stellt dies ein episodenhaftes Phänomen des Erwachsenwerdens dar. Es gehört ein Stück weit zum Erwachsenwerden durch Ausloten von Grenzen. Soziale Missstände sind für dieses episodenhafte delinquente Verhalten grundsätzlich nicht ursächlich.

Eine andere Sachlage ist anzunehmen, wenn junge Menschen sehr schwere oder zahlreiche Straftaten begehen. Für dieses dissoziale Verhalten dürften neben anderen auch vielfältige soziale Faktoren bzw. Defizite in der sozialen Integration risikogebend sein.⁶¹ Soziale Prävention scheint hier erfolgversprechend, um Straftaten und Reparaturkosten zu vermeiden. Hier kann mit Hilfe sozialer Prävention erfolgreich gearbeitet werden.⁶²

Präventionspotenziale machen sich an den kriminalitätsfördernden Ursachen fest. Es gilt, den Sozialisationsprozess junger Menschen zu unterstützen und sie zu starken, rechtstreuen Persönlichkeiten zu erziehen. Vor allem Erziehungshilfen und pädagogische Maßnahmen stehen im Vordergrund, um Missstände abzuwehren, welche den Sozialisationsprozess stören. Die kriminalitätsfördernden Ursachen abzumildern, ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.⁶³

Aus diesem Grunde werden im Rahmen dieses Projekts im Bereich der Jugendkriminalität zwei Personengruppen ausgewählt, bei denen aufgrund der Schwere der Tat bzw. der Häufigkeit von erheblichen Defiziten in der sozialen Integration ausgegangen werden kann: Dies sind zum einen Personen, die zu einer Jugend- bzw. Freiheitsstrafe verurteilt wurden und unter 25 Jahre alt sind, und zum anderen werden junge Mehrfachtatverdächtige, die per

61 Patterson et al. (1989): A development perspective on social behavior, *American Psychologist* 44(2), 329-335.

Rönkä, A., Pulkkinen, L. (1995): Accumulation of problems in social functioning in young adulthood: A development approach, *Journal of Personality and Social Psychology*, 69(2), 381-391.

62 Vgl. etwa Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. (2009): Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt, Forschungsbericht Nr. 107.

63 Vgl. auch den Bericht der Enquetekommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine effektive Präventionspolitik in Nordrhein-Westfalen.

Definition zwischen 8 und unter 21 Jahre alt sind und fünf oder mehr Straftaten in einem Jahr begangen haben, dazu gezählt.

3.3.2 Hintergrund Maßregelvollzug⁶⁴

Bei folgenden Diagnosen lassen sich Potenziale für soziale Prävention vermuten. Präventive Maßnahmen sollen sich dabei insbesondere auf Kinder und Jugendliche bis 25 Jahre richten.

Unterbringung nach § 64 StGB⁶⁵ (Sucht)

Bei den im Maßregelvollzug untergebrachten Jugendlichen steigt der Anteil der nach § 64 StGB Untergebrachten.⁶⁶ Die Fachwelt ist überwiegend der Ansicht, dass Suchtpatienten in vieler Hinsicht mehr Ähnlichkeit mit den Häftlingen der JVA aufweisen als mit Patienten der freien Suchthilfe.⁶⁷ Die Verläufe weisen bereits vor der Aufnahme in den Maßregelvollzug und vor der Sucht eine delinquente Entwicklung auf. Präventive Ansätze, die eine Aufnahme in den Maßregelvollzug verhindern wollen, sollten deshalb nicht spezifisch bei der Sucht ansetzen, sondern diese als einen weiteren erschwerenden Faktor in Biografien begreifen, die geprägt sind von schwierigen familiären Situationen, gesundheitlichen Beeinträchtigungen, erfolglosen Interventionen sozialer Institutionen, Schulversagen und Kriminalität. Eine Prävention ist daher im Bereich Kindergarten, Schule, Jugendhilfe etc. anzusiedeln.

Persönlichkeitsstörungen

Bei 16 % der 2008 im Maßregelvollzug nach § 63 StGB⁶⁸ untergebrachten Patienten wurde eine Persönlichkeitsstörung diagnostiziert.⁶⁹ Eine bestimmte Gruppe von Kindern und Jugendlichen ist in den bestehenden Einrichtungen der freien Jugendhilfe aufgrund dissozialer Merkmale nicht zu halten. Infolge von starken Aggressionen, die sich auch gegen das therapeutische und pflegerische Personal richten, werden sie ständig weiterverlegt, ohne dass sie therapeutisch erreicht werden. Wirksame Prävention kann eine ggf. verbindlichere Unterbringung erfordern, in der dann durch frühzeitige, professionelle Intervention ein Aufenthalt im Maßregelvollzug verhindert werden kann.

Sexuell übergriffige Kinder und Jugendliche

27 % der im nordrhein-westfälischen Maßregelvollzug 2008 nach § 63 StGB untergebrachten Patienten sind wegen eines Sexualde-

64 Ausführungen des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen.
 65 §64StGB: Unterbringung in einer Entziehungsanstalt.
 66 Wiessbeck, W., Günter, M. (2010): Maßregelvollzug bei Jugendlichen und Heranwachsenden R& P.
 67 Schalast (1998): Therapiemotivation im MRV gemäß § 64 StGB 1998.
 68 §63StGB: Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus.
 69 Kerndatensatz, Teil 2, Tab. 5.0.9.

liktes untergebracht.⁷⁰ In NRW haben 48% (N= 193) der in Kinder- und Jugendeinrichtungen behandelten Sexualstraftäter ihren ersten sexuellen Übergriff vor dem 14. Lebensjahr begangen.⁷¹ Prädiktoren für sexuell übergriffige Verhaltensweisen sind eigene sexuelle Missbrauchserfahrungen, eine unvollständige Ursprungsfamilie, ein hohes Ausmaß an familiären Konflikten und Belastungen sowie ängstlich-depressive Persönlichkeitszüge.⁷² Behandlungsprogrammen, welche das familiäre System einbeziehen und welche sich nicht nur auf das sexuell übergriffige Verhalten fokussieren, sondern neben den aggressiv-dissozialen Verhaltensweisen auch ängstlich-depressive Symptome und die Beeinträchtigungen in der sozialen Kompetenz einbeziehen, können einem späteren Aufenthalt im Maßregelvollzug vorbeugen.

Intelligenzgeminderte Patienten

11% der im Jahr 2008 im nordrhein-westfälischen Maßregelvollzug untergebrachten Patienten leiden an einer hirnorganischen Störung/Intelligenzminderung.⁷³ Die Gruppe intelligenzgeminderter Patienten im Maßregelvollzug lässt wie folgt unterscheiden:

a) Patienten mit guten Entwicklungspotentialen, guter Kriminalitätsprognose. Die Patienten bedürfen keiner Sicherung und keiner Psychotherapie, könnten aber durch gezielte Betreuung auf offenen Stationen oder in offene Lebensbereiche rehabilitiert werden. Es fehlt jedoch an geeigneten, komplementären Plätzen, die die Eingliederung begleiten (HPHs).

b) Aufgrund der Schwere der Behinderung ist es nicht möglich, die Patienten in offenere Lebensbedingungen zu integrieren. Benötigt werden dauerhafte, einfache geschlossene Stationen, ohne Psychotherapie und ohne einen erhöhten Sicherheitsbedarf.

c) Aufgrund ihrer Störung und ihres Deliktes haben die Patienten langfristig keine Entlassungsperspektive. Sie müssen aber hochgesichert unter reduziertem therapeutischem Aufwand untergebracht werden. Hier fehlt es ebenfalls an hochgesicherten Plätzen.

Durch frühzeitige Überleitung in bedarfsgerechte Heime könnte eine lebenslange Unterbringung im Maßregelvollzug verhindert werden.

70 Kerndatensatz, Teil 2, Tab. 7.8

71 Nowara/Pierschke(2005): Erzieherische Hilfen für jugendliche Sexualstraftäter. Ministerium für Gesundheit Soziales, Frauen und Familie des Landes NRW (Hrsg.)

72 Elsner, König, Leygraf (2009): Evaluation der Behandlung sexuell übergriffiger Kinder, Abschlussbericht des Forschungsprojektes, unterstützt vom MGEPA NRW

73 Kerndatensatz ebenda Tab. 5.2.

Schizophrene Patienten im Maßregelvollzug

Die Zahl der schizophrenen Patienten im nordrhein-westfälischen Maßregelvollzug hat sich in den Jahren von 1994 – 2006 nahezu verdreifacht. Im Jahr 2008 wiesen 46% der Patienten eine Störung aus dem Schizophrenen Formenkreis auf.⁷⁴ Landesweit nimmt der Anteil von schizophrenen Maßregelvollzugspatienten mit vorangegangenen stationären Aufenthalten in der Allgemeinpsychiatrie zu.⁷⁵ 78 % von 665 untersuchten Patienten hatte sich vor dem Anlassdelikt mindestens einmal in stationär-psychiatrischer Behandlung befunden, wobei 11% der Patienten ihr Delikt in einem Zeitraum von bis zu vier Wochen nach der letzten stationären Behandlung begingen.⁷⁶ Darüber hinaus zeichneten sich die schizophrenen Patienten durch eine hohe Vorstrafenbelastung aus: 63 % waren mit durchschnittlich sieben Vorstrafen strafrechtlich in Erscheinung getreten, mehr als die Hälfte der Patienten begingen ihre erste Straftat bereits vor dem 21. Lebensjahr. Bei 72 % erfolgte die erste stationäre Behandlung nach der ersten Straftat.⁷⁷

Die therapeutische Anbindung kann durch eine frühzeitige Identifikation von Patienten mit einem erhöhten Risiko einer delinquenten Entwicklung, möglichst schon bei Erstmanifestation der Erkrankung, und auf diese Zielgruppe zugeschnittene ambulante Nachsorgeangebote verbessert werden. Es wird erwartet, dass hierdurch rezidivierende Verläufe mit häufigen stationären Aufnahmen, Chronifizierung der Erkrankung, soziale Desintegration und Straffälligkeit verhindert werden.

Vor allem bei männlichen Patienten liegt häufig der erste Krankheitsausbruch zwischen dem 15. und 24. Lebensjahr. Bei frühzeitiger Prävention gelingt die Bewahrung der haltgebenden, sozialen Strukturen wie der Familie und dem Freundeskreis. Auch liegt der Krankheitsbeginn in einer verletzlichen Phase der Persönlichkeitsentstehung sowie der schulischen und beruflichen Ausbildung.

Fazit

Die Bereiche Sucht, Persönlichkeitsstörung und Sexualstraftaten haben wesentliche Ursachen in sozialer Benachteiligung und schwierigen familiären Situationen sowie deren Folgen. Präventive Ansätze müssen also in den Bereichen Kindergarten, Schule, Jugend- und Familienarbeit stattfinden.

Bei den schizophrenen Patienten könnten interdisziplinäre präventive Maßnahmen (Allgemeinpsychiatrie, sozialmedizinischer Dienst, forensische Psychiatrie) die Unterbringung im Maßregel-

74 Kerndatensatz 2006 – 2008, Teil 2.

75 Kutscher S, Seifert D (2007) Zur aktuellen Situation schizophrener Patienten im MRV gemäß § 63 StGB in NRW.

76 Piontek K, Kutscher S (2010) Straffälligkeit schizophrener Patienten – überraschende Anlasstat aus dem Nichts?

77 Kutscher et al. 2009.

vollzug verhindern. Eine Krankheitsverbesserung im jugendlichen Alter ermöglicht den Erhalt oder die Bewahrung der sozialen Integration sowie eine wirtschaftlich stabile Situation durch eine entsprechende Schul- und Ausbildung.

Bei den intelligenzgeminderten Patienten könnte eine frühzeitige bedarfsgerechte Unterbringung in heimähnlichen Strukturen den Maßregelvollzug langfristig entlasten.

3.3.3 Die sozialen Folgekosten

Jugendkriminalität

Von einer Erhebung der sozialen Folgekosten der Kriminalität insgesamt wird aufgrund der Abgrenzungsschwierigkeiten bei den direkten Kosten abgesehen. Stattdessen werden diese Kosten als indirekte Kosten im nächsten Kapitel abgeschätzt. Somit sind Jugend- und Gesamtbilanz hier identisch.

Tabelle 16 zeigt die Entwicklung der jungen Strafgefangenen in NRW an. Diese haben sich seit dem Jahr 2006 leicht erhöht um 1,9 %. Es zeigt sich zudem ein deutliches Übergewicht männlicher Strafgefangener, die im Jahr 2009 fast 96 % aller Strafgefangenen stellen.

Tabelle 16: Strafgefangene Personen im Alter unter 25 Jahren in NRW, Jugend- und Freiheitsstrafe – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –*

Jahr	Weiblich	Männlich	Insgesamt
2006**	117	2.555	2.672
2007	111	2.599	2.710
2008	108	2.567	2.675
2009	110	2.613	2.723
2006-2009	-6,0%	+2,3%	+1,9%

* Stichtag ist jeweils der 31.03.

** korrigiert um die 25 bis 30-Jährigen

Quelle: IT.NRW - Gefangene und verwahrte Personen in den Justizvollzugsanstalten am 31.03, verschiedene Jahrgänge. 2006: Sonderauswertung des IT.NRW, Eigene Berechnungen.

Dagegen reduzierte sich die Zahl der jungen Mehrfachtatverdächtigen zwischen 2006 und 2009 um rund 10 % (Tabelle 17). Die Ursachen des Rückgangs sind vielfältig. Neben dem Anzeigeverhalten der Bürger/innen und einer Vielzahl sozialer Einflussfaktoren dürften auch die Intensivtäterkonzepte sowie die Jugendkontaktarbeit der Polizei unter Mitwirkung der kommunalen Partner eine Wirkung zeigen. Allerdings sind konkrete Abschätzungen der Einflüsseffekte nicht bekannt. Eine Unterscheidung der Mehrfachtatverdächtigen nach Geschlecht liegt nicht vor. Es ist jedoch davon auszugehen, dass ähnlich wie bei den strafgefangenen Per-

sonen, männliche Tatverdächtige hier die überwiegende Mehrheit ausmachen.

Tabelle 17: Junge Mehrfachtatverdächtige im Alter von 8 bis unter 21 Jahren in der polizeilichen Kriminalstatistik in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –

Jahr	Insgesamt
2006	8.843
2007	8.716
2008	8.089
2009	7.954
2006-2009	-10,1%

Quelle: Sonderauswertung des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW. Eine Auswertung nach Geschlecht liegt nicht vor.

Als soziale Folgekosten werden bei den strafgefangenen Personen die Kosten des Strafvollzugs - also der Unterbringung in den Haftanstalten - angesetzt. Zusätzlich werden die Gerichtskosten für diese Personengruppe abgeschätzt.

Die Kosten des Strafvollzugs setzen sich aus den laufenden Kosten (Haftkosten) und den Investitionskosten (Baukosten) zusammen. Nach einer Aufstellung des Ministerium für Justiz des Landes NRW liegen die Haftkosten in NRW im Jahr 2009 bei 82,13 € pro Gefangenen und Tag. Die Baukosten wurden in diesem Jahr mit 17,40 Euro angegeben (Tabelle 18). Dabei wird jedoch keine Differenzierung nach Jugend- oder Freiheitsstrafe vorgenommen. Durch Multiplikation mit der Zahl der berücksichtigten strafgefangenen Personen und 365 Tagen ergeben sich die jährlichen Gesamtkosten für das Land NRW. Da es sich bei der Zahl der Strafgefangenen um Stichtagzahlen handelt, muss unterstellt werden, dass die durchschnittliche Belegung der Gefängnisse in NRW der Stichtagbelegung entspricht.

Tabelle 18: Jährliche Kosten des Strafvollzugs für strafgefängene Personen im Alter unter 25 Jahren in NRW, Jugend- und Freiheitsstrafe – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –

Jahr	Haftkosten pro Gefangenen und Tag in Euro	Baukosten pro Gefangenen und Tag in Euro	Jährliche Gesamtkosten in Mio. Euro	Jährliche Gesamtkosten pro Gefangenen in Euro
2006	74,05	15,18	87,0	32.569
2007	77,24	15,95	92,2	34.014
2008	78,78	16,24	92,8	34.682
2009	82,13	17,40	98,9	36.328
2006-2009	+10,9%	+14,6%	+13,7%	+11,5%

Quelle: Haft- und Baukosten pro Gefangenen und Tag: Ministerium für Justiz des Landes NRW, Eigene Berechnungen.

So ergeben sich für das Jahr 2009 Kosten für den Strafvollzug in Höhe von insgesamt 98,9 Mio. Euro. Diese Kosten sind seit dem Jahr 2006 um 13,7 % gestiegen. Der deutliche Kostenanstieg trotz nahezu unveränderter Zahl der Strafgefangenen lässt sich auf die Ereignisse in der Jugendvollzugsanstalt Siegburg zurückführen, in der ein Strafgefangener durch seine Mitgefangenen in den Freitod getrieben wurde.⁷⁸ In der Folge wurden die Belegungsquoten in NRW gesenkt, was bauliche und personelle Veränderungen nach sich zog, die zu entsprechend höheren Kosten führten. Die jährlichen Fallkosten pro Gefangenen stiegen somit bis zum Jahr 2009 auf über 36.000 Euro.

Die Gerichtskosten, die bei der Verurteilung der Strafgefangenen entstehen, werden als weiterer Kostenblock zugeordnet. Dabei fallen einmal Kosten in Folge von Eingängen als Strafsachen vor einem Jugendrichter bzw. Jugendschöffengericht an, als auch, bei Verhängung einer Jugendstrafe, in Form von Eingängen als Strafvollstreckungssachen. Aus den erfassten Kostenaufstellungen lassen sich jedoch nur durchschnittliche Kosten je Eingang schätzen. Eine weitere Differenzierung, etwa nach Straftaten oder der Schwere der Tat ist nicht möglich. Es dürfte wahrscheinlich sein, dass Verfahren, die zu einer Jugendstrafe führen, langwieriger und somit aufwendiger sind. Insofern dürften die ermittelten Verfahrenskosten eher eine Unterschätzung darstellen.

Tabelle 19: Jährliche Gerichtskosten für zu einer Jugendstrafe verurteilte Personen in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –*

Jahr	Zu einer Jugendstrafe verurteilte Personen	Gerichtskosten* je Eingang in Euro	Gerichtskosten insgesamt in Mio. Euro
2006	4.564	974	4,44
2007	4.110	943	3,88
2008	3.451	958	3,30
2009	3.734	1.026	3,83
2006-2009	-18,2%	+5,3%	-13,8%

* Summe aus den Gesamtkosten je Eingang vor einem Amtsgericht für Strafsachen, für Strafvollstreckungssachen sowie der Jugendgerichtshilfe.

Quellen: IT.NRW (Verurteilte Personen), Ministerium für Justiz des Landes NRW (Gesamtkosten je Eingang Strafsachen, Strafvollstreckungssachen), Verwaltung des Kreises Warendorf (240 € Verfahrenskosten je Eingang für die Jugendgerichtshilfe), Eigene Berechnungen

Zur Verhütung und Verfolgung der Kriminalität junger Mehrfachtatverdächtiger arbeiten unterschiedliche polizeiliche Organisationseinheiten zusammen, die regelmäßig auch für weitere polizeiliche Aufgaben zuständig sind. Eine spezifische Aufgliederung der damit verbundenen Kosten wird von den Polizeibehörden nicht vorgenommen. Bei der in Tabelle 20 zugeordneten Kosten auf junge

78 Süddeutsche Zeitung (10.03.2008): Foltermord in JVA Siegburg , <http://www.sueddeutsche.de/panorama/foltermord-in-jva-siegburg-eine-unfassbare-tat-1.523288> , zugegriffen am 20.01.2011.

Mehrfachtatverdächtige handelt es sich um eine Sonderauswertung des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW, die somit keine präzise Kostenaufstellung darstellen kann.

Danach liegen die polizeilichen Gesamtkosten in diesem Bereich, die zu rund 80 % überwiegend aus Personalkosten bestehen, im Jahr 2009 bei rund 31,5 Mio. Euro und haben sich seit dem Jahr 2006 um 14,5 % erhöht. Gleichzeitig ist die Zahl der jungen Mehrfachtatverdächtigen gesunken. Daraus ergibt sich ein Anstieg der Fallkosten um über 27 % auf fast 4.000 Euro.

Tabelle 20: Jährliche polizeiliche Gesamtkosten der Verhütung und Verfolgung der Kriminalität junger Mehrfachtatverdächtiger in NRW

– Jugendbilanz/Gesamtbilanz –

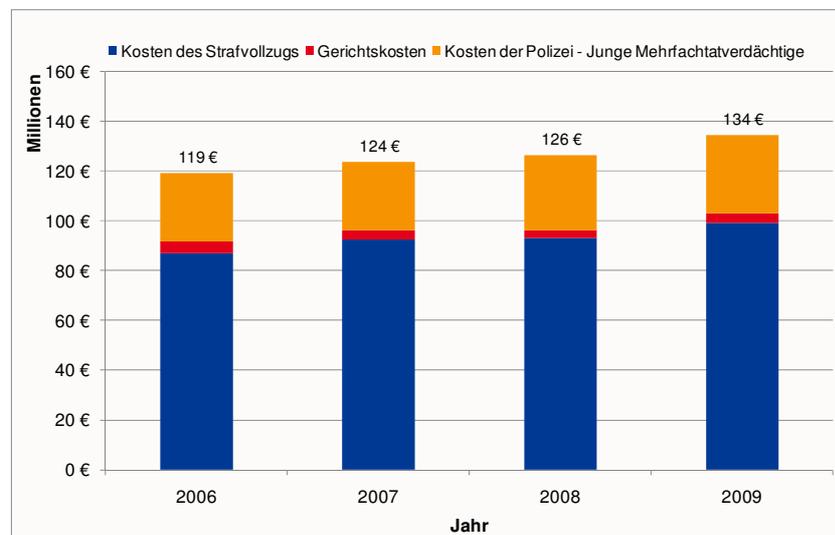
Jahr	Gesamtkosten	Gesamtkosten pro jungen Mehrfachtatverdächtigen
	in Mio. Euro	in Euro
2006	27,5	3.110
2007	27,5	3.155
2008	30,0	3.709
2009	31,5	3.960
2006-2009	+14,5%	+27,3%

Quelle: Sonderauswertung des Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW

Die Summe der sozialen Folgekosten im Bereich der Jugendkriminalität betragen pro Jahr 134 Mio. Euro (Stand: 2009), wobei der Strafvollzug junger Strafgefangener mit Abstand die höchsten Kosten verursacht (Abbildung 15).

Abbildung 15: Entwicklung und Zusammensetzung der jährlichen sozialen Folgekosten im Bereich der Jugendkriminalität in NRW

– Jugendbilanz/Gesamtbilanz –



Quelle: Eigene Berechnungen

Maßregelvollzug

Wie beschrieben basieren die geschätzten Fallzahlen des Maßregelvollzugs auf einer Auswahl von Diagnosegruppen, von denen ein Präventionspotential angenommen werden kann. Diese betrachteten Diagnosegruppen sind: Störungen aus dem schizophrenen Störungskreis, Persönlichkeitsstörungen, Hirnorganische Störung/Intelligenzminderung, Störung der sexuellen Orientierung und Suchterkrankungen. Die entsprechenden Fallzahlen im Maßregelvollzug haben sich seit 2007 von 1.954 um fast ein Fünftel auf 2.293 im Jahr 2009 erhöht.

Tabelle 21: Einbezogene Personen im Maßregelvollzug in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –

Jahr	Weiblich	Männlich	Insgesamt
Jugendbilanz			
2007*	14	159	173
2008	14	186	200
2009	16	188	204
2007-2009	+14,3%	+18,2%	+18,0%
Gesamtbilanz			
2007*	107	1.847	1.954
2008	120	1.986	2.106
2009	142	2.151	2.293
2007-2009	+32,7%	+16,5%	+17,3%

* Stichtag ist jeweils der 01.01.

Quelle: Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter NRW, Eigene Berechnungen.

Bei den Kosten wird auch für Jugendliche der durchschnittliche Pflegesatz des Landes Nordrhein-Westfalen angesetzt, auch wenn grundsätzlich die Unterbringung von Jugendlichen einem höheren Kostensatz unterliegt. Dies geschieht, um eine Überschätzung der Kosten zu vermeiden. Denn es kann nicht ausgeschlossen werden, dass insbesondere bei den Jugendlichen Doppelzählungen stattfinden, da mehrfache Diagnosen für einzelne Personen vorliegen können.

Tabelle 22: Jährliche soziale Folgekosten des Maßregelvollzugs in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –

Jahr	Durchschnittl. Jahreskosten im Maßregelvollzug in Euro	Gesamtkosten Maßregelvollzug unter 25 Jährige in Euro	Gesamtkosten Maßregelvollzug in Euro
2007	80.792,75	13.977.146	157.869.034
2008	79.052,34	15.810.468	166.484.228
2009	80.033,55	16.326.844	183.516.930
2007-2009	+0,01%	+16,8%	+16,2%

Quelle: Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter NRW, Eigene Berechnungen.

Somit ergeben sich für die Jugendbilanz soziale Folgekosten in Höhe von 16,3 Mio. Euro pro Jahr im Jahr 2009. In der Gesamtbilanz belaufen sich diese Kosten auf jährlich rund 183,5 Mio. Euro.

3.3.4 Indirekte Kosten durch Kriminalität

Hintergrund

In einer aktuellen Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung werden neben dem persönlichen Hintergrund – also familiären und individuellen Faktoren wie z.B. Vorstrafen im Elternhaus, dem Familienstand der Eltern oder der Religionszugehörigkeit – auch der Bildungshintergrund als signifikante Determinante kriminellen Verhaltens eingestuft. So zeigt sich, dass der Abbruch einer Ausbildung, ein fehlender Hauptschulabschluss sowie der Besuch der Hauptschule eine signifikante Rolle bei der Erklärung kriminellen Verhaltens spielen.⁷⁹

Es wird angenommen, dass Bildung aus zwei Gründen ursächlich für Kriminalität ist: Zum einen ermöglicht Bildung eine günstigere Lebensperspektive, die sich vielschichtig auswirkt, so bspw. auf berufliche Chancen, gesellschaftliche Integration sowie kulturelle und soziale Teilhabe. Zum anderen wird vermutet, dass mögliche Konsequenzen kriminellen Verhaltens für die Zukunft (Gefängnis, Arbeitslosigkeit, Verlust an Sozialkapital) von Personen mit höherem Bildungsstand stärker gewichtet werden als von Personen mit niedriger Bildung, die sich stärker von einem möglichst hohen Gegenwartsnutzen treiben lassen.⁸⁰

Die indirekten sozialen Folgekosten

Nachfolgend werden auf Grundlage dieser Studie die indirekten Folgekosten durch Kriminalität quantifiziert. Auf der Basis aggregierter Paneldatensätze auf Bundesländerebene wird gezeigt, dass eine marginale Verringerung des Anteils Jugendlicher ohne Hauptschulabschluss um einen Prozentpunkt die Zahl der Delikte von

- Raub und Erpressung um knapp 7 %,
- Mord und Totschlag um 4 % sowie
- Diebstahldelikte ebenfalls um 4 %

reduzieren könnte.

Die monetäre Bewertung verschiedener Straftaten erfolgt auf der Grundlage von Durchschnittskostenabschätzungen, die für Eng-

79 Entorf, H., Sieger, P. (2010): Unzureichende Bildung: Folgekosten durch Kriminalität. Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, S. 9f.

80 ebd., S. 16.

land und Australien getroffen wurden. Die indirekten Kosten durch Kriminalität umfassen sowohl den Wert entwendeter oder beschädigter Güter als auch physische und emotionale Schäden der Opfer, Kosten im Gesundheitssystem, vorsorgende Versicherungsleistungen, Produktivitätsausfälle der Opfer sowie Kosten für das Justizsystem. Sie lassen sich jedoch nicht für einzelne Träger differenzieren.

Bundesweit hätte es danach 416 Fälle von Mord und Totschlag, 13.415 Fälle von Raub und Erpressung sowie 318.307 Fälle von Diebstahl weniger geben können, wenn es im Jahr 2009 gelungen wäre, die Zahl der Schulabgänger ohne Schulabschluss um 50 % zu reduzieren. Hierdurch hätten gesellschaftliche Gesamtkosten von 1,42 Mrd. Euro eingespart werden können. Für NRW wird das gesellschaftliche Einsparvolumen durch Kriminalität mit 285 Mio. Euro pro Jahr angegeben.

Tabelle 23: Effekte einer Halbierung des Anteils Jugendlicher ohne Hauptschulabschluss im Jahr 2009, bundesweit

	Mord und Totschlag	Raub und Erpressung	Diebstahl
Fallzahlen pro Jahr	2.693	62.732	2.662.953
Reduktion der Fallzahlen bei einer Halbierung des Anteils der Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss	416	13.415	318.307
Kostensparnis pro Jahr (Mio. Euro)	893	144	382

Quelle: Entorf, H., Sieger, P. (2010): Unzureichende Bildung: Folgekosten durch Kriminalität. Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.

3.4 Multifaktorielle Ursachen-Wirkung-Zusammenhänge: Wirkungen auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende, im Alter und den Gesundheitszustand

3.4.1 Hintergrund

In zahlreichen Langzeitstudien wurde gezeigt, dass vor allem chronische Armut, niedriges Bildungsniveau, innerfamiliäre Konflikte, psychische Erkrankungen der Eltern und prä-, peri-, und postnatale Komplikationen des Kindes die psychische Widerstandskraft (Resilienz) der Kinder und Jugendlichen nachhaltig schwächt.⁸¹ Diese Risikofaktoren im Kindes- und Jugendalter interagieren miteinander und akkumulieren sich. Ist die Resilienz

81 Einen Überblick über die Studien findet sich bspw. in Göppel, R. (1997): Ursprünge der seelischen Gesundheit.

beeinträchtigt, drohen den Betroffenen langfristig soziale und gesundheitliche Problemlagen.

Besonders deutlich kann dies am Beispiel der Bildung gezeigt werden: Nationale wie internationale Studien zeigen, dass in Deutschland eine hohe Abhängigkeit zwischen den Bildungschancen und der sozialen Herkunft besteht.⁸² Diese Bildungsbenachteiligung von Kindern aus sozial schwachen Familien trägt dazu bei, dass Armut von Generation zu Generation weiter „vererbt“ werden kann.

In Deutschland wächst ein Drittel der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahre in einer „Risikolage“ auf, durch die ihre Bildungschancen beeinträchtigt sein können. Unterschieden wird zwischen drei „Risikolagen“: die Eltern sind arbeitslos (soziales Risiko), sie haben ein geringes Einkommen (finanzielles Risiko) oder sie haben nur eine geringe Ausbildung (Risiko der Bildungsferne).⁸³ Umgekehrt kann vor allem Bildung das Risiko, arm zu sein oder zu werden, verringern. Ein Schulabschluss und eine berufliche Ausbildung gelten daher als wichtige Grundvoraussetzungen für eine Lebensperspektive und als wichtige Bausteine für die soziale Integration.

Das Bildungs- und Qualifikationsniveau junger Menschen beeinflusst in hohem Maße ihre Chancen auf einen Arbeitsplatz. Personen mit niedrigen Bildungsabschlüssen haben entsprechend ein deutlich erhöhtes Risiko, erwerbslos oder geringfügig beschäftigt zu sein.⁸⁴ Deutlich wird dies daran, dass ein hoher Anteil der Arbeitslosen, die Grundsicherung nach SGB II erhalten, keinen Schulabschluss und/oder keine Berufsausbildung hat. Im Land Nordrhein-Westfalen hatten im Juli 2010 von den Arbeitslosen unter 25 Jahre, die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II erhielten, 24,9 % keinen Schulabschluss und 85,6 % (noch) keine Berufsausbildung. In der Altersgruppe 15 bis unter 65 Jahren liegen diese Zahlen bei 28,3 % (ohne Schulabschluss) und 66,8 % (ohne Berufsausbildung).⁸⁵ Somit lässt sich ein Großteil der Ausgaben in der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf individuelle Bildungsdefizite der Leistungsbezieher zurückführen.

Neben geringen oder fehlenden Schulabschlüssen sowie fehlenden Ausbildungsabschlüssen kommen häufig weitere Vermittlungshemmnisse hinzu, die zu Arbeitslosigkeit führen. Dazu gehören bspw. Faktoren wie Migrationshintergrund bzw. mangelnde

82 Z.B. PISA-Studien, OECD-Bildungsberichte, vgl. auch die Ausführungen im Kapitel 3.2 zum Übergangssystem.

83 BMBF (2010): Bildung in Deutschland 2010, S. 35.

84 Vgl. bspw. Steiner, V., Schmitz, S. (2010): Hohe Bildungsrenditen durch Vermeidung von Arbeitslosigkeit, Wochenbericht des DIW Nr. 5/2010.

85 Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Personen in Bedarfsgemeinschaften (SGB II), Düsseldorf, Juli 2010, Datenstand: November 2010.

Sprachkenntnisse, Erkrankungen körperlicher oder seelischer Art, auffälliges Sozialverhalten, fehlende Motivation etc..

Langfristig droht die Gefahr, dass einer prekären und unstetigen Erwerbsbiografie im Alter weitere Armut folgt. Im Jahr 2003 wurde die Grundsicherung im Alter (und bei Erwerbsminderung) eingeführt, die das Existenzminimum für die Personen sichern helfen soll, die über keine ausreichend private Absicherung im Alter verfügen.⁸⁶ Seit dem Jahr 2005 ist sie im Sozialgesetzbuch XII verankert (§ 41 SGB XII). Ist die heutige Rentnergeneration im Vergleich zu früheren Generationen deutlich weniger von Altersarmut betroffen, so wird doch erwartet, dass sich dies in den nächsten Jahren ändern wird. Das liegt vor allem daran, dass seit den 70er Jahren in Westdeutschland und seit den 90er Jahren in Ostdeutschland Langzeitarbeitslosigkeit ein weit verbreitetes Phänomen geworden ist. Die damit einhergehenden geringer ausfallenden individuellen Rentenbeiträge lassen sich selbst bei Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit nur schwer im Lebensverlauf wieder ausgleichen.⁸⁷

Aufgrund des Zusammenhangs zwischen sozialer Herkunft und Bildungsbeteiligung ist davon auszugehen, dass Kinder und Jugendliche aus sozial schwächeren Familien in geringerem Maße von den Ressourcen und Fördermöglichkeiten in den Bildungseinrichtungen profitieren. Dies ist auch deshalb von hoher Bedeutung, da die soziale und materielle Lage der Kinder maßgeblich ihre Chance beeinflusst, gesund aufzuwachsen und auch in späteren Jahren eine gute Gesundheit zu erhalten. Die Bildung nimmt somit nicht nur Einfluss auf den Beruf, die Einkommens- und Aufstiegschancen, sondern spielt auch bei der Ausprägung gesundheitsbezogener Einstellungen und Verhaltensmuster eine wichtige Rolle.

Das Kinder- und Jugendgesundheitsurvey (KiGGS) des Robert Koch-Instituts beleuchtet verschiedene Lebenszusammenhänge, die die Gesundheit und das Gesundheitsverhalten von Kindern und Jugendlichen beeinflussen. Ihre Analyse konzentrierte sich dabei auf den sozialen Status, der aus Angaben zur Einkommenssituation, dem Bildungshintergrund der Eltern sowie der Stellung im Beruf bestimmt wurde. Zu den Ergebnissen gehört, dass Kinder und Jugendliche aus sozial benachteiligten Familien häufig einen schlechteren Gesundheitszustand haben: Sie sind bspw. häufiger von Übergewicht und Adipositas betroffen, gehören häufiger zu den Rauchenden, treiben seltener regelmäßig Sport, haben häufiger psychische Probleme, wachsen in einem ungünstigeren Fami-

86 Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1310, 1335).

87 Graf, T., Rudolph, H. (2009): Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig, IAB-Kurzbericht 5/2009. Wübbecke, C. (2007): Einmal arm, immer arm?, IAB Kurzbericht 14/2007.

lienklima auf, besitzen geringere personale, soziale und familiäre Ressourcen und weisen eine höhere Gewaltbelastung auf.⁸⁸

Auch die Bundesregierung weist in einer Regierungserklärung auf den engen Zusammenhang zwischen sozialem Status und Gesundheitsverhalten hin. Es lasse sich feststellen, dass sich Männer und Frauen mit hohem Sozialstatus häufiger gesundheitsförderlich verhalten, während verhaltensbezogene Risikofaktoren in den unteren Statusgruppen vermehrt auftraten. Danach ist das Risiko zu rauchen bei Männern mit niedrigem im Verhältnis zu Männern mit hohem Sozialstatus 1,9 Mal höher. Bei Frauen habe das entsprechende Verhältnis 1,6 zu 1 betragen. Ähnlich stark sei der Unterschied beim Risiko sportlicher Inaktivität. Dieses lag bei Männern bei 2,3 zu 1 und bei Frauen bei 1,9 zu 1. Das Risiko, krankhaft übergewichtig (adipös) zu werden, ist den Angaben zufolge bei Männern mit niedrigem Sozialstatus im Vergleich zu solchen mit hohem Sozialstatus 1,3 Mal höher; bei Frauen sogar 3,2 Mal höher ausgeprägt.⁸⁹

Der Zusammenhang von Gesundheit und sozialem Status wird weiterhin bei dem Vergleich des Gesundheitszustandes von Erwerbstätigen mit Arbeitslosen deutlich. Danach zeigt sich ein deutlich schlechterer Gesundheitszustand von Arbeitslosen im Vergleich zu Erwerbstätigen, sowie das langandauernde Arbeitslosigkeit nicht nur mit psychischen Krankheiten korreliert, sondern diese verursachen oder verschlimmern kann.⁹⁰ Dies ist auch deshalb von hoher Brisanz, da gesundheitliche Beschwerden die Suche nach Arbeit be- oder verhindern und sich somit ein Kreislauf in Gang setzt, der die Wiedereingliederungschancen von Arbeitslosen senkt.⁹¹

3.4.2 Die sozialen Folgekosten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Arbeitslosigkeit kann viele Ursachen haben, ohne dass individuelle Gründe vorliegen müssen. Um eine defensive Schätzung der Folgekosten vorzunehmen, wurden daher zunächst einige Personengruppen aus der Betrachtung ausgeschlossen. Bei diesen werden die Gründe für die Inanspruchnahme von Sozialleistung auf äußere Umstände zurückgeführt.

Nicht berücksichtigt werden sämtliche Beziehende von Arbeitslosengeld I, sondern lediglich erwerbsfähige Personen im Regelkreis

88 Robert Koch-Institut (2008): Erkennen – Bewerten – Handeln: Zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. S. 157f.

89 Bundesregierung (2011): „Ärmere Kinder sind weniger gesund“, Antwort (17/4332) auf eine Große Anfrage der Fraktion Die Linke (17/2218) vom 19.1.11. Datengrundlage: Gesundheitssurvey des Robert Koch-Instituts.

90 Holleder (2002): Arbeitslosigkeit und Gesundheit. Ein Überblick über empirische Befunde und die Arbeitslosen- und Krankenkassenstatistik. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/2002, S. 411-428.

91 Holleder (2003): Arbeitslos – Gesundheit los – chancenlos? In: IAB-Kurzbericht 4/2003.

des SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende). Somit sind auch nicht erwerbsfähige Personen ausgeschlossen, wie etwa Kinder unter 15 Jahren und Bezieher von Sozialhilfe nach SGB XII.

Tabelle 24: Bestand an gemeldeten erwerbsfähigen Personen im Regelkreis des SGB II in NRW, Juli 2009

Status/Statusrelevante Lebenslagen	Im Alter von 15 bis unter 25 Jahre	Im Alter von 15 bis unter 65 Jahre
Gemeldete erwerbsfähige Personen	214.747	1.091.928
davon:		
Arbeitslos gemeldete Personen	47.974	505.872
Nichtarbeitslos gemeldete Personen	166.773	586.056
davon:		
in Erwerbstätigkeit	16.602	172.739
ungefördert	7.531	105.037
gefördert	9.071	67.702
in Ausbildung	104.666	150.381
Schule, Studium, ungef. Ausbildung	93.069	97.925
geförderte Ausbildung und Maßnahme	11.597	52.456
in Nicht-Erwerbstätigkeit	29.183	198.686
darunter:		
Erziehung/ Haushalt/ Pflege	23.242	81.289
Arbeitsunfähigkeit	2.093	37.602
vorruehstandähnliche Regelungen u.ä.	7	67.052
fehlende Verfügbarkeit, ortsabwesend	3.591	12.094
in Sonstiges (Insb. Fördermaßnahmen)	1.935	5.529
unbekannt	14.387	58.721

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Bestand an gemeldeten erwerbsfähigen Personen nach dem Status, Düsseldorf, Datenstand: Dezember 2010.

Nicht eingeschlossen werden zudem Personen, die in einer nicht geförderten Erwerbstätigkeit sind und trotz Arbeit ein Einkommen unterhalb der Höhe der Grundsicherung für Arbeitsuchende erzielen. Hier werden die Ursachen in erster Linie in der Lohnbildung auf dem Arbeitsmarkt gesehen. Ebenso werden Personen, die sich noch in der Schule bzw. im Studium (ungeförderte Ausbildung) befinden, ausgeschlossen. Schließlich werden erwerbsfähige Personen, die wegen Erziehung von Kindern oder der Pflege ihrer Angehörigen sich in der Grundsicherung befinden und solche, die eine vorruhestandähnliche Regelung in Anspruch nehmen, nicht berücksichtigt.

In der weiteren Betrachtung eingeschlossen sind somit zunächst nur die gemeldeten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die

- arbeitslos gemeldet,
- in geförderter Erwerbstätigkeit oder Ausbildung/Maßnahme
- vorübergehend arbeitsunfähig oder ortsabwesend bzw. „in Sonstiges (z.B. Fördermaßnahmen)“ sind (Tabelle 24).

Die gemeldeten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Status „unbekannt“ werden anteilig berücksichtigt. Es wird unterstellt, dass diese ähnlich auf die Statuslagen verteilt sind wie die mit bekanntem Status.

Im Juli 2009 gehörten 65,9 % aller gemeldeten erwerbsfähigen Personen im Regelkreis SGB II dieser Personengruppe an. Von diesen verbliebenen Personen sollen in der Berechnung der anteiligen Kosten jedoch nur diejenigen eingeschlossen werden, die über keine Berufsausbildung verfügen.⁹² Dieser individuelle Mangel einer ausreichenden Ausbildung, dem durch eine wirksame soziale Prävention begegnet werden könnte, stellt ein erhebliches Risiko dar, über einen längeren Zeitraum arbeitslos zu sein.⁹³

Von allen gemeldeten erwerbsfähigen Personen werden entsprechend im Jahr 2009 in der Gesamtbilanz 44,1 % berücksichtigt. In der Jugendbilanz sind es im selben Jahr 28,5 % der unter 25-Jährigen bzw. 5,9 % aller gemeldeten erwerbsfähigen Personen. In Tabelle 25 sind die absoluten Zahlen der eingeschlossenen Personen aufgeführt.

*Tabelle 25: Eingeschlossene Personen im Regelkreis des SGB II in NRW
– Jugendbilanz/Gesamtbilanz –*

Jahr	Weiblich	Männlich	Insgesamt
Jugendbilanz			
2008	25.766	30.717	56.483
2009	26.757	34.443	61.200
2008-2009	+3,8%	+12,1%	+8,4%
Gesamtbilanz			
2008	220.841	246.543	467.384
2009	221.038	259.966	481.004
2008-2009	+0,1%	+5,4%	+2,9%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis folgender Statistiken der Bundesagentur für Arbeit: Personen in Bedarfsgemeinschaften, Bestand an gemeldeten erwerbsfähigen Personen, Düsseldorf, Datenstand: Dezember 2010.

Die direkten Kosten, die der öffentlichen Hand aufgrund individueller Bildungsmängel entstehen, setzen sich zum einen aus den Leistungsausgaben zusammen. Zu diesen gehören etwa die ALG II-Regelleistung oder die Kosten der Unterkunft, die übernommen werden. Zum anderen fördern die Jobcenter aber auch die Eingliederung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit zahlreichen

92 Die Bundesagentur für Arbeit verfügt über keine Statistik, mit der sich Bildungshintergrund und statusrelevante Lebenslage verknüpfen lassen. Lediglich für arbeitslos gemeldete Personen wird der Bildungshintergrund statistisch erfasst. Vereinfachend muss daher unterstellt werden, dass der Anteil der Personen ohne Berufsausbildung bei den arbeitslos gemeldeten Personen gleich dem Anteil in allen eingeschlossenen statusrelevanten Lebenslagen ist.

93 In der Jugendbilanz, in der nur Personen unter 25 Jahren berücksichtigt sind, wird davon etwas abgewichen. Bei den Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die in einer geförderten Ausbildung/Maßnahme sind, werden nur diejenigen eingeschlossen, die über keinen Schulabschluss verfügen. Hier wird davon ausgegangen, dass eine Berufsausbildung noch angestrebt wird.

Maßnahmen, deren Kosten hier ebenfalls anteilig angerechnet werden sollen. Schließlich sind die Verwaltungsausgaben einzu-
beziehen, die den Trägern der Grundsicherung für Arbeit ent-
stehen.

*Tabelle 26: Anteilig geschätzte jährliche Leistungsausgaben für
den eingeschlossenen Personenkreis im Jahr 2009 in NRW
– Jugendbilanz/Gesamtbilanz –*

	Leistungs- höhe*	Leistungs- empfänger insgesamt**	Leistungen für eingeschloss. Personenkreis
	in Mio. Euro		in Mio. Euro
Jugendbilanz			
Summe	1.803,7	652.705	513,6
ALG-II Regelleistung	393,4	177.005	112,0
Zuschlag ALG	1,1	1.006	0,3
Sozialgeld Regelleistung	208,9	272.162	59,5
Kosten der Unterkunft lfd.	1.063,8	638.606	302,9
Sozialversicherungsbeiträge	136,6	113.082	38,9
Gesamtbilanz			
Summe	8.723,1	1.594.249	3.843,7
ALGII Regelleistung	3.374,1	1.038.504	1.486,7
Zuschlag ALG	43,9	34.032	19,3
Sozialgeld Regelleistung	234,1	281.254	103,2
Kosten der Unterkunft lfd.	3.452,4	1.553.030	1.521,2
Sozialversicherungsbeiträge	1.618,7	979.794	713,2

* Leistungen im Monat Juli 2009 wurden auf das gesamte Jahr hochgerechnet.

** Bestand im Juli 2009, inkl. Optionskommunen.

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 26 zeigt die Höhe der Leistungsausgaben für den ausge-
wählten Personenkreis, die im Regelkreis SGB II in NRW insge-
samt im Jahr 2009 entstanden.⁹⁴ Von allen Leistungen wurde pro-
zentual, entsprechend der ermittelten Quoten (Jugendbilanz
28,5 %, Gesamtbilanz 44,1 % im Jahr 2009), der Anteil der Lei-
stungen ermittelt, der auf den eingeschlossenen Personenkreis zu-
rückgeht. Diese Anrechnung ist streng genommen nur dann zuläs-
sig, wenn sowohl die Haushalts-, als auch die Vermögens- bzw.
Einkommensstruktur und die Wohnsituation der eingeschlossenen
und der nicht eingeschlossenen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen
übereinstimmen. Denn ein nicht unbeträchtlicher Teil der Lei-
stungen entfällt auf die nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die mit
in einer Bedarfsgemeinschaft leben, wie zum Beispiel Kinder unter
15 Jahren. Die für diesen Personenkreis anfallenden Kosten sind
jedoch mit anzurechnen. Denn sie würden nicht von der öffentli-
chen Hand getragen werden müssen, wenn die erwerbsfähigen

94 Es handelt sich hier nicht um die tatsächlichen Leistungsausgaben im Jahr 2009, sondern lediglich um eine Hochrech-
nung der Ausgaben aus dem Monat Juli 2009. Dabei wurde unterstellt, dass der Bestand der Leistungsempfänger und
die gezahlten Leistungen über das Jahr im Durchschnitt den Ausgaben im Juli entsprechen.

Hilfebedürftigen in der Bedarfsgemeinschaft einer regulären Erwerbstätigkeit auf dem 1. Arbeitsmarkt nachgehen würden.

Ein weiterer Kostenbereich in der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die Ausgaben für die zahlreichen Fördermaßnahmen, die die Eingliederung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erleichtern sollen.

In Tabelle 27 sind alle hier berücksichtigten Maßnahmen aufgeführt und angegeben, welche Kosten im Jahr in NRW für diese Maßnahmen angefallen sind und mit welchem Anteil diese hier berücksichtigt werden. Ausgeschlossen wurden Maßnahmen, die sich speziell an Personen mit Behinderung oder an ältere Hilfebedürftige richten. Zudem wurden präventive Maßnahmen, z.B. zur vertieften Berufsorientierung, nicht aufgenommen.⁹⁵

Der Umfang, in dem die Kosten der Maßnahmen hier angerechnet werden, hängt von der Einschätzung ab, ob sich die Programme allgemein an *alle* erwerbsfähigen Hilfebedürftige richten, oder ob die Zielgruppe der Programme der hier eingeschlossene Personenkreis (also Personen ohne Schul- bzw. Berufsausbildung) ist. Da sich letztere zumeist an Jugendliche richten⁹⁶, werden diese zu 100 % sowohl in der Jugend- als auch in der Gesamtbilanz angerechnet. Alle weiteren Maßnahmen werden entsprechend dem Anteil der eingeschlossenen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen einbezogen.

Die Ausgaben für die Fördermaßnahmen werden von der Bundesagentur ohne den Anteil der Optionskommunen in NRW ausgewiesen. Aus diesem Grunde werden entsprechend dem Verhältnis der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den Optionskommunen zu allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in NRW hochgerechnet.⁹⁷ Dabei wird unterstellt, dass die Fördertätigkeit der Optionskommunen sich nicht signifikant von den restlichen Jobcentern in NRW unterscheidet.

95 Nach Rücksprache mit dem Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW wurde auch die so genannte Berufsausbildungsbeihilfe nicht mit aufgenommen. Die Empfänger dieser Beihilfe gehören typischerweise nicht zur hier betrachteten Zielgruppe.

96 Eine Ausnahme sind die Zuschüsse zum Arbeitsentgelt bei beruflicher Weiterbildung für Ungelernte.

97 Dieses Verhältnis entspricht im Jahr 2008 11,3% und im Jahr 2009 11,4%.

Tabelle 27: Anteile des eingeschlossenen Personenkreises zur Ermittlung der jährlichen Ausgaben für Fördermaßnahmen in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –

Fördermaßnahmen	Ausgaben in NRW*	Anteil des eingeschlossenen Personenkreises	
	in Tsd. Euro	Gesamtbilanz	Jugendbilanz
Eingeschlossene Leistungen des Bundes zur Eingliederung in Arbeit nach SGB II			
Vermittlung, Aktivierung, berufliche Eingliederung	104.707	44,1%	5,9%
Qualifizierung			
Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)	180.949	44,1%	5,9%
Zuschüsse zum Arbeitsentgelt bei beruflicher Weiterbildung von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer	104		
Ungelernte	-	44,1%	5,9%
Zuschüsse für Maßnahmen der Eignungsfeststellung/ Trainingsmaßnahmen	104	100,0%	20,8%
Zuschüsse für Maßnahmen der Eignungsfeststellung/ Trainingsmaßnahmen	30.416	44,1%	5,9%
Beschäftigung begleitende Leistungen (BBL)	265.393	44,1%	5,9%
Spezielle Maßnahmen für Jüngere			
Förderung der Berufsausbildung benachteiligter Auszubild.**	78.420	100,0%	100,0%
Einstiegsqualifizierung**	4.423	100,0%	100,0%
Eingliederungszuschüsse für jüngere Arbeitnehmer	1.000	28,5%	28,5%
Nachträglicher Erwerb des Hauptschulabschlusses**	56	100,0%	100,0%
Beschäftigung begleitende Eingliederungshilfen	-	28,5%	28,5%
Sozialpädagog. Begleitung bei Berufsausbild.-vorbereitung	2	100,0%	100,0%
Beschäftigung schaffende Maßnahmen	391.839	44,1%	5,9%
Sonstige weitere Eingliederungsleistungen (swL)	64.670	44,1%	5,9%
Freie Förderung (FF)	10.711	44,1%	5,9%
Eingeschlossene Leistungen des Bundes nach SGB III			
Sonderprogramm des Bundes zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher**	-	100,0%	100,0%
Eingeschlossene Leistungen der Bundesagentur für Arbeit nach SGB III			
EGZ und Qualifizierungszuschüsse für jüngere Arbeitnehmer gem. §§ 421 o, 421 p SGB III	894	50,0%	50,0%
Spezielle Maßnahmen für Jüngere			
Förderung der Berufsausbildung benachteiligter Auszubildender**	164.895	100,0%	100,0%
Einstiegsqualifizierung**	15.267	100,0%	100,0%
Weitere Leistungen der aktiven Arbeitsförderung			
Förderung der Berufsausbildung			
Lehrgangskosten berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen (BvB)**	93.931	100,0%	100,0%
Ausbildungsbonus (AB)	9	100,0%	100,0%

* Ohne Optionskommunen

** Als Maßnahmen zur Herstellung der Berufsausbildung angerechnet.

Quelle: Abrechnungsergebnisse der Bundesagentur für Arbeit (BA) nach den Bezirken der Regionaldirektionen und nach Bundesländern für die Haushaltsjahre 2008 und 2009

Schließlich werden die Verwaltungsausgaben der ARGEN und Optionskommunen anteilig berücksichtigt (Tabelle 28).

Tabelle 28: Anteilig geschätzte jährliche Verwaltungsausgaben für den eingeschlossenen Personenkreis, Jahr 2009, in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –

	Jugendbilanz	Gesamtbilanz
Verwaltungsausgaben insgesamt*	1.082 Mio. Euro	
Anteil des eingeschlossenen Personenkreises	5,9%	44,1%
Bundesanteil	56 Mio. Euro	416 Mio. Euro
Kommunaler Anteil	8 Mio. Euro	61 Mio. Euro
Angerechnete Verwaltungsausgaben	64 Mio. Euro	477 Mio. Euro

** Inkl. Optionskommunen in NRW.*

Quelle: Sonderauswertung des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW.

In der Summe ergeben sich für die Jahre 2008 und 2009 die sozialen Folgekosten im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Tabelle 29). Weiter zurückreichende Ausgabestatistiken liegen insbesondere für die Ausgaben der Fördermaßnahmen nicht vor, sodass nur für diese zwei Jahre ein Vergleich angestellt werden kann.

Im Jahr 2009 lagen die sozialen Folgekosten in diesem Bereich bei fast 4,9 Mrd. Euro. Betrachtet man nur die Personen unter 25 Jahren, ergeben sich Folgekosten in Höhe von immer noch rund 660 Mio. Euro, die Jahr für Jahr aufgewendet werden müssen und sich auf Versäumnisse im Kindes- und Jugendalter zurückführen lassen. Den größten Kostenanteil stellen dabei die Leistungsausgaben inklusive der Sozialversicherungsbeiträge dar. Da ein beträchtlicher Teil der Fördermaßnahmen zum Bereich der Herstellung der Ausbildungsfähigkeit zugeordnet werden kann, fällt dieser hier kleiner aus (siehe oben).

Tabelle 29: Entwicklung und Zusammensetzung der jährlichen sozialen Folgekosten im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –

Jahr Kostenart	Träger		Gesamtkosten in Mio. Euro
	Bund in Mio. Euro	Kommune in Mio. Euro	
Jugendbilanz			
2008 - Summe	397,1	220,5	617,6
Leistungsausgaben	282,6	212,7	495,3
Fördermaßnahmen*	66,5	-	66,5
Verwaltungsausgaben	47,9	7,8	55,7
2009 - Summe	425,1	234,1	659,2
Leistungsausgaben	287,6	226,0	513,6
Fördermaßnahmen*	81,5	-	81,5
Verwaltungsausgaben	55,9	8,1	64,1
2008-2009 - Summen	+7,1%	+6,2%	+6,8%
Gesamtbilanz			
2008 - Summe	3.490	1.105	4.594
Leistungsausgaben	2.632	1.044	3.676
Fördermaßnahmen*	485	-	485
Verwaltungsausgaben	373	60	433
2009 - Summe	3.658	1.196	4.854
Leistungsausgaben	2.709	1.135	3.844
Fördermaßnahmen*	533	-	533
Verwaltungsausgaben	416	61	477
2008-2009 - Summen	+4,8%	+8,2%	+5,6%

* ohne Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit⁹⁸

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Statistik der Bundesagentur für Arbeit und einer Sonderauswertung des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW

3.4.3 Die sozialen Folgekosten in der Grundsicherung im Alter

Um die sozialen Folgekosten in diesem Bereich zu ermitteln, muss zunächst danach unterschieden werden, ob die Empfänger/innen eine Grundsicherung im Alter *oder* bei Erwerbsminderung beziehen. Erwerbsminderung wird im Rahmen dieses Projekts nicht als Folge einer *sozialen* Benachteiligung angesehen. Deshalb wird – wie bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende – diese Personengruppe hier von der weiteren Betrachtung ausgeschlossen. Diese Abgrenzung kann jedoch nur nach Altersgruppen erfolgen, da ab einem Alter von 65 Jahren automatisch Anspruch auf Grundsicherung im Alter besteht. Hier werden deshalb zunächst alle Personen unter 65 Jahren ausgeschlossen, da diese Grundsicherung aufgrund einer Erwerbsminderung beziehen.

98 Die Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit wurden gesondert ausgewiesen, da sie einen eigenständigen Bereich sozialer Folgekosten darstellen.

In Tabelle 30 sind die Empfänger/innen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung aufgeführt, die 65 Jahre und älter sind. Diese werden in der Statistik auch nach der Herkunft unterschieden. Für eine/n Ausländer/in rührt das Risiko der Altersarmut unter anderem aus der Herkunft und der fehlenden Rentenversicherungsbeiträge. Zur Ermittlung der sozialen Folgekosten werden daher nur Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft einbezogen.

Tabelle 30: Empfänger/innen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in der Altersgruppe 65 Jahre und älter in NRW, 2006-2009

	2006	2007	2008	2009	2006-2009
Frauen	67.245	73.907	74.846	72.354	+7,6%
Deutsche	53.631	59.082	59.934	57.105	+6,5%
Ausländer	13.614	14.825	14.912	15.249	+12,0%
Männer	30.272	33.640	35.007	35.683	+17,9%
Deutsche	21.553	24.536	25.900	26.312	+22,1%
Ausländer	8.719	9.104	9.107	9.371	+7,5%
Insgesamt	97.517	107.547	109.853	108.037	+10,8%

Quelle: IT.NRW (2010): 7. Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung jeweils am 31. 12. nach durchschnittlichen Beträgen für Bruttobedarf, Regelsatz, Nettoanspruch, Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge, Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, Hilfe zum Lebensunterhalt in Sonderfällen, angerechnetes Einkommen, Staatsangehörigkeit und Geschlecht

Bis zum Jahr 2007 gab es ein deutliches Wachstum der Fallzahlen in der Grundsicherung im Alter. Dieser Anstieg ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen:⁹⁹

- „Die Aufdeckung verschämter Altersarmut, weil mehr 65-jährige und ältere Personen wegen des Wegfalls des Unterhaltsrückgriffs einen Anspruch auf Grundsicherung geltend machen als vor 2003 einen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt. [...]
- Der allmähliche Aufwuchs der Bezieherzahlen, da der anspruchsberechtigte Personenkreis nicht bereits zum Inkrafttreten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Jahr 2003 die neue Leistung bezogen hat. Stattdessen verteilte sich die Umstellung vom Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt auf den Grundsicherungsbezug und die daran anknüpfende statistische Erfassung auf die Jahre 2003 bis 2005. Die Erstanträge von Personen, die zuvor keine Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen haben, wurden ebenfalls nicht alle im Jahr 2003 gestellt und bewilligt, sondern verteilten sich auf mehrere Jahre.
- Eine Informationskampagne der Bundesregierung, der Sozialbehörden und der gesetzlichen Rentenversiche-

99 BMAS (2008): Lebenslagen in Deutschland, 3. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. S. 43f.

Träger, durch die insbesondere ältere Personen in schwierigen Einkommensverhältnissen auf die neue Leistung aufmerksam gemacht wurden.“

Insofern lassen sich die gestiegenen Fallzahlen bislang nicht als einen Indikator für wachsende Altersarmut interpretieren.

Erkennbar wird in Tabelle 30 auch, dass vor allem Frauen von Altersarmut betroffen sind. Dies lässt sich auf kurze Beitragsdauern mit niedrigen Arbeitsentgelten im Rahmen von Teilzeitarbeit zurückführen¹⁰⁰ – als Folge der Kindererziehungszeiten und dem vor allem im Westen Deutschlands verbreiteten Einverdienerhaushalten.

In Tabelle 31 sind die aus dem eingeschlossenen Personenkreis resultierenden Kosten für die Jahre 2006 bis 2009 dargestellt. Der Nettoanspruch ergibt sich aus der Regelleistung, Sonderleistungen, den Sozialversicherungsbeiträgen, den Kosten für Heizung und Unterkunft abzüglich der anrechenbaren Einkommen der Leistungsbezieher. Insgesamt ergeben sich somit soziale Folgekosten in NRW von 349 Mio. Euro im Jahr 2009. Im Jahr 2006 lag dieser Wert noch bei 291 Mio. Euro, wobei der Anstieg in erster Linie auf gestiegenen Fallzahlen zurückzuführen ist.

Tabelle 31: Jährliche soziale Folgekosten im Bereich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in der Altersgruppe 65 Jahre und älter in NRW, 2006-2009

	Monatlicher Nettoanspruch in Euro*		Gesamtkosten in Mio. Euro pro Jahr
	Frauen	Männer	
2006	319	331	291
2007	318	328	322
2008	324	335	337
2009	346	354	349
2006-2009	+8,5%	+ 6,9%	+19,9%

* Frauen und Männer mit deutscher Staatsbürgerschaft im Alter von 65 Jahren und älter. Quelle: IT.NRW (2010): 7. Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung jeweils am 31. 12. nach durchschnittlichen Beträgen für Bruttobedarf, Regelsatz, Nettoanspruch, Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge, Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, Hilfe zum Lebensunterhalt in Sonderfällen, angerechnetes Einkommen, Staatsangehörigkeit und Geschlecht; Eigene Berechnungen

Die so ermittelten sozialen Folgekosten dürften aktuell noch eine deutliche Überschätzung darstellen. So ist etwa davon auszugehen, dass ein Teil der 65-Jährigen und Älteren schon vorab Grundsicherung wegen Erwerbsminderung bezogen haben und sich durch zu geringe Rentenbeitragszahlungen in dieser Zeit deren Bedürftigkeit ins Alter fortsetzt. Auch geht der hohe Anteil der Frauen an den Bedürftigen im Alter auf eine Benachteiligung der Frauen im Erwerbsleben zurück, die eine gesellschaftliche und

100 Wübbeke, C. (2007): Einmal arm, immer arm?, IAB Kurzbericht 14/2007.

weniger individuelle Ursache hat. Soziale Präventionsmaßnahmen können hier nur in einem erweiterten Sinne Abhilfe schaffen, etwa wenn der Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen zu einer höheren Erwerbsbeteiligung der Frauen führt.

Zukünftig sollten die sozialen Folgekosten im Bereich der Grundsicherung im Alter jedoch deutlich steigen. Die Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit, die zunehmende Verbreitung geringfügiger Beschäftigung und von Teilzeitbeschäftigung sowie die Absenkung der Rentenversicherungsbeiträge in der Grundsicherung für Arbeit werden sich erst in den nächsten Jahren und Jahrzehnten auswirken. Daher stellen die hier ermittelten *aktuellen* sozialen Folgekosten aus der Perspektive einer langfristig orientierten sozialen Präventionspolitik sehr wahrscheinlich eine Unterschätzung dar.

3.4.4 Die sozialen Folgekosten im Gesundheitswesen

Bei der Abschätzung sozialer Folgekosten im Bereich Gesundheit werden für die Jugend- und die Gesamtbilanz zwei Ansätze verfolgt, die die spezifischen Besonderheiten in den jeweiligen Altersgruppen berücksichtigen und zudem ermöglichen, Mängeln in der Datenverfügbarkeit und -aussagekraft gerecht zu werden.

Prinzipiell ergab sich die Schwierigkeit, aus den zahlreichen in der Literatur und in Studien beschriebenen Zusammenhänge zwischen Sozialstatus und Gesundheit auch eine unterschiedliche *Inanspruchnahme* des Versorgungssystems in der Tiefe abzuleiten, die für eine Schätzung der damit verbundenen Gesundheitsausgaben ausreichend ist.

Nach der Recherche einschlägiger Quellen zum Zusammenhang von sozialer Lage und Morbidität erschlossen sich fünf Datenquellen, die für Analysen in diesem Bereich typischerweise zu Grunde gelegt werden und sich auf das deutsche Gesundheitswesen beziehen:

1. der GEK Gesundheitsreport 1999 mit Schwerpunkt „Arbeitslosigkeit und Gesundheit“,
2. Auswertungen der verschiedenen Gesundheitssurveys des RKI,
3. Auswertungen des Mikrozensus,
4. der BKK Gesundheitsreport (verschiedene Jahrgänge) sowie
5. speziell für den Kindes- und Jugendbereich der Kinder- und Jugendgesundheitsurvey (KiGGS).

Erstere Datenquelle wurde aufgrund der geringen Aktualität ausgeschlossen. Aus den Datenquellen 2 und 3 ergaben sich keine

Inanspruchnahmemuster in Abhängigkeit vom Sozialstatus, die sich mit einschlägigen Krankheitskostenstatistiken in Verbindung bringen lassen. Aussagen, dass Personen in Arbeitslosigkeit oder Personen mit niedrigem Sozialstatus ihre Gesundheit häufiger schlechter einschätzen (subjektive Morbidität) oder den Hausarzt öfter aufsuchen, sind zu unspezifisch, um eine ausreichend valide Schätzung der Folgekosten durchzuführen.

Besser geeignet erscheint der BKK Gesundheitsreport, der die im BKK-System real festgestellten Unterschiede in der Krankenhaus-häufigkeit von pflichtversicherten Beschäftigten und Arbeitslosen für die häufigsten Diagnosegruppen und getrennt nach Geschlecht aufführt. Dieser Report bildet die Basis für die Abschätzung der sozialen Folgekosten im Bereich Gesundheit als Folge von Arbeitslosigkeit.

Für die jüngeren Altersgruppen stellt der Kinder- und Jugendgesundheitsurvey (KiGGS) die valideste und aktuellste Erhebung der Gesundheit bei Kindern und Jugendlichen in Deutschland dar.¹⁰¹ Sie fand in den Jahren 2003 bis 2006 statt und liefert für Deutschland repräsentative Aussagen unter anderem zum Zusammenhang zwischen dem Sozialstatus der Eltern und der Gesundheit der Kinder und Jugendliche (3- bis 17-Jährige). Auf der Basis der KiGGS-Ergebnisse wird daher hier eine Abschätzung der sozialen Folgekosten im Bereich der Kinder- und Jugendgesundheits vorgenommen.

Soziale Folgekosten im Bereich der Kinder- und Jugendgesundheits: Jugendbilanz

Im KiGGS¹⁰² konnten zahlreiche Zusammenhänge zwischen dem Sozialstatus¹⁰³ der Eltern und dem Gesundheitsverhalten bzw. der Gesundheit der Kinder ermittelt werden. Allerdings können diese nur eingeschränkt für eine Kostenabschätzung verwendet werden. So lassen sich aus den gemessenen psychischen Auffälligkeiten bei den KiGGS-Teilnehmern nicht zwangsläufig Erkrankungen ableiten. Sie stellen vielmehr eine Risikogruppe dar, bei der Krankheitsfolgekosten spekulativ bleiben müssen. Ähnliches gilt für Essstörungen. Auch hier konnten nur Hinweise auf mögliche Unterschiede festgestellt werden. Es wurden keine Diagnosen im eigentlichen Sinne erhoben.

101 Robert Koch-Institut (2008): Erkennen - Bewerten - Handeln: Zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland.

102 ebd.

103 Das Merkmal „Sozialstatus“ stellt im KiGGS eine Kombination aus dem Bildungs-, Erwerbs- und Einkommenshintergrund der Eltern dar und ist nicht allein mit materieller Armut bzw. Reichtum gleichzusetzen. Vgl. Lange et al. (2007): Messung soziodemographischer Merkmale im Kinder- und Jugendgesundheitsurvey (KiGGS) und ihre Bedeutung am Beispiel der Einschätzung des allgemeinen Gesundheitszustands. Bundesgesundheitsblatt, Gesundheitsforschung, Gesundheitsschutz 50, no. 5-6: 578-89.

Ein niedriger Sozialstatus der Eltern hat in erster Linie bei Adipositas und ADHS einen signifikanten Einfluss auf die Gesundheit der Kinder. So sind Kinder aus Elternhäusern mit niedrigem Sozialstatus dreimal so häufig von Adipositas betroffen, wie Kinder aus Elternhäusern mit hohem Sozialstatus. ADHS wird bei niedrigem Sozialstatus doppelt so häufig wie bei hohem Sozialstatus diagnostiziert. Die Häufigkeit von ADHS und Adipositas in Abhängigkeit vom Sozialstatus der Eltern ist in Tabelle 32 dargestellt.

Tabelle 32: Häufigkeit von ADHS und Adipositas bei Kindern im Alter von 3 bis 17 Jahren nach Sozialstatus der Eltern in Deutschland

Sozialstatus	ADHS-Lebenszeitprävalenz	Häufigkeit von Adipositas
Niedrig	6,4%	10,0%
Mittel	5,0%	5,8%
Hoch	3,2%	3,3%

Quelle: RKI. 2008. Erkennen - Bewerten - Handeln: Zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland.

Auf der Basis der KiGGS-Daten wird im Folgenden für ADHS und Adipositas geschätzt, wie viel Kinder und Jugendliche im Alter von 3 bis 17 Jahren ohne ADHS und Adipositas aufwachsen würden, wenn die Häufigkeit der jeweiligen Krankheit bei niedrigem Sozialstatus auf die Häufigkeit bei mittlerem Sozialstatus durch wirksame soziale Prävention angehoben werden könnte, sei es durch entsprechende Familienhilfen oder den Ausbau von gesundheitsförderlichen Angeboten in Kindertagesstätten und Schulen.

Zur Ermittlung der direkten medizinischen Kosten, die eingespart werden könnten, ist es notwendig zu wissen, in welchem Umfang die durchschnittlichen Behandlungskosten in dieser Altersgruppe bei Vorliegen der Krankheit die Kosten in einer Kontrollgruppe ohne die Krankheit übersteigen. Für ADHS wird der Kostenunterschied in der Literatur auf 399 Euro pro Jahr geschätzt, wobei es sich um direkte medizinische Ausgaben über alle Sektoren handelt.¹⁰⁴ Für Adipositas hingegen wird lediglich ein Kostenunterschied von rund 25 Euro pro Jahr in dieser Altersgruppe angegeben.¹⁰⁵ Dieser bezieht sich auch nur auf die Kosten in der ambulanten ärztlichen Versorgung. In den anderen Sektoren konnte kein statistisch signifikanter Unterschied festgestellt werden.

104 Schlander, M. et. al. (2008). Health Service Expenditures for Patients with a Diagnosis of Attention-Deficit/Hyperactivity Disorder (ADHD) in Germany - An Age and Gender Specific Analysis, Value in Health 11(6), A588.

105 Wenig, C.M. (2010): The impact of BMI on direct costs in Children and Adolescents: empirical findings for the German Healthcare System based on the KiGGS-study, Eur J Health Econ, DOI 10.1007/s10198-010-0278-7, online veröffentlicht.

Diese Kostenunterschiede werden in der Schätzung mit der Zahl der „sozialstatusbedingten“ Fälle von ADHS bzw. Adipositas bei Kindern und Jugendlichen in NRW multipliziert. Dabei wird unterstellt, dass die im KiGGS erhobenen Häufigkeiten von ADHS und Adipositas sowie die Verteilung des Sozialstatus der Eltern sich in NRW nicht signifikant vom bundesweiten Wert unterscheiden. Am Beispiel „Adipositas“ wird dies verdeutlicht: Hier wird die Annahme zugrunde gelegt, dass 27,5 % der Kinder zwischen 3 und 17 Jahren in Haushalten mit niedrigem Sozialstatus aufwachsen und davon wiederum 10 % adipös sind. Gelingt es durch soziale Prävention, die Häufigkeit von Adipositas in Familien mit niedrigem Sozialstatus auf das Niveau von Familien mit mittlerem Sozialstatus zu reduzieren, könnte der Anteil der adipösen Kinder im Alter von 3 bis 17 Jahren um 0,16 % reduziert werden.¹⁰⁶ Multipliziert man diese Quote mit der Zahl aller Kinder- und Jugendlichen in dieser Altersgruppe, erhält man die hier so bezeichneten „sozialstatusbedingten“ Fälle von Adipositas.

Tabelle 33 stellt die Ergebnisse zusammen. Insgesamt ergeben sich auf dieser Basis soziale Folgekosten von über 5 Mio. Euro pro Jahr – allein in Nordrhein-Westfalen.

Tabelle 33: Geschätzte jährliche soziale Folgekosten im Bereich der Kinder- und Jugendgesundheit in NRW – Jugendbilanz –

	2007	2008	2009
Bevölkerung im Alter von 3 bis 17 Jahren in NRW*	2.717.842	2.781.212	2.833.506
Sozialstatusbedingte Fälle von ADHS in NRW**	10.464	10.708	10.909
Sozialstatusbedingte Fälle von Adipositas in NRW**	31.391	32.123	32.727
Geschätzte soziale Folgekosten	4,96 Mio. €	5,08 Mio. €	5,17 Mio. €

**IT.NRW: Bevölkerung nach Altersgruppen und Geschlecht, Fortschreibung des Bevölkerungsbestandes, Stichtag jeweils der 31.12.*

*** Siehe dazu die Erläuterungen im Text.*

Quelle: Eigene Berechnungen

Soziale Folgekosten der Arbeitslosigkeit im Bereich Gesundheit

Die Daten der BKK Gesundheitsreports unterliegen gewissen Einschränkungen. So sind die festgestellten Unterschiede in der Krankenhaushäufigkeit streng genommen nur für Versicherte der Betriebskrankenkassen gültig (Tabelle 34). Zudem werden nur Unterschiede in den Krankenhaushäufigkeiten berichtet und keine Aussagen zu den anderen Gesundheitssektoren wie etwa dem ambulanten Bereich getroffen. Weiterhin wird nicht nach Empfängern von Arbeitslosengeld I und II unterschieden oder der Bil-

106 $27,5\% \cdot (10,0\% - 5,8\%) = 0,155\%$.

den Hintergrund der Versicherten und andere relevante sozio-ökonomische Indikatoren berücksichtigt. Schließlich handelt es sich nicht um NRW-spezifische Daten.

Tabelle 34: Krankenhausfälle je 1.000 Versicherte nach Erwerbsstatus im Alter von 15 bis unter 65 Jahren im Jahr 2008, BKK-Versicherte, Bundesgebiet

ICD-Hauptgruppe Geschlecht	Pflichtversicherte Beschäftigte	Arbeitslose (ALG I und II)	Differenz
Psychische Störungen			
Frauen	9,2	47,2	38,0
Männer	9,9	72,3	62,4
Herz/Kreislauf			
Frauen	7,5	12,8	5,3
Männer	14,1	26,2	12,1
Verdauungssystem			
Frauen	12,8	21,4	8,6
Männer	15,5	26,6	11,1
Muskeln/Skelett			
Frauen	13,2	22,5	9,3
Männer	14,5	22,9	8,4
Verletzungen			
Frauen	7,9	14,0	6,1
Männer	12,7	23,5	10,8

Quelle: BKK Gesundheitsreport 2009

Die beschriebenen Einschränkungen der Datenbasis sollten bei der Interpretation der geschätzten Höhe der sozialen Folgekosten im Bereich Gesundheit berücksichtigt werden.

Es wird folgendermaßen vorgegangen:

1. Aus dem BKK Gesundheitsreport wird die Differenz der Krankenhaushäufigkeiten zwischen Arbeitslosen und pflichtversicherten Beschäftigten nach Diagnosegruppe und Geschlecht ermittelt. Diese beziehen sich auf die Altersgruppe der 15- bis unter 65-Jährigen.
2. Anschließend werden aus den Krankenhausdiagnosedaten¹⁰⁷ und der Krankheitskostenrechnung¹⁰⁸ der Gesundheitsberichterstattung des Bundes die Kosten je Krankenhausfall ermittelt, die in der Altersgruppe „15 bis unter 65 Jahre“ in diesen Diagnosegruppen für Männer und Frauen anfallen.
3. Die Multiplikation der Kosten je Krankenhausfall mit der Differenz der Krankenhaushäufigkeiten nach Erwerbsstatus

107 Statistisches Bundesamt (2006 u. 2008): Diagnosedaten der Patienten im Krankenhaus, Fachserie 12, Reihe 6.2.1.

108 Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Krankheitskostenrechnung, <http://www.gbe-bund.de>.

ergibt die Mehrkosten im stationären Krankenhausbereich, die je Arbeitslosen im Durchschnitt zu erwarten sind.

4. Für die weiteren Gesundheitssektoren (ambulant, Reha, Pflege, Arzneimittel etc.) wird anhand der relativen Verhältnisse in den Gesamtkosten eine anteilige Zuordnung vorgenommen. Hier muss mangels weitergehender Daten unterstellt werden, dass die Inanspruchnahmepattern jeweils dem im stationären Krankenhausbereich entsprechen.
5. Die Höhe der sozialen Folgekosten ergibt sich schließlich aus der Multiplikation der geschätzten Mehrkosten mit der Zahl der Personen, die im vorigen Kapitel im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende für NRW im Rahmen dieses Projektes eingeschlossen wurde. Bei diesem Personenkreis wurde die Ursache der Arbeitslosigkeit auf individuelle Bildungsmängel zurückgeführt, die durch soziale Präventionsmaßnahmen weitgehend vermieden werden könnten.

Tabelle 35 stellt die jährlichen Krankheitsfolgekosten zusammen, die im Alter von 15 bis unter 65 Jahren für jede von Arbeitslosigkeit betroffene Person *zusätzlich* anfallen. Das ist also der Betrag, um den die Krankheitsfolgekosten bei Arbeitslosigkeit die der pflichtversicherten Beschäftigten übersteigt.

Tabelle 35: Jährliche Krankheitsfolgekosten, die je Arbeitslose/n im Alter von 15 bis unter 65 Jahren zusätzlich anfallen*

ICD-Hauptgruppe Geschlecht	2006 in Euro	2008 in Euro
Psychische Störungen		
Frauen	467	730
Männer	528	743
Herz/Kreislauf		
Frauen	64	73
Männer	115	148
Verdauungssystem		
Frauen	192	231
Männer	200	263
Muskeln/Skelett		
Frauen	138	162
Männer	72	128
Verletzungen		
Frauen	37	41
Männer	52	71
Insgesamt		
Frauen	898	1.237
Männer	967	1.352

* Berücksichtigt sind alle Kosten, die in den einzelnen Sektoren des Gesundheitssystems in Deutschland anfallen (Vertragsärzte, Krankenhäuser, Pflege etc.).
Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis: BKK Gesundheitsreport 2007, 2009, Statistisches Bundesamt (2006 u. 2008): Diagnosedaten der Patienten im Krankenhaus, Fachserie

12, Reihe 6.2.1, Gesundheitsberichterstattung des Bundes: Krankheitskostenrechnung 2006/2008 (www.gbe-bund.de).

Auffällig sind die hohen Kostenunterschiede im Bereich der psychischen Störungen. Auch wenn sich aus diesen Zahlen keine kausalen Zusammenhänge direkt ableiten lassen, geben sie einen Hinweis darauf, dass Arbeitslosigkeit vor allem zu psychischen Problemen führen kann - sei es aufgrund der fehlenden sozialen Kontakte, dem Gefühl der Ausgrenzung oder aufgrund von Existenzängsten.

Multipliziert man die in Tabelle 35 dargestellten Krankheitsfolgekosten mit der Zahl der eingeschlossenen Personen des vorigen Kapitels im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende, ergeben sich somit die sozialen Folgekosten im Bereich Gesundheit (Tabelle 36).

Insgesamt entfallen auf diesen Bereich in der Gesamtbilanz im Jahr 2009 jährliche Kosten von über 700 Euro. Der Anstieg seit 2007 erklärt sich zum einen aus den steigenden Behandlungskosten, zum anderen sind in diesen drei Jahren die Fallzahlen sowohl im Kindes- und Jugendbereich (Tabelle 33) als auch bei den eingeschlossenen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (Tabelle 25) gestiegen.

Tabelle 36: Entwicklung und Zusammensetzung der jährlichen sozialen Folgekosten im Bereich Gesundheit in NRW – Jugendbilanz/Gesamtbilanz –

Jahr	Jugendbilanz	Krankheitsfolgekosten der Arbeitslosigkeit*	Gesamtbilanz
	In Mio. Euro	In Mio. Euro	In Mio. Euro
	1	2	1+2
2007	4,96	521,7	526,6
2008	5,07	606,5	611,6
2009	5,17	712,3	717,5
2007-2009	4,3%	36,5%	36,2%

** Zur Vergleichbarkeit mit den Ergebnissen aus den anderen Bereichen wurde mittels einer Trendfortschreibung die Werte für 2007 und 2009 errechnet. Die Krankheitskostenrechnung der Gesundheitsberichterstattung des Bundes liegt nur für die Jahre 2006 und 2008 vor.
Quelle: Eigene Berechnungen*

Die tatsächlichen Kosten dürften jedoch deutlich höher sein, da hier aus methodischen Gründen nur ein Ausschnitt der sozialen Ungleichverteilung von Gesundheitschancen in die Kalkulation aufgenommen werden konnte.

3.5 Die indirekten Kosten unzureichender Bildungsabschlüsse im Detail

Arbeitnehmer können durch einen besseren Bildungsabschluss ihr eigenes Einkommen erhöhen. Empirische Studien belegen, dass ein zusätzliches Bildungsjahr in Industrieländern zu einer durchschnittlichen individuellen Lohnsteigerung in Höhe von 6,5 % führt. In Ländern mit weniger regulierten Arbeitsmärkten kann dieser Effekt sogar bis zu 9 % betragen. Zwischen innerbetrieblicher Ausbildung und der individuellen Lohnhöhe besteht ebenfalls eine nachweisbare Beziehung. Ein Jahr betrieblicher Ausbildung erhöht den Lohn um bis zu 5 %.

Es ist ebenfalls anzunehmen, dass höhere Bildungsabschlüsse einen positiven Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Produktivität leisten. Hinsichtlich des Umfangs dieses Beitrags herrscht allerdings noch Unklarheit, da eine zuverlässige Messung dieser Effekte mit diversen methodischen Problemen behaftet ist. Nach derzeitigem Wissensstand erhöht ein Jahr zusätzliche Schulbildung in einer Volkswirtschaft bei sonst unveränderten Rahmenbedingungen die Arbeitsproduktivität kurzfristig bereits um 5 %. Längerfristig kann die Produktivität noch um weitere 5 % steigen, da eine höhere Bildung den technologischen Fortschritt begünstigt.¹⁰⁹

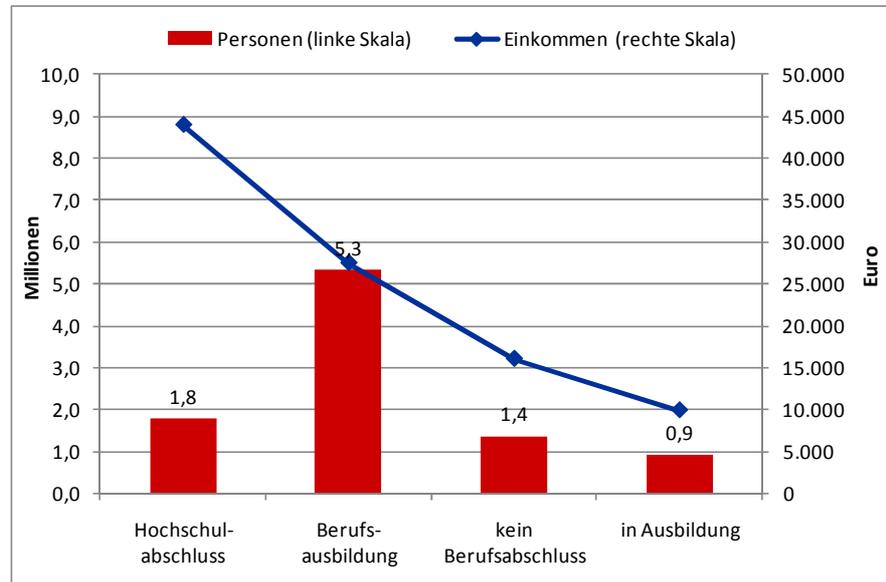
Die Bruttoerwerbseinkommen nach Bildungsabschlüssen in NRW

Über das gesamte Jahr 2008 hinweg waren in NRW etwa 9,4 Mio. Personen erwerbstätig.¹¹⁰ In der Abbildung 16 sind in Abhängigkeit der beruflichen Bildung sowohl die Zahl der Erwerbstätigen als auch deren durchschnittliches, jährliches Bruttoerwerbseinkommen dargestellt. So haben in NRW rund 1,4 Mio. Personen keinen Berufsabschluss. Deren durchschnittliches Bruttoerwerbseinkommen betrug im Jahr 2008 rund 16.000 Euro. Daneben haben in NRW 5,3 Mio. Erwerbstätige eine Berufsausbildung und weitere 1,8 Mio. Personen eine Hochschulausbildung. Das Einkommen dieser beiden Gruppen ist mit 27.500 Euro bzw. 44.000 Euro deutlich höher als das der Personen ohne Berufsabschluss.

109 Vgl. Fuente, Ciccone (2002): Das Humankapital in der wissensbasierten globalen Wirtschaft.

110 SOEP 2009, eigene Berechnungen. Zum Vergleich: gemäß der Erwerbstätigenrechnung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder waren im Jahresdurchschnitt 2008 in NRW nur 8,7 Mio. Personen erwerbstätig. Die Differenz ergibt sich aus der unterschiedlichen Definition von „Erwerbstätigkeit“. Hier wird jede Person als erwerbstätig angesehen, die ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit erzielt.

Abbildung 16: Erwerbstätige Personen und Bruttoerwerbseinkommen in NRW nach Berufsbildung im Jahr 2008

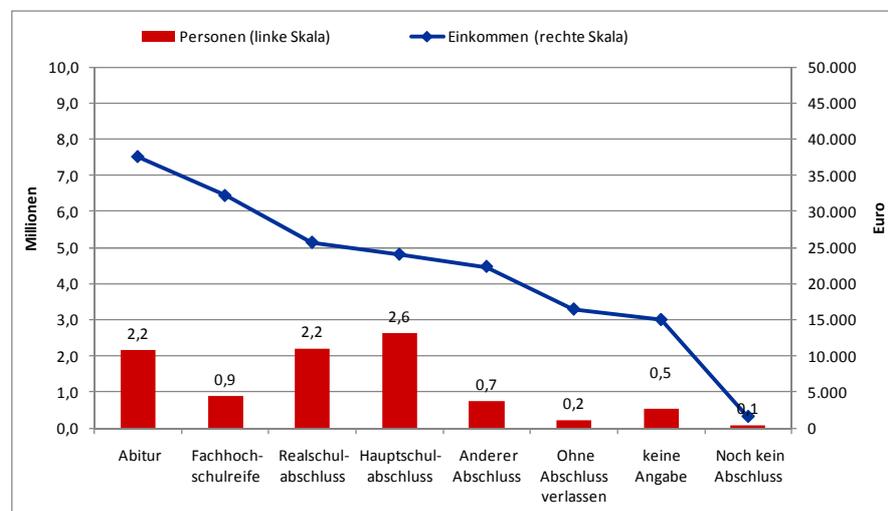


Quelle: SOEP 2009, Eigene Berechnungen

Unterscheidet man die erwerbstätige Bevölkerung NRW nach dem Schulabschluss, fallen die Einkommensunterschiede zwischen den gewählten Gruppen zwar etwas geringer, aber immer noch sehr deutlich aus (Abbildung 17).

Bemerkenswert ist, dass die Gruppe der Personen ohne Schulabschluss sehr klein ist. Da diese Ergebnisse auf einer Umfrage beruhen, kann man davon ausgehen dass ein großer Teil der Personen, die keine Angaben gemacht haben, in der Tat über keinen Schulabschluss verfügen. Auch sprechen die sehr niedrigen Bruttoerwerbseinkünfte dieser Gruppe für diese These.

Abbildung 17: Erwerbstätige Personen und Bruttoerwerbseinkommen in NRW nach Schulbildung im Jahr 2008



Quelle: SOEP 2009, Eigene Berechnungen

Methodik der Berechnung der indirekten sozialen Folgekosten

In den nachfolgenden Berechnungen werden mit Hilfe des Prognos Mikrosimulationsmodells (s. Kasten 1) Einkommensunterschiede von Personen mit unterschiedlichen Bildungsabschlüssen quantifiziert. Dazu werden sämtliche erwerbstätige Personen¹¹¹ identifiziert, die

1. eine abgeschlossene Berufsausbildung,
2. keine abgeschlossene Berufsausbildung,
3. einen Hauptschulabschluss bzw.
4. keinen Schulabschluss

aufweisen.¹¹²

Für diese beiden Personengruppen wird in Abhängigkeit des Alters und des Geschlechts die jeweilige Verteilung der Bruttoerwerbseinkommen in NRW ermittelt.

Am Beispiel der Männer mit abgeschlossener Berufsausbildung stellt Tabelle 37 die Einkommensverteilung dar.

Tabelle 37: Einkommensverteilung von Männern mit abgeschlossener Berufsausbildung im Jahr 2008 in NRW, Jahresbruttoeinkommen in Euro

Altersgruppe (von ... bis unter ... Jahre)	Quintil*				
	1.	2.	3.	4.	5.
15 - 20	551	2.855	5.294	8.503	14.991
20 - 25	3.332	6.897	9.713	15.272	24.754
25 - 30	6.186	13.280	18.464	25.694	34.302
30 - 35	11.344	21.204	24.335	29.210	42.491
35 - 40	14.709	24.897	31.054	38.033	53.749
40 - 45	17.159	29.968	34.172	39.111	62.106
45 - 50	12.102	26.464	32.636	39.142	62.726
50 - 55	11.981	28.590	32.897	39.890	62.982
55 - 60	10.815	27.827	35.174	41.978	100.000
60 - 65	7.853	22.340	32.803	40.796	61.777

**Quintile zerlegen die Einkommensverteilung in fünf Teile gleichen Umfangs. Im 1. und damit untersten Quintil sind bspw. 20% der Erwerbstätigen der jeweiligen Alters- und Geschlechtsgruppe mit dem niedrigsten Einkommen enthalten.*

Quelle: SOEP 2009, Eigene Berechnungen

¹¹¹ Hierunter fallen alle Personen, die im Jahr 2008 Einkünfte aus Erwerbstätigkeit hatten.

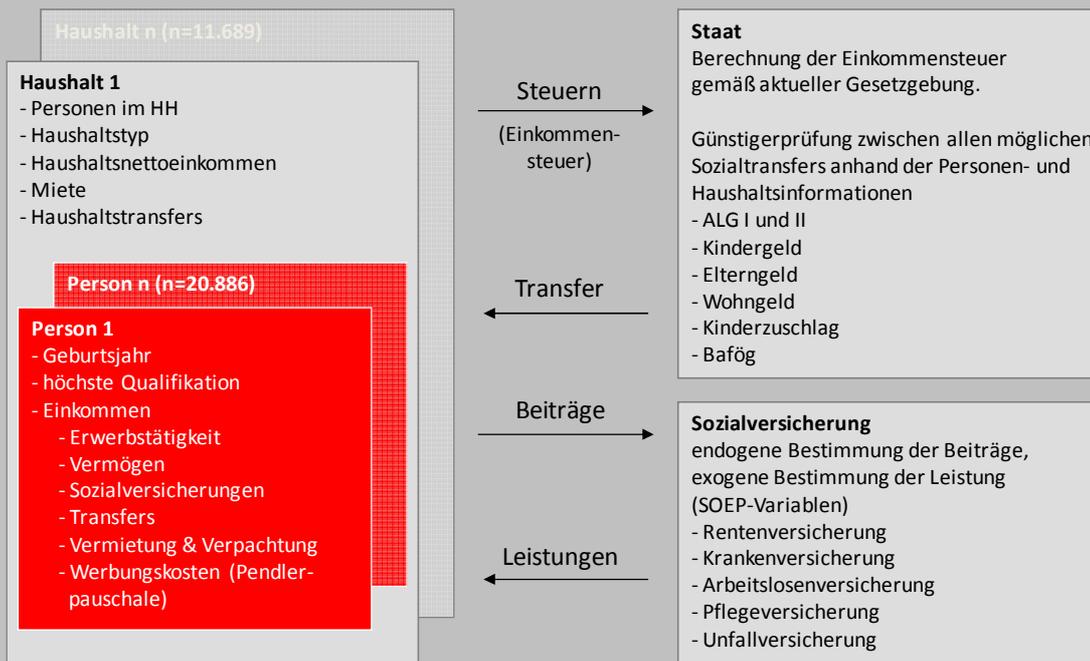
¹¹² In der Berechnung der sozialen Folgekosten werden nur die Kosten, die sich aus den fehlenden Berufsabschlüssen ergeben, einbezogen. Wie gezeigt wird, stellen diese den größten Kostenblock dar. Die Darstellung der Ergebnisse für fehlende Schulabschlüsse erfolgt lediglich nachrichtlich.

Kasten 1: Kurzbeschreibung des Prognos-Mikrosimulationsmodells

Das Mikrosimulationsmodell der Prognos ist ein statisches Steuer- und Transfermodell zur empirischen Analyse der Auswirkungen von Steuern, Sozialabgaben und Sozialtransfers auf die Einkommen privater Haushalte in Deutschland sowie deren Aufkommenswirkungen für die öffentliche Hand.

Mit dem zur Verfügung stehenden Modell können erstens detailliert die Auswirkungen steuer- oder transferrechtlicher Bestimmungen nachvollzogen werden. Neben den Auswirkungen einzelner Maßnahmen im Steuer- oder Transferrecht hinsichtlich des Wirkungsumfangs und des betroffenen Personenkreises (Vorher-Nachher-Analysen) ermöglicht das Modell fundierte Evaluationen sämtlicher bestehender Sozialtransfers sowie steuerrechtlicher Regelungen hinsichtlich ihrer Kosten und Nutzen (Ist-Analysen). Drittens erlaubt das Mikrosimulationsmodell Optimierungsrechnungen. Dazu werden für bestimmte Zielgruppen Zielgrößen definiert, für die das Modell unter diversen Nebenbedingungen (zum Beispiel möglichst niedrigen fiskalischen Kosten) eine optimale Ausgestaltung der erforderlichen Maßnahmen berechnen kann. Folgende Abbildung stellt die Struktur und die Funktionsweise des Mikrosimulationsmodells der Prognos schematisch dar.

Abbildung 18: Struktur und Funktionsweise des Prognos-Mikrosimulationsmodells



Als Datengrundlage für das Mikrosimulationsmodell wird das Sozio-Oekonomische Panel (SOEP) herangezogen, da es

- die für die Berechnungen erforderlichen Personen- und Haushaltsmerkmale enthält,
- eine ausreichende Fallzahl aufweist und
- repräsentativ für die deutsche Bevölkerung ist.

Im Jahr 2009 wurden für das SOEP rund 21.000 erwachsene Personen aus fast 11.700 Haushalten befragt.

In einem zweiten Schritt wird Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung bzw. ohne Schulabschluss ein hypothetisches Erwerbseinkommen zugewiesen. Alle Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung erhalten das Bruttoerwerbseinkommen der Personen mit Berufsabschluss. Allen Personen ohne Schulabschluss wird das Erwerbseinkommen der Personen mit einem Hauptschulabschluss zugewiesen. Die Zuordnung der Einkommen richtet sich nach dem aktuellen Einkommensquintil, dem Alter und dem Geschlecht. Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse werden somit durch die Berücksichtigung der Einkommensquintile indirekt berücksichtigt.

Beispiel Angenommen, ein Mann im Alter zwischen 35 und 40 Jahren, der keine Berufsausbildung hat, erzielt ein jährliches Bruttoeinkommen von 30.000 Euro. Mit diesem Einkommen würde sich der Mann im 4. Einkommensquintil befinden. Entsprechend der Tabelle 37 wird diesem Mann in der Simulation ein hypothetisches Bruttoeinkommen in Höhe von 38.033 Euro zugewiesen.

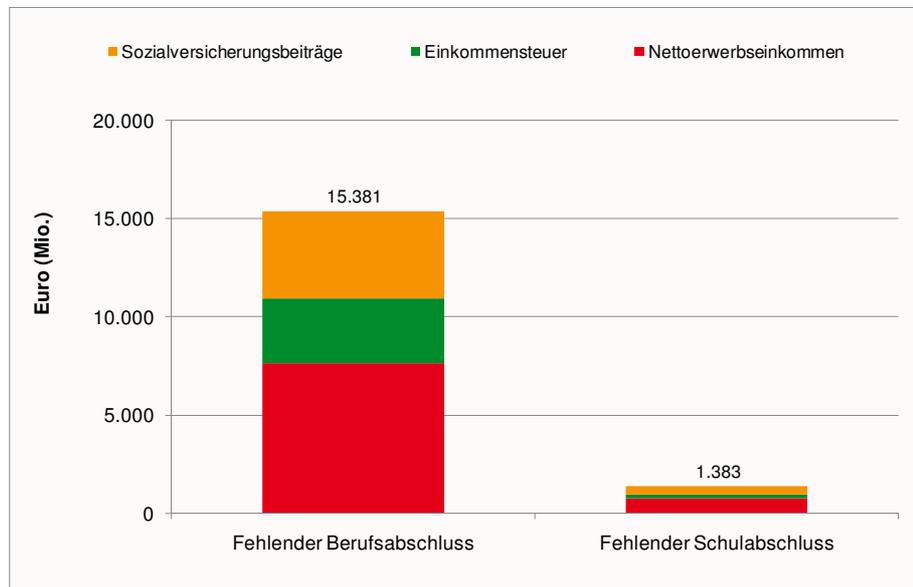
Unter Zuhilfenahme des mikroökonomischen Simulationsmodells der Prognos wird schließlich auf aggregierter Ebene die sich ergebenden Effekte für die Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge ermittelt.

Ergebnisse

Personen ohne Berufsausbildung könnten zusätzliche Bruttoeinkommen in einer Größenordnung von rund 15,381 Mrd. Euro pro Jahr erwirtschaften, wenn sie über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen würden. Dabei entfallen 7,7 Mrd. Euro auf Nettoerwerbseinkommen, 3,3 Mrd. Euro auf die Einkommensteuer und 4,45 Mrd. Euro auf Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil) (Abbildung 19).

Die Einkommenspotenziale bei den Schulabschlüssen erreichen aufgrund der deutlich geringeren Fallzahlen mit insgesamt 1,383 Mrd. Euro lediglich einen Bruchteil der Effekte, die beim Erreichen einer Berufsausbildung zu erwarten sind. Da die Effekte bei derartigen geringen Fallzahlen sehr sensibel auf einzelne Ausreißer reagieren, sollten die hierbei ermittelten Ergebnisse entsprechend zurückhaltend interpretiert werden. Sie werden auch aus diesem Grunde in der Ergebnisdarstellung der sozialen Folgekosten nicht mit aufgenommen.

Abbildung 19: Entgangene jährliche Einnahmen aufgrund fehlender Berufs- bzw. Schulabschlüsse in NRW im Jahr 2008



Quelle: SOEP 2009, Eigene Berechnungen

Die Verteilung der 15,381 Mrd. Euro auf die jeweiligen Kostenträger zeigt Tabelle 38. Es entfallen von den potenziellen Mehreinnahmen höherer Berufsabschlüsse 1,314 Mrd. Euro (42,5 % der Einkommensteuer nach Abzug des Solidaritätszuschlags) auf das Land NRW. Den übrigen Teil der Einkommenssteuer teilen sich Bund und Länder, wobei der Bund 42,5 % der Einkommensteuer sowie den gesamten Solidaritätszuschlag erhält.

Tabelle 38: Entgangene Einnahmen aufgrund fehlender Berufs- bzw. Schulabschlüsse in NRW im Jahr 2008 nach Trägern

	Berufsausbildung	Schulbildung
NRW	1.314	81
Bund	1.494	92
Kommunen	464	29
Sozialversicherung	4.450	402
Gesellschaft	7.659	779
Gesamt	15.381	1.383

Quelle: SOEP 2009, Eigene Berechnungen

Volkswirtschaftlicher Multiplikatoreffekt

Da besser ausgebildete Arbeitnehmer ein höheres Lohnniveau erreichen, wird hierdurch auf direktem Weg ein höheres Bruttoinlandsprodukt erzielt. Höhere Löhne führen darüber hinaus aber auch zu einer Ausweitung des privaten Konsums, wodurch es zu einer höheren volkswirtschaftlichen Nachfrage und damit zu weiteren Produktionssteigerungen kommt.

Die Höhe dieses so genannten Multiplikatoreffekts ist abhängig von der Konsum- bzw. Sparquote einer Volkswirtschaft. Empirische Analysen zeigen, dass sich in Deutschland ein Multiplikator in Höhe von 2,44 ergibt. Das heißt, aus einem Euro zusätzlichen Einkommen entstehen im Kreislauf der Wirtschaft über den Multiplikatoreffekt insgesamt 2,44 Euro zusätzliches Bruttoinlandsprodukt. Das zuvor berechnete zusätzliche Einkommen in Höhe von 15,381 Mrd. Euro zieht somit eine volkswirtschaftliche Produktionssteigerung von über 37,5 Mrd. Euro nach sich. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich die Multiplikatoreffekte auf Deutschland und nicht NRW beziehen, da nicht 100 % des Konsums auf ein Bundesland allein entfallen.¹¹³

Diese Simulation stellt ein Maximalszenario im Status-Quo dar, da angenommen wird, dass *alle* Erwerbstätigen mit geringen Bildungsabschlüssen einen höheren Bildungsabschluss erzielen können und sich entsprechende Einkommenseffekte ergeben. Ein solches Ziel ließe sich nur langfristig erreichen und setzt eine umfangreiche Förderung der Berufsausbildung voraus. Zudem muss der Arbeitsmarkt ein solches Mehrangebot an qualifizierten Arbeitskräften aufnehmen und entsprechend vergüten können. Vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden Fachkräftemangels¹¹⁴ erscheint dies mittel- bis langfristig als durchaus realistisch.

¹¹³ Vgl. Plötscher et al. (2004): Fiskalpolitik in Deutschland: Eine empirische Analyse am Beispiel des Vorziehens der Steuerreform.

¹¹⁴ Prognos (2010): Arbeitslandschaft 2030 – Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise, Studie im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.

4 Schlussfolgerungen

Die folgenden Handlungsempfehlungen beziehen sich auf der strategischen Ebene auf die Notwendigkeit einer Dauerbeobachtung sozialer Folgekosten. Dazu sind sowohl die geeigneten Kennzahlen festzulegen als auch die für die Dauerbeobachtung notwendige Datenbasis sicherzustellen. Des Weiteren bedarf es einer Systematisierung bereits etablierter präventiver Strategien und der Evaluation der Effekte sowie der Organisation eines landesweiten Transfers. Auf der operativen Ebene verdeutlichen die vorgelegten Befunde, dass alternativlos ein Konzept der frühen Familienhilfe und der frühen Förderung und Kompensation schwieriger Erziehungsmilieus in den Einrichtungen der vorschulischen und schulischen Bildung entwickelt und ausgebaut werden muss. Die hohen Kosten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende können mittelfristig nur abgebaut werden, wenn die Förderung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger aller Altersgruppen intensiviert wird.

1. Kontinuierliche Bilanzierung sozialer Folgekosten etablieren

Nachhaltige präventive Sozialpolitik erfordert eine kontinuierliche Bilanzierung der sozialen Folgekosten. Dazu ist es notwendig, die Kostendaten und Fallzahlen aus den in dieser Studie identifizierten Bereichen zukünftig auf Landes- und kommunaler Ebene regelmäßig zusammenzuführen.

Die einbezogenen Daten werden in der Regel jedoch für andere Zwecke erhoben. Das führte in dieser Studie dazu, dass ein Teil der ermittelten Folgekosten auf Schätzungen beruhen, denen weitreichende Annahmen zu Grunde liegen. Im Zuge einer kontinuierlichen Erfassung sozialer Folgekosten sollte daher die Chance ergriffen werden, die Erhebung und Zusammenstellung dieser Daten zu überarbeiten. Zudem könnten so auch andere Bereiche sozialer Folgekosten einbezogen werden, für die sich bislang die Datenbasis als zu schwach erwiesen hat, um sie in der Bilanzierung einzubeziehen.

Im Detail lassen sich für die einzelnen Bereiche folgende Schlussfolgerungen ziehen:

Inobhutnahmen und familienersetzende und -ergänzende Hilfen zur Erziehung

Die verfügbaren Informationen sind im Bereich der Jugendhilfe bereits sehr aussagekräftig. Es lässt sich lediglich nennen, dass die Fallzahlen in der Hilfe zur Erziehung bislang nur als Stichtagszahlen ausgewiesen werden. Geeigneter wäre die Erhebung von durchschnittlichen Fallzahlen pro Jahr, da Stichtagsangaben stark

von dem gewählten Stichtag abhängen und zu einer regelmäßigen Über- oder Unterschätzung führen können.

Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit als Teil des so genannten Übergangssystems

Die Personal- und Sachkosten konnten in diesem Bereich nur geschätzt werden. Es fehlt derzeit eine differenzierte Aufstellung Kostenarten für die einzelnen Schulformen in den Berufs- und Förderberufskollegs.

Des Weiteren ist die Gesamtzahl der Personen, die an den Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit teilnehmen, bisher nicht bekannt. Die Ursache dafür liegt zum einen in der nicht eindeutigen Abgrenzung der Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit zu anderen Formen der Berufsausbildung. Daher mussten hier Schätzungen vorgenommen werden. Zum anderen lassen sich die Schüler/innen in den Berufskollegs nicht in Bezug setzen zu den Teilnehmern an Fördermaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit, die sich speziell an Jugendliche richten. Hier kann es zu Doppelzählungen kommen, da die Jugendlichen an beiden Maßnahmen teilnehmen können.

Um eine validere Datenbasis zu erhalten, sollte das Übergangssystem eindeutig vom Berufsausbildungssystem abgegrenzt und die Fallzahlen der einzelnen Maßnahmenträger zusammengeführt werden.

Jugendkriminalität

Die Kostenschätzung im Bereich der Jugendkriminalität basierte auf einer Sonderauswertung der jeweils zuständigen Ministerien. Es wurden u.a. durchschnittliche Strafvollzugskosten und Verfahrenskosten verwendet, die in dieser Form, womöglich eine Unterschätzung darstellen.

Dies ließe sich beheben, wenn die Kosten des Jugendstrafvollzugs regelmäßig gesondert ermittelt würden. Ähnlich wie bei den stationären Hilfen zur Erziehung werden im Strafvollzug lediglich Stichtagserhebungen durchgeführt. Stattdessen wäre es zielführender, wenn die durchschnittliche jährliche Belegung der Gefängnisse ausgewiesen würde.

Zur Schätzung der Verfahrenskosten wurden in dieser Studie die Gesamtkosten der Amtsgerichte je Eingang verwendet. Es ist zu vermuten, dass Verfahren, die zu einer Jugend- bzw. Freiheitsstrafe führen zu höheren Kosten führen. Diese Mehrkosten sollten zukünftig ausgewiesen werden.

Des Weiteren existieren bislang keine landesweiten Daten zu den Kosten der Jugendgerichtshilfe, die in dieser Studie auf der Basis

der Kosten einer Kommune geschätzt wurden. Zur Bilanzierung der Verfahrenskosten sollten diese Daten erhoben und auf der Landesebene zusammengefasst werden.

Es sollte weiterhin geprüft werden, ob zusätzlich ein Teil der Kosten für den Jugendarrest als soziale Folgekosten angesehen werden könnte.

Die Ermittlung der polizeilichen Gesamtkosten zur Verhütung und Verfolgung der Kriminalität junger Mehrfachtatverdächtiger, wurde erstmalig vom zuständigen Ministerium vorgenommen. Im Zuge einer kontinuierlichen Bilanzierung sollte diese Schätzung verstetigt und gegebenenfalls weiter ausdifferenziert werden.

Maßregelvollzug

Die Diagnosestatistik im Maßregelvollzug lässt bislang keine eindeutige Fallzahlerhebung nach Diagnosen zu. Vielmehr lassen sich aufgrund von Mehrfachdiagnosen Doppelzählungen nicht ausschließen. Es wäre zu prüfen, wie eine eindeutige Erhebung diagnosebezogenen Fallzahlen sichergestellt werden kann.

Grundsicherung für Arbeitsuchende

Als problematisch erwies sich im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende, dass der Bildungshintergrund nicht für alle erwerbstätigen Hilfebedürftigen erhoben wird. Dieser ist lediglich für die als arbeitslos gemeldeten Personen bekannt, die aber nicht einmal die Hälfte aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen repräsentieren. Da sich über die fehlende Schul- bzw. Berufsausbildung der eingeschlossene Personenkreis definiert, sollte auch für die nicht arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen – zumindest stichprobenartig – der Bildungshintergrund erhoben werden.

In diesem Zusammenhang wäre auch eine regelmäßige Erhebung der Arbeitslosenquote in Abhängigkeit vom Bildungsabschluss durch die Bundesagentur für Arbeit sinnvoll. Diese würden die Grundlage dafür bilden, die Risiken unzureichender Bildungsabschlüsse valide abzuschätzen.

Gesundheit

Die größte Unsicherheit liegt in der Schätzung der sozialen Folgekosten, die im Gesundheitssystem anfallen. Gesundheitliche Beeinträchtigungen, die sich aus prekären sozialen Lagen ergeben, führen zum Teil erst mit langfristiger Verzögerung zu einer höheren Krankheitslast. Zudem lassen sich die Ursachen einer Erkrankung zumeist nicht monokausal erklären und auf einzelne Einflussfaktoren zurückführen. Schließlich erschwert der Umstand, dass die zur Verfügung stehenden Daten im Gesundheitswesen über mehrere Datenhalter verteilt sind und aus Gründen des Da-

tenschutz zum Teil nicht zusammengeführt werden können, eine valide Schätzung der sozialen Folgekosten.

Zum Zwecke einer kontinuierlichen Bilanzierung wird angeregt, mit den gesetzlichen Krankenkassen in NRW zusammenzuarbeiten. Mit deren Unterstützung ließen sich Aspekte der sozialen Folgekosten im Gesundheitssystem tiefergehender analysieren.

2. Wirksamkeit sozialer Präventionsmaßnahmen evaluieren

Das geschätzte Einsparpotenzial sozialer Folgekosten zu heben, setzt voraus, dass die Wirksamkeit sozialer Präventionsmaßnahmen in den betrachteten Bereichen evaluiert wird.

Dazu sollten die bisher in Nordrhein-Westfalen gemachten Erfahrungen einzelner Kommunen – wie z.B. Mo.Ki in Monheim – auf Landesebene zusammengetragen und einer systematischen Evaluierung zugeführt werden. Ergänzend würden nationale und internationale Erkenntnisse auf diesem Gebiet gesammelt und den nordrhein-westfälischen Erfahrungen gegenüber gestellt werden. So ließen sich vielversprechende „best practice“-Ansätze identifizieren und landesweit in die Praxis umsetzen. Für den Bereich der Jugendkriminalität wurden ähnliche Empfehlungen bereits von der Enquetekommission „Prävention“ gegeben.¹¹⁵

Eine mittel- bis langfristige Erfolgskontrolle stellt die in Punkt 1 angeregte kontinuierliche Bilanzierung der sozialen Folgekosten sicher.

3. Frühe Familienhilfen stärken

Die Bilanzierung der sozialen Folgekosten ergibt, dass die Ausgaben in der Kinder- und Jugendhilfe, die sich allein auf die Inobhutnahmen und stationären Hilfen zur Erziehung beziehen, mittelfristig das größte Einsparpotenzial bergen. Sie stellten mit 1,146 Mrd. Euro pro Jahr fast die Hälfte der gesamten Jugendbilanz dar. Jede vermiedene Heimunterbringung erspart jährlich Kosten in Höhe von fast 51 Tsd. Euro.

Daraus lässt sich ableiten, dass ein Schwerpunkt der sozialen Prävention darin liegen sollte, den Bereich der frühen Familienhilfen weiter zu stärken.

¹¹⁵ Bericht der Enquetekommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine effektive Präventionspolitik in Nordrhein-Westfalen.

Ausbau frühkindlicher Förderung als Beispiel sozialer Primärprävention

Der Ausbau der frühkindlichen Förderung hat weitreichende positive Effekte für die Gesellschaft. Die Bildungschancen, insbesondere von Kindern aus bildungsfernen Schichten, werden verbessert. Mehrere Studien belegen, dass Maßnahmen zur frühkindlichen Förderung zu einer signifikanten Steigerung des Bildungsniveaus führen.¹¹⁶ Aus dieser quantitativen wie qualitativen Erhöhung der Bildungsabschlüsse resultiert eine Verbesserung der Beschäftigungslage, die sich in einer höheren volkswirtschaftlichen Wertschöpfung und Mehreinnahmen des Staates ausdrücken. Das Institut der deutschen Wirtschaft ermittelt Einsparpotenziale und Einnahmengewinne durch die konsequente Einführung frühkindlicher Bildung (U3) für alle Kinder gegenüber dem Status quo (2007) von rund 35 Mrd. Euro.¹¹⁷

Aus fiskalischer Sicht wird eine langfristige reale Rendite von ca. 8 % als plausibel angesehen. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Fritschi et al. (2008): Sie beziffern den Nettonutzen auf 13.616 Euro pro betreutem Kind, was einer langjährigen Verzinsung der Investitionen zu jährlich 7,3 % entspräche. Hochgerechnet ergibt sich somit ein Nettonutzen von 2,1 Mrd. Euro pro Geburtsjahrgang bzw. pro Jahr für Deutschland.

Internationale Studien, z.B. in den USA, zeigen außer diesen langfristigen Effekten auch Einsparungspotentiale, welche schon kurz- bis mittelfristig wirksam werden. Durch geringere Aufwendungen im Schulbetrieb durch verminderten Bedarf an Nachhilfe und sinkende Kosten hinsichtlich der Wiederholung von Klassenstufen lässt sich ein Teil der finanziellen Mehrbelastung durch erweiterte Fördermaßnahmen im frühkindlichen Bereich zeitnah gegenfinanzieren.

Zudem ergeben sich weitere sozioökonomische Nutzeneffekte durch die Möglichkeit für Mütter und Väter mit Kindern im Alter von 1 bis 12 Jahren ihre – bisher aufgrund fehlender Kinderbetreuungsangebote – nicht realisierten Erwerbswünsche umzusetzen. Prognos hat allein in diesem Bereich zusätzliche fiskalische Gesamteffekte für Deutschland in Höhe von bis zu 15 Mrd. Euro jährlich ermittelt.¹¹⁸ Dies würde zudem einen Beitrag dazu leisten, den absehbaren Fachkräftemangel in Deutschland zu mildern.¹¹⁹

-
- 116 Fritschi, T., Oesch, T. (2008): Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland, Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern, Bertelsmann Stiftung.
- 117 Plünnecke, A., Seyda, S. (2007): Wachstumseffekte einer bevölkerungsorientierten Familienpolitik, IW-Analysen, Nr. 27, Köln. Diekmann, Plünnecke, Seyda (2008): Sozialbilanz Familie - Eine ökonomische Analyse mit Schlussfolgerungen für die Familienpolitik; genannt werden: höhere Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen 30,5 Mrd. Euro, geringere Arbeitslosenunterstützung gering Qualifizierter 4,2 Mrd. Euro, geringere Nachqualifizierungskosten 0,9 Mrd. Euro.
- 118 Vgl. Prognos (2010): Forschungsprojekt - Einnahmefekte des Ausbaus von Kindertageseinrichtungen. Ausgehend von der Annahme, dass durch entsprechende Maßnahmen 2,1 Mio. Eltern eine (vermehrte) Arbeitstätigkeit aufnehmen, ergeben sich entsprechende Mehreinnahmen in der Sozialversicherung und in der Einkommensteuer.
- 119 Prognos (2010): Arbeitslandschaft 2030 – Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise, Studie im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.

4. Intensivierung der Förderung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger aller Altersgruppen

Die sozialen Folgekosten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende stellen in der Altersgruppe bis unter 65 Jahren, den mit Abstand größten Kostenblock dar. Durch mehr Investitionen in sozialpräventive Maßnahmen im Kindes- und Jugendalter lassen sich in diesem Bereich nur über einen langfristigen Zeithorizont Kosten einsparen. Mittelfristig bietet jedoch die Intensivierung der Förderung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger eine Chance, auch in den höheren Altersgruppen Unabhängigkeit von sozialen Transferleistungen zu schaffen. Dabei sollte das soziale Umfeld einbezogen werden und die Stärkung der individuellen Ressourcen im Vordergrund stehen. Eine Fokussierung allein auf die Vermittlung einer Beschäftigung ist dagegen weniger zielführend. Sie sollte ergänzt werden um eine gegebenenfalls intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung, die sich an alle Altersgruppen richtet.

Neben der Förderung sollten auch die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung weiter verbessert werden. Um höhere Arbeitsanreize zu schaffen, wurden bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II auch die Anrechnungsregeln für Erwerbseinkommen verändert. Hierbei wurde speziell die Berechnung des so genannten „Erwerbstätigenfreibetrags“ verändert, mit dessen Hilfe geregelt wird, welchen Teil des zusätzlichen Erwerbseinkommens Beziehende von Arbeitslosengeld II einbehalten dürfen – und welcher Teil auf das Arbeitslosengeld angerechnet wird. Für einen Großteil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ergeben sich damit Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung. Entgegen der ursprünglichen Intention entstehen vor allem bei großen Bedarfsgemeinschaften jedoch Situationen, in denen der durch zusätzliche Arbeitsanstrengungen erworbene Zuverdienst durch die Reduktion der Transferleistungen fast vollständig aufgehoben wird. Diese inversen Anreize zu beheben, stellt ein naheliegendes Ziel dar.

5 Glossar

Kinder- und Jugendhilfe

Unter Kinder- und Jugendhilfe sind alle Leistungen und Aufgaben öffentlicher und freier Träger zugunsten junger Menschen und deren Familien zusammengefasst. Die bundesgesetzlichen Regelungen sind im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) zusammengefasst. Der Kern des Gesetzes ist sein Artikel 1, das SGB VIII.

Inobhutnahme

Besteht eine dringende Gefahr für das Wohl eines Kindes oder Jugendlichen oder bittet ein Kind oder Jugendlicher darum in Obhut genommen zu werden, ist das Jugendamt zu dessen vorläufiger Aufnahme und Unterbringung berechtigt und verpflichtet. Die Inobhutnahme gehört zu den Aufgaben der Jugendhilfe und umfasst die Befugnis, ein Kind oder einen Jugendlichen bei einer geeigneten Person, in einer geeigneten Einrichtung oder einer sonstigen Wohnform vorläufig unterzubringen.¹²⁰

Hilfen zur Erziehung

Unter Hilfen zur Erziehung versteht man staatliche Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe¹²¹ für Familien mit Kindern, wenn eine dem Kindeswohl entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist. Zu den verschiedenen Angeboten zählen: Erziehungsberatung, soziale Gruppenarbeit, Erziehungsbeistand, sozialpädagogische Familienhilfe, Erziehung in einer Tagesgruppe, sowie die familienersetzenden und –ergänzenden Hilfen (Vollzeitpflege, Heimerziehung, intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung).

Vollzeitpflege

Die Vollzeitpflege gehört zu den Hilfen zur Erziehung und bedeutet die zeitweise oder dauerhafte Unterbringung eines Kindes in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle, wenn nach Einschätzung des Jugendamtes akute Kindeswohlgefährdung vorliegt.¹²²

Heimunterbringung

Die Heimunterbringung zählt zu den Erziehungshilfen und ist eine besondere Form der Vollzeitpflege. Im Rahmen dieser Hilfeart können junge Menschen sowohl in Heimen mit sozial- und heilpädagogischer oder therapeutischer Zielsetzung untergebracht wer-

120 SGB VII, §42

121 SGB VIII, §27

122 SGB VIII, §33

den als auch in selbstständigen, pädagogisch betreuten Jugendwohngemeinschaften sowie in der Form des betreuten Einzelwohnens.¹²³

Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung

Die intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung richtet sich an Jugendliche, die von anderen Angeboten der Jugendhilfe nicht erreicht werden und einer intensiven Unterstützung zur sozialen Integration und zu einer eigenverantwortlichen Lebensführung bedürfen.¹²⁴ Hierbei geht es um sämtliche Bereiche der eigenverantwortlichen Lebensführung, wie Schulbegleitungen, die Begleitung zu verschiedenen Ämtern, den Umgang mit Finanzen, die eigene Wohnungssuche oder den Aufbau des Selbstbewusstseins. Als Grundlage wird dabei die Beziehung zwischen Mentor und dem zu betreuenden gesehen. Möglich sind auch Maßnahmen im Ausland.

Übergangssystem

Zum Übergangssystem zählen „(Aus-)Bildungsangebote, die unterhalb einer qualifizierten Berufsausbildung liegen bzw. zu keinem anerkannten Ausbildungsabschluss führen, sondern auf eine Verbesserung der individuellen Kompetenz von Jugendlichen zur Aufnahme einer Ausbildung oder Beschäftigung zielen und zum Teil das Nachholen eines allgemeinbildenden Schulabschlusses ermöglichen.“¹²⁵

Ausgehend von der Unterscheidung in Berufsvorbereitung und Berufsausbildung können die bestehenden Maßnahmen des Übergangssystems zwei Grundtypen zugeordnet werden: 1. Maßnahmen mit dem primären Ziel der Herstellung der Ausbildungsreife 2. Maßnahmen mit dem primären Ziel der Vermittlung berufsqualifizierender Kompetenzen, die zu einem Berufsabschluss führen.¹²⁶

Ausbildungsreife

Laut Kriterienkatalog für Ausbildungsreife der Bundesagentur für Arbeit gilt eine Person als ausbildungsreif, „wenn sie die allgemeinen Merkmale der Bildungs- und Arbeitsfähigkeit erfüllt und die Mindestvoraussetzungen für den Einstieg in die berufliche Ausbildung mitbringt. Dabei wird von den spezifischen Anforderungen einzelner Berufe abgesehen, die zur Beurteilung der Eignung für den jeweiligen Beruf herangezogen werden (Berufseignung).“ Zur Feststellung von Ausbildungsreife legt der Kriterienkatalog ver-

123 SGB VIII, §34

124 SGB VIII, §35

125 Nationaler Bildungsbericht 2006, S.79.

126 Bertelsmann Stiftung (2010): „Übergänge mit System“ Länderstudie Nordrhein-Westfalen.

schiedene Mindeststandards fest aus den Bereichen schulische Basiskenntnisse, psychologische Leistungsmerkmale, physische Merkmale, psychologische Merkmale, psychologische Merkmale des Arbeitsverhaltens und der Persönlichkeit, sowie der Berufswahlreife.¹²⁷

Folgende Maßnahmen werden im Übergangssystem als Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit definiert:

Berufsorientierungsjahr

Das Berufsorientierungsjahr zielt auf den Erwerb des Hauptschulabschlusses, wobei gleichzeitig Kenntnisse und Fähigkeiten aus mehreren Berufsfeldern vermittelt werden. Aufgenommen wird, wer die Schulpflicht in der Primar- und der Sekundarstufe I erfüllt, aber noch keinen Hauptschulabschluss oder gleichwertigen Abschluss erworben hat.¹²⁸

Berufsgrundschuljahr

Das Berufsgrundschuljahr richtet sich an Schülerinnen und Schüler, die über einen Hauptschulabschluss oder einen gleichwertigen Abschluss verfügen oder das Berufsorientierungsjahr erfolgreich besucht haben. Ziel ist die schulische Weiterqualifizierung und gleichzeitig der Erwerb einer beruflichen Grundbildung, die als erstes Ausbildungsjahr anerkannt werden kann.¹²⁹

Klassen für Schüler/-innen ohne Berufsausbildungsverhältnis

In die Klassen für Schüler/ -innen ohne Berufsausbildungsverhältnis wird aufgenommen, wer die Vollzeitschulpflicht erfüllt hat und sich in keinem Berufsausbildungsverhältnis befindet. In den Klassen werden berufliche Kenntnisse vermittelt und bei einem zweijährigen Besuch wird der Erwerb des Hauptschulabschlusses ermöglicht.¹³⁰

Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen

Die Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen werden von der Bundesagentur für Arbeit angeboten und sollen Jugendliche vorrangig auf die Eingliederung in Ausbildung vorbereiten. Zur Zielgruppe gehören –unabhängig von der erreichten Schulbildung– junge Menschen, sofern sie ohne berufliche Erstausbildung sind,

127 Bundesagentur für Arbeit: <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Ausbildung/Kriterienkatalog-zur-Ausbildungsreife.pdf>, Abruf am: 2.2.2011.

128 Bildungsportal NRW: <http://www.berufsbildung.nrw.de/cms/informationen-zu-bildungsgaengen/berufsschule/berufsvorbereitung/>, Abruf am: 7.1.2011.

129 Bildungsportal NRW <http://www.berufsbildung.nrw.de/cms/informationen-zu-bildungsgaengen/berufsschule/berufsgrundschuljahr/>, Abruf am: 7.1.2011.

130 Bildungsserver NRW http://www.berufsbildung.nrw.de/angebote/jfbk/recht/teil12_p19-22.html, Abruf am: 7.1.2011.

ihre allgemeine Schulpflicht erfüllt und in der Regel das 25.Lebensjahr noch nicht vollendet haben.¹³¹

Förderung der Berufsausbildung Benachteiligter (abH, BaE, soz.päd. Begl.)

Mit dem Programm für die Förderung der Berufsausbildung benachteiligter Jugendlichen soll auch solchen Jugendliche die Chance einer Berufsausbildung in anerkannten Ausbildungsberufen gegeben werden, die aufgrund sozialer und persönlicher Schwierigkeiten und Benachteiligungen keinen Ausbildungsplatz gefunden haben. Voraussetzung ist, dass sie die allgemeine Vollzeitschulpflicht erfüllt haben und an Maßnahmen der Berufsvorbereitung von mindestens sechs Monaten Dauer teilgenommen haben.¹³²

Es stehen zwei Förderinstrumente auf der Grundlage eines sozialpädagogisch orientierten Ausbildungskonzepts zur Verfügung:

Ausbildungsbegleitende Hilfen (abH):

Bei den Ausbildungsbegleitenden Hilfen geht es vorrangig um die Unterstützung einer betrieblichen Ausbildung. Zielgruppe sind benachteiligte Ausbildungssuchende und Auszubildende, die wegen der in ihrer Person liegenden Gründe ohne die Förderung eine Berufsausbildung nicht beginnen, fortsetzen oder erfolgreich beenden können, ein Abbruch droht oder nach dem Abbruch eine weitere Ausbildung nicht beginnen können. Die Hilfen bestehen aus Stützunterricht und sozialpädagogischen Hilfen.¹³³

Instrument Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE):

Die Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen richtet sich an benachteiligte Jugendliche für die eine betriebliche Ausbildung (zunächst) nicht infrage kommt und ausbildungsbegleitende Hilfen nicht anwendbar sind. Es existieren zwei Varianten der BaE:

In *kooperativer* Form: Der Bildungsträger gewährt den fachtheoretischen Teil der Ausbildung sowie die sozialpädagogische Begleitung. Der fachpraktische Teil findet im Kooperationsbetrieb statt.

131 Bundesagentur für Arbeit: http://www.arbeitsagentur.de/nn_26268/zentraler-Content/A05-Beruf-Qualifizierung/A051-Jugendliche/Allgemein/Berufsvorbereitende-Bildungsmassnahmen.html, Abruf am: 2.2.2011.

132 Bundesministerium für Bildung und Forschung: http://www.bmbf.de/pub/berufliche_qualifizierung_jugendlicher.pdf, Abruf am: 2.2.2011.

133 ebd.

In *integrativer* Form: In dieser Variante findet auch der fachpraktische Teil überwiegend beim Bildungsträger statt.¹³⁴

Einstiegsqualifizierung

Bei der Einstiegsqualifizierung handelt es sich um ein ausbildungsvorbereitendes Praktikum in Betrieben. Hierbei wird angestrebt, dass die Teilnehmer im Anschluss eine Berufsausbildung aufnehmen können. Zielgruppe sind Jugendliche und junge Erwachsene, die die allgemein bildende Schulpflicht erfüllt haben, aber noch keine Ausbildung abgeschlossen haben. Angeboten wird die Leistung von der Agentur für Arbeit.¹³⁵

Jugendstrafrecht

Das Jugendstrafrecht ist ein Sonderstrafrecht für junge Täter, die sich zum Tatzeitpunkt zwischen Kindheit und Erwachsenenalter befinden. Menschen vor Vollendung des 14. Lebensjahres sind als Kinder schuldunfähig (§19 StGB). Für die Übergangszeit zum allgemeinen Strafrecht für Erwachsene gilt in Deutschland das Jugendgerichtsgesetz für alle Jugendlichen, die zur Tatzeit 14 bis 17 Jahren alt waren (§1 JGG). Für Heranwachsende (18 bis 20 Jährige) sind zentrale Normen des Jugendstrafrechts nach Maßgabe der §§ 105 ff JGG anzuwenden.

Junge Mehrfachtatverdächtige

Bei jungen Mehrfachtatverdächtige handelt es sich um Kinder und Jugendliche im Alter von 8 bis unter 21 Jahren, die fünf oder mehr Straftaten in einem Jahr begangen haben.

Jugendgerichtshilfe

Die Jugendgerichtshilfe wirkt nach §52 SGB VIII in Verfahren nach dem Jugendgerichtsgesetz mit. Das Jugendamt bringt unter anderem sozialpädagogische Gesichtspunkte in Strafverfahren vor den Jugendgerichten zur Geltung und prüft außerdem, ob Leistungen der Jugendhilfe eingeleitet werden sollten und ob es Alternativen zu einem, förmlichen Strafverfahren gibt (Diversions).

Grundsicherung

Bedarfsorientierte und bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen zur Sicherstellung des Lebensunterhalts werden als Grundsicherung bezeichnet. Im Sozialgesetzbuch wird diese unterteilt in Grundsicherung für Kinder und Jugendliche sowie für Erwachsene.

¹³⁴ ebd.

¹³⁵ Bundesagentur für Arbeit: http://www.arbeitsagentur.de/nn_26268/zentraler-Content/A05-Beruf-Qualifizierung/A051-Jugendliche/Allgemein/Einstiegsqualifizierung.html, Abruf am: 2.2.2011.

cherung für Arbeitsuchende (SGB II) und Grundsicherungsleistungen der Sozialhilfe (SGB XII).

Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende richtet sich an erwerbsfähige Hilfebedürftige und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Sie umfasst Leistungen zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Arbeit und zur Sicherung des Lebensunterhalts.¹³⁶

Erwerbsfähige Hilfebedürftige

Ein erwerbsfähiger Hilfebedürftiger ist in Deutschland jemand, der im Sinne des SGB II arbeitsfähig ist, seinen Lebensunterhalt, seine Eingliederung in Arbeit und den Lebensunterhalt der mit ihm in Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln bestreiten kann.¹³⁷

Personen in geförderter Erwerbstätigkeit

Zu den Förderinstrumenten für Personen in geförderter Erwerbsfähigkeit zählen: Förderung abhängiger Beschäftigung (insbesondere Eingliederungszuschüsse, Einstiegsgehalt Variante Beschäftigung, Beschäftigungszuschuss), Förderung der Selbständigkeit, Beschäftigung schaffende Maßnahmen (insbesondere Arbeitsgelegenheiten).¹³⁸

Aufstocker

Als Aufstocker werden Personen bezeichnet, deren Einkommen durch Arbeitslosengeld II auf das Niveau der Grundsicherung für Arbeitsuchende aufgestockt wird, weil das zu berücksichtigende Einkommen unterhalb dieser Leistungen liegt. Aufgestockt werden kann Einkommen aus einem Beschäftigungsverhältnis, aus selbständiger Tätigkeit oder auch Sozialleistungen.¹³⁹

Sozialhilfe nach SGB XII

Aufgabe der Sozialhilfe ist es, den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Leistungsberechtigt sind nicht (mehr) Erwerbsfähige, aufgrund ihres Alters oder Berufsunfähigkeit. Die Leistung soll sie so weit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben; da-

136 SGB II, §1

137 SGB II, § 9

138 Bundesagentur für Arbeit (2010): Methodenbericht – Statistik der gemeldeten erwerbsfähigen Personen, S. 11.

139 IAB (2009): Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben.

rauf haben auch die Leistungsberechtigten nach ihren Kräften hinzuarbeiten.¹⁴⁰

Das SGB XII umfasst folgende Leistungsarten: Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Hilfen zur Gesundheit, Eingliederungshilfen für behinderte Menschen, Hilfe zur Pflege, Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, Hilfe in anderen Lebenslagen.

Gesundheit

ADHS

Die Hyperkinetische Störung (HKS) bzw. Aufmerksamkeitsdefizit-/Hyperaktivitätsstörung (ADHS) beschreibt in den gebräuchlichen Klassifikationssystemen ICD-10 und DSM-IV ein detailliertes Störungsbild mit den Symptomen Unaufmerksamkeit, motorische Unruhe und Impulsivität. Entscheidend für die Diagnose sind die nicht Alter und Entwicklungsstand entsprechende Ausprägung der Symptome, der frühe Beginn der Störung, im Allgemeinen vor dem Alter von 6 Jahren, sowie eine Dauer des Bestehens von mehr als 6 Monaten und das Auftreten in mehr als einer Situation.¹⁴¹

Adipositas

Adipositas ist ein Zustand, der durch eine übermäßige Ansammlung von Fettgewebe im Körper gekennzeichnet ist. Die Adipositas wird heute als eine chronische Gesundheitsstörung verstanden. Sie beruht auf einer polygenetischen Veranlagung, geht mit einer hohen Begleit- und Folgemorbidität einher und erfordert ein langfristiges Behandlungs- und Betreuungskonzept.¹⁴²

140 SGB XII, §1

141 Bundesärztekammer (2005): Stellungnahme zur „Aufmerksamkeitsdefizit- / Hyperaktivitätsstörung (ADHS) – Kurzfassung, abrufbar unter: <http://www.bundesaerztekammer.de/downloads/ADHSkurz.pdf> (11.02.2011)

142 Deutsche Adipositas Gesellschaft, abrufbar unter: <http://www.adipositas-gesellschaft.de/> (11.02.2011)