

Wissenschaftszentrum  
Nordrhein-Westfalen  
Kulturwissenschaftliches  
Institut



Wuppertal Institut für  
Klima, Umwelt, Energie  
Institut Arbeit  
und Technik

# **Neue Kompensatorik: Kosten und Nutzen der Förderung von Kindern und Jugendlichen**

Esch, Karin

Krüger, Tim

Meyer-Ullrich, Gabriele

Stöbe-Blossey, Sybille

Im Auftrag und herausgegeben von der

**PROJEKT R U H R**

Essen, im ??? 2006

(evtl. einfügen:)

Vorwort

Text PRG

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>EINLEITUNG</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>FRÜHE FÖRDERUNG UND ARBEITSMARKTINTEGRATION – ZUR FRAGESTELLUNG DER STUDIE</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>BERECHNUNG DER KOSTEN FÜR FRÜHE FÖRDERUNG UND MISSLUNGENE BERUFLICHE INTEGRATION</b>	<b>14</b>
<b>3.1</b>	<b>Methodische Vorbemerkungen</b>	<b>14</b>
<b>3.2</b>	<b>Darstellung der Kostenanalysen im Detail</b>	<b>18</b>
3.2.1	Förderung im Elementarbereich	19
3.2.1.1	Aufsuchende Elternarbeit	19
3.2.1.2	Verhinderung von Armutfolgen	20
3.2.1.3	Ganztags- versus Teilzeitbetreuung	22
3.2.1.4	Projekte zur besonderen Förderung der Sprachentwicklung	23
3.2.2	Ganztagsförderung im Primarbereich	25
3.2.2.1	Offene Ganztagschule (OGS): Standard-Angebot	26
3.2.2.2	OGS Plus: Offene Ganztagschule mit erweiterter Förderung	27
3.2.2.3	Offene Ganztagschule in sozial benachteiligten Stadtteilen	27
3.2.3	Umfassende Förderangebote in der Sekundarstufe I	28
3.2.4	Projekte der Problembehandlung für Kinder und Jugendliche	31
3.2.4.1	Erziehungsberatungsstelle	31
3.2.4.2	Hilfen zur Erziehung (HzE)	32
3.2.5	Kosten von Langzeitarbeitslosigkeit im Erwachsenenalter	33
3.2.5.1	Angaben zu den Szenarien	33
3.2.5.2	Berechnung der Sachbearbeitungskosten	35
3.2.5.3	Kalkulation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen	35
3.2.5.4	Szenario entgangener Einnahmen bei 20.000 ALG II-Fällen	37
<b>3.3</b>	<b>Zusammenfassende Auswertung</b>	<b>38</b>
3.3.1	Übersicht über die ermittelten Kosten	38
3.3.2	Kostenszenarien für Förderung in unterschiedlichen Lebensphasen	41
	Fall A: „Standardförderung“	41
	Fall B: „Komplexer Förderbedarf im sozial benachteiligten Umfeld“	41
	Fall C: „Späte Förderung“	42
	Fall D: „Problemfall“	43

Fall E: „Gescheiterte Existenz“	43
3.3.3 Kostenszenarien für unterschiedliche Politikmodelle	44
3.3.4 Fazit	47

**ANHANG I: AUSGEWÄHLTE UNTERSUCHUNGEN ÜBER DIE EFFEKTE VON FÖRDERPROGRAMMEN IN DEN USA** **50**

1. „Head Start“ („Vorsprung“) – Ein Programm der „National Head Start Association (NHSA)“	50
2. Perry Preschool Project – High / Scope Methode	54
3. „Child-Parent Center Program“ Chicago	58
4. The Abecedarian Project/ University of North Carolina, Chapel Hill / USA	63

**ANHANG II: DEFINITIONEN DER UNTER HILFEN ZUR ERZIEHUNG (HZE) UND DEN ANGRENZENDEN LEISTUNGEN ZUSAMMENGEFASSTEN HILFELEISTUNGEN** **67**

**LITERATUR** **70**

# 1 Einleitung

Die vorliegende Studie wurde von der Projekt Ruhr GmbH, Essen, in Auftrag gegeben und ist als eine Konsequenz der ebenfalls von der Projekt Ruhr GmbH initiierten Arbeiten zum Thema „Bildungsbeteiligung im Ruhrgebiet“ (Büttner et al. 2003) anzusehen. In diesem Kontext wurde das bildungspolitische Leitbild „**neue Kompensatorik**“ entwickelt (Esch 2005, Esch/Stöbe-Blossey 2005). Die „neue Kompensatorik“ setzt auf eine frühe Förderung von Kindern und Jugendlichen, um strukturelle Bildungsbenachteiligungen auszugleichen und so die Voraussetzungen für eine erfolgreiche berufliche Integration benachteiligter Gruppen zu schaffen. Dieser Grundgedanke findet weitreichende Zustimmung. Geht es jedoch um die Entwicklung und Umsetzung einer entsprechenden Politik, erweist sich die Finanzierung schnell als Hindernis – obwohl die Vermutung nahe liegend ist, dass Finanzmittel, die in die frühe Förderung investiert werden, Erträge bringen, die die Kosten überschreiten – in Form von Einkommenssteuern und Sozialversicherungsbeiträgen, die beruflich integrierte Personen leisten, und in Form der Einsparung von Sozialleistungen (insbesondere Sozialhilfekosten als Folge einer gescheiterten Erwerbsbiographie). Für diese Vermutung fehlen aber Belege. Ziel der vorliegenden Studie ist es daher, **Indikatoren für den Nutzen und die Kosten von Förderung** zusammenzustellen.

Intendiert ist damit keine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse. Dazu fehlen die empirischen Daten über die genauen Zusammenhänge zwischen Förderung und Erfolg. Erforderlich wären dafür **Längsschnittstudien**, die die Entwicklung von geförderten und nicht geförderten Kindern langfristig bis in das Erwachsenenalter hinein und vergleichend untersuchen, um Erkenntnisse über die „Erfolgsquoten“ von unterschiedlichen Fördermaßnahmen zu ermöglichen. Derartige Studien sind schon allein wegen der notwendigen langen Laufzeit mit hohen Kosten verbunden und liegen in Deutschland nicht in der erforderlichen Form vor.

Umso wichtiger ist es, die Informationen einzubeziehen, die in der internationalen Debatte zu **Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen** vorliegen. Längsschnittstudien sind vor allem aus den **USA** verfügbar. Zwar lassen sich diese Daten aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen nur bedingt auf die Situation in Deutschland übertragen. Sie geben aber einige grundsätzliche Hinweise über das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Förderprogrammen. Aus diesem Grunde wurden in der vorliegenden

Studie einige wichtige Längsschnittuntersuchungen ausgewertet (siehe Anhang).

Das Ergebnis dieser Studie kann vor diesem Hintergrund keine eindeutige Rechnung nach dem Prinzip „1 Euro Förderung bringt x Euro Einkommenssteuer“ sein. Auf der Basis der zusammengestellten Indikatoren, verbunden mit den Erkenntnissen aus der internationalen Forschung, ist es aber möglich, unterschiedliche **Szenarien zum Verhältnis von Kosten und Nutzen** zu entwickeln und somit die Erträge der Förderung für die öffentlichen Haushalte besser einzuschätzen. Dazu wurden in dieser Studie die Kosten für verschiedene, speziell auf bildungsbenachteiligte Bevölkerungsgruppen ausgerichtete Förderprogramme einerseits und die Kosten und entgangenen Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen bei misslungener beruflicher Integration andererseits gegenüber gestellt. **Um ein zentrales Ergebnis vorweg zu nehmen: Frühe Förderung lohnt sich – mit 7 % der Kosten, die sich in einer durchschnittlichen Großstadt des Ruhrgebietes jährlich aus dem Bezug von Arbeitslosengeld II ergeben, könnte ein Fördersystem für alle Kinder dieser Stadt finanziert werden (vgl. ausführlich 3.3.3).**

## 2 Frühe Förderung und Arbeitsmarktintegration – Zur Fragestellung der Studie

Bildung ist von wachsender Bedeutung – für jeden Einzelnen wie auch für die Gesellschaft. Für den Einzelnen wird Bildung in zunehmendem Maße das „Eintrittsbillet für den Arbeitsmarkt“ und darüber hinaus auch Voraussetzung für die Teilhabe in anderen gesellschaftlichen Bereichen – von der Wirtschaft über Politik und Demokratie bis zur Kultur. Für die Gesellschaft droht angesichts der demographischen Entwicklung ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften. Dieses Problem ist bereits heute in einigen Branchen spürbar und wird sich verschärfen, wenn es nicht gelingt, für breite Bevölkerungsgruppen einen hohen Bildungsstand zu erreichen. Gleichzeitig ist eine wachsende soziale Ungleichheit zu verzeichnen. Besonders gravierend ist die zunehmende Bedeutung von Armut als Problem von Familien mit Kindern (Butterwegge/Klundt/Zeng 2005): So hat der Anteil der von Armut betroffenen unter Sechsjährigen von knapp 8% 1978 auf knapp 16% 1998 zugenommen (Olk 2005: 47); neuere Schätzungen gehen davon aus, dass inzwischen jedes fünfte Kind als arm einzustufen ist, das heißt in der gängigen Definition, über weniger als 50% eines durchschnittlichen Einkommens verfügt. **Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass von einem wachsenden Anteil an Kindern auszugehen ist, die aufgrund ihrer Entwicklungsbedingungen als „bildungsbenachteiligt“ gelten müssen.** Diese Situation ist umso bedenklicher, als dass die PISA-Ergebnisse gerade für Deutschland auf einen hohen Zusammenhang zwischen Bildung und sozialer Herkunft hinweisen.

Das Ruhrgebiet ist eine vom Strukturwandel in hohem Maße betroffene Region. Insofern stellen sich die angesprochenen Probleme mit besonderer Schärfe.

- In einigen vor allem sozial benachteiligten Wohngebieten bündeln sich bildungskritische Problemlagen wie Arbeitslosigkeit, hohe Anteile von Sozialhilfeempfängern, Armut, unterschiedliche kulturelle Milieus und hohe Zahlen an nicht-deutschsprachigen Kindern sowie ein geringes Bildungsniveau der Eltern (Strohmeier 2002).
- Prognosen zufolge wird im Jahr 2010 in den Kernstädten des Ruhrgebiets jeder zweite Jugendliche einen Migrationshintergrund haben (Projekt Ruhr /

Zentrum für Türkeistudien 2002). Mangelnde Sprachkenntnisse in diesen Gruppen stellen nach wie vor ein erhebliches Problem dar.

- Schon in Kindergärten und Grundschulen wird immer häufiger festgestellt, dass ein wachsender Anteil der Kinder nicht in der Lage ist, sich ohne besondere Förderung sozial zu integrieren. Befragungen in Kindertageseinrichtungen in einem sozial benachteiligten Stadtbezirk haben gezeigt, dass etwa ein Drittel der Kinder als verhaltensauffällig eingeschätzt wird (Esch / Rusche / Stöbe-Blossey 2004).
- In Teilregionen, vor allem in Norden des Ruhrgebiets, beenden die Schüler überdurchschnittlich häufig ihre allgemein bildenden Schulkarrieren ohne Abschluss oder mit Hauptschulabschluss und vergleichsweise selten mit einem Fach- bzw. Abitur. So haben beispielsweise in Gelsenkirchen im Jahre 2000 10,1 % der Schüler/innen die Schule ohne Abschluss verlassen, während dieser Anteil im NRW-Durchschnitt nur bei 6,2 % lag (Esch / Langer 2004).

In der Fachdiskussion besteht in zwischen eine weitreichende Einigkeit darüber, dass das Bildungspotenzial der Bevölkerung einer Region am ehesten dann ausgeschöpft werden kann, wenn eine gezielte, früh einsetzende Förderung benachteiligter Gruppen durchgeführt wird – im Sinne einer „neuen Kompensatorik“ (Büttner et al. 2003; Esch 2005), die „Ungleiches ungleich behandelt“, das heißt, bei besonderen Problemlagen auch zu besonderen Förderkonzepten greift. Die „neue Kompensatorik“ knüpft an Erkenntnisse der Bildungsforschung an, die seit Ende der 60er Jahre zunächst in den USA und dann in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Begriff „kompensatorische Erziehung“ bekannt wurden. Ziel der damaligen kompensatorischen Bewegung war es, Bildungsbenachteiligung entgegenzuwirken und Chancengleichheit zu schaffen.

Dass die Leitgedanken kompensatorischer Erziehung in den 80er und 90er Jahren nahezu in Vergessenheit gerieten, liegt nicht an einem generellen Misserfolg der Programme. Während in Deutschland aussagekräftige Untersuchungen fehlen, weisen in den USA langfristig angelegte Studien über die Entwicklung geförderter Gruppen auf erhebliche Erfolge hin (vgl. bspw. Schweinhart 2003:11). Dass dieses Themenfeld lange Zeit wenig Beachtung fand, hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass spätestens ab Mitte der 70er Jahre das Interesse an sozialen Reformen in der politi-



schen Landschaft der Bundesrepublik deutlich abnahm und kompensatorische Erziehung stark mit bestimmten ideologischen Vorstellungen verknüpft wurde. Letztlich scheiterte die kompensatorische Bewegung gewissermaßen an ihrem eigenen Anspruch: Sie war verbunden mit der Hoffnung, über eine breite Förderung einen vergleichbaren Rahmen für alle zu schaffen. Die „neue Kompensatorik“ ist bescheidener und anspruchsvoller zugleich: Normatives Ziel ist nicht die Angleichung von Lebenslagen, sondern die Befähigung aller, ein eigenverantwortliches Leben zu führen. Die Ressourcen sollen dafür möglichst zielgenau eingesetzt werden, um sowohl die Wirksamkeit als auch die Wirtschaftlichkeit zu steigern. Die neue Kompensatorik setzt also nicht in erster Line auf MEHR, sondern auf BESSERE und ZIELGENAUERE Förderung.

Mit dem Beginn des neuen Jahrtausends ist wieder stärker in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion getreten, was fachlich schon seit einigen Jahren gefordert wird<sup>1</sup> – nämlich vor dem Hintergrund entwicklungspsychologischer Erkenntnisse die frühkindliche Bildung aufzuwerten und der frühen Förderung von Kindern eine weit höhere Bedeutung zuzumessen, als dies lange Zeit der Fall war. Gerade neuere Ergebnisse der Hirnforschung deuten darauf hin, dass auch Lernprozesse eines Erwachsenen und sein Interaktions- und Kommunikationsverhalten durch frühkindlich ausgeprägte neuronale Grundmuster bestimmt werden. Die Ausbildung dieser neuronalen Grundmuster wiederum hängt stark davon ab, ob zum entwicklungsphysiologisch „geeigneten“ Zeitpunkt die entsprechenden Anreize gesetzt werden. So lassen sich besonders sensible „Zeitfenster“ etwa für den Spracherwerb, grobmotorische Fähigkeiten oder das Bindungsverhalten feststellen.<sup>2</sup> Zwar gibt es in der Forschung nach wie vor unterschiedliche Auffassungen darüber, inwieweit frühe Prägungen die weitere Entwicklung eines Kindes determinieren oder in welchem Maße Weichenstellungen später korrigiert werden können, und auch der Stellenwert des Einflusses von genetischen Bedingungen einerseits und von Umwelteinflüssen andererseits ist keineswegs geklärt. **Eindeutig jedoch lässt sich aus den vorliegenden Forschungsergebnissen die Schlussfolgerung ziehen, dass Förderung im früh-**

---

<sup>1</sup> Vgl. bspw. Schäfer 1995/2005 (dass 2002 und erneut 2005 eine Neuauflage des erstmals 1995 erschienenen Buches erfolgte, ist wahrscheinlich kein Zufall, sondern dem nach PISA einsetzenden öffentlichen Interesse an der Debatte geschuldet). Vgl. auch Laewen 2004 und die Empfehlungen des Forum Bildung (2001) und des Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung (2001).

<sup>2</sup> Vgl. zusammenfassend bspw. Kasten 2003 und Singer 2003.

**kindlichen Alter besonders wirksam ist, und dass im Umkehrschluss diesbezügliche Defizite besonders gravierende Auswirkungen haben.**

Dass mangelnde Qualifizierung für das Individuum ein erhebliches Problem im Hinblick auf die Chancen zur Integration in den Arbeitsmarkt darstellt, ist ebenfalls seit langem bekannt. Eine differenzierte Analyse von Daten aus der Beschäftigtenstichprobe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) erbringt in diesem Zusammenhang interessante Befunde, von denen einige hier exemplarisch zitiert werden (Erlinghagen 2004):<sup>3</sup>

- In Westdeutschland ist der Anteil der Beschäftigten ohne Berufsabschluss an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt von 32 % im Jahr 1976 bis auf 19 % im Jahr 1995 gesunken. Die Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden, werden damit für Personen ohne Berufsausbildung immer geringer.
- Während das Risiko, arbeitslos zu werden, für Beschäftigte ohne Berufsabschluss in den Jahren zwischen 1980 und 1995 je nach Konjunkturlage bei zwischen 10 % und 15 % lag, betrug es für Beschäftigte mit Abschluss nur 7 % bis 10 %.
- Nach ein bis zwei Jahren Betriebszugehörigkeit war das Risiko, arbeitslos zu werden, für Beschäftigte ohne Berufsabschluss um 19 % höher als für qualifizierte Beschäftigte. In den Neunziger Jahren stieg diese Differenz auf 30 %. Die „Schere“ im Beschäftigungsrisiko bei Beschäftigten mit und ohne Abschluss geht somit immer weiter auseinander.

Im Rahmen eines im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit am IAT durchgeführten Projektes zu Stellenbesetzungsprozessen im Bereich einfacher Dienstleistungen (Hieming et al. 2005) konnten diese Befunde durch Auswertungen des Beschäftigtenpanels der Bundesagentur für Arbeit ergänzt werden. Diese Daten basieren auf den Sozialversicherungsmeldungen der Betriebe und ermöglichten im Kontext des Projektes eine Analyse bis zum Jahr 2002. Die skizzierten Trends finden sich bestätigt (Kalina/Weinkopf 2005):

- Der Anteil der Beschäftigten ohne Berufsausbildung beträgt im Jahr 2002 nur

---

<sup>3</sup> Da es sich bei den Auswertungen in den im folgenden zitierten Studien (Erlinghagen 2004, Kalina/Weinkopf 2005) um Längsschnittuntersuchungen mit Rückgriff auf Entwicklungen in den 70er und 80er Jahren handelt, beziehen sich die Daten nur auf Westdeutschland.

noch 16,8 % und ist somit weiter zurückgegangen. Das Tempo des Rückgangs hat sich allerdings verlangsamt.

- Mit 22 % lag die Arbeitslosenquote von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung im Jahr 2004 mehr als doppelt so hoch wie die allgemeine Quote von 9 %. Damit ist die Schere zwischen den Quoten auseinander gegangen: So lag bspw. die allgemeine Quote Mitte der 80er Jahre um die 8 %, die Quote bei den gering qualifizierten Personen bei etwa 15 %.

Betriebsfallstudien, die im Kontext des Projektes durchgeführt wurden, zeigen, dass Unternehmen auch bei der Besetzung von Arbeitsplätzen, die keine abgeschlossene Berufsausbildung erfordern, Personen mit Abschluss einstellen – vielleicht, weil ein Berufsabschluss als Beleg auch für soziale Qualifikationen wie Durchhaltevermögen gewertet wird. Je ungünstiger die Arbeitsmarktlage ist, desto stärker finden Verdrängungsprozesse gering Qualifizierter durch Personen mit Berufsabschluss statt.

Alle vorliegenden Daten und Forschungsergebnisse würden somit dafür sprechen, eine frühe Förderung gerade von Kindern aus bildungsbenachteiligtem Milieu deutlich zu verstärken, um die Voraussetzungen dafür zu verbessern, dass es zum Einstieg in eine Berufsausbildung und zu einem qualifizierten Abschluss kommt. In der Praxis scheitert dies jedoch regelmäßig an finanziellen Restriktionen. Vielfach dreht sich die politische Diskussion im Kreis, und die Verstärkung früher Förderung unterbleibt mit Blick auf die Kosten. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie das Kosten-Nutzen-Verhältnis von früher Förderung tatsächlich aussieht. Wenn nämlich unterlassene Förderung langfristig zu Schwierigkeiten in der beruflichen Integration und somit zur Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit beiträgt, entstehen gesellschaftliche Folgekosten – in Form der Zahlung von Arbeitslosengeld und von entgangenen Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen. Diesen Zusammenhang möchte die vorliegende Studie in den Blick nehmen, indem die Kosten von speziellen Förderprogrammen den Kosten von (Langzeit-) Arbeitslosigkeit gegenüber gestellt werden.

**Dabei bezieht sich die Studie auf Ergebnisse von Langzeituntersuchungen in den USA.** Die USA verfügen über langjährige Erfahrung in der Auswertung von Programmen zur speziellen Förderung von benachteiligten Kindern und Jugendlichen. Seit dem im Jahr 1964 von M. Harrington erschienenen Buch „The Other America –

Poverty in the United States“ sind die Bemühungen der sozialen Integration von Benachteiligten nicht abgerissen. Insbesondere in den 70er Jahren ist eine ganze Anzahl an Förderprogrammen entstanden. Einige von diesen Programmen werden bis heute wissenschaftlich begleitet, um über einen langen Zeitraum die Zielwirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der kostenaufwändigen Förderung zu überprüfen. Für die vorliegende Studie wurden ausgewählte Untersuchungen und Programme zur Förderung von benachteiligten Kindern ausgewertet (siehe Anhang). Ausgewählt wurden dabei vornehmlich solche Programme, die mit einer Kosten-Nutzen-Analyse verbunden sind.

Die Auswertung der US-amerikanischen Förderprogramme zeigt, dass sich eine frühzeitige Förderung nicht nur für das Individuum, sondern auch für die Gesellschaft lohnt. So ergibt sich beispielsweise bei der Auswertung der Biographien von Kindern, die im Kindergartenalter nach einem speziellen Curriculum („High Scope“, vgl. Anhang I, Beispiel 2) gefördert wurden, im Alter von 40 Jahren, dass jeder investierte Dollar 12,90 Dollar Rückfluss in den Wirtschaftskreislauf gebracht hat. Nicht unerwähnt bleiben darf in diesem Kontext, dass es sich hierbei um ein Einzelprogramm handelt: Es ist sicher nicht notwendig, solche Förderprogramme über das ganze Land hinweg zu installieren – eine Beschränkung auf Tageseinrichtungen in sozialen Brennpunkten wäre ausreichend.

Hervorzuheben ist auch das familienzentrierte „Child-Parent Center Program“ in Chicago (Anhang I, Beispiel 3). Es ist deshalb besonders interessant, weil es den Sozialraum der Tageseinrichtung einbezieht und die Eltern aktiv einbindet. Auch dieses Programm zeichnet sich durch eine hohe Erfolgsquote aus: 1 Dollar, der investiert wurde, lässt einen Rückfluss von 7 Dollar in den Wirtschaftskreislauf erwarten.

Die einzelnen Bestandteile der Programme ebenso wie die genauen Kosten-Nutzen-Relationen können sicher nicht nahtlos auf deutsche Verhältnisse übertragen werden. **Wichtig ist aber zum einen die grundsätzliche Erkenntnis, dass Frühförderprogramme zu erheblichem volkswirtschaftlichen Nutzen führen – und dass dieser Nutzen so hoch ist, dass er die Investitionskosten übersteigt.** Zum anderen verweisen die Programmstrukturen auf Elemente, die zum Erfolg früher Förderung beitragen. Dazu gehören beispielsweise die Einbindung der Eltern, die intensive Förderung in Tageseinrichtungen und die Ganztagsbetreuung. Diese Erkenntnisse lieferten eine Orientierung für die Auswahl von Programmen, die in die vorliegende

Studie einbezogen wurden.

### 3 Berechnung der Kosten für frühe Förderung und misslungene berufliche Integration

Nachdem die Auswertung US-amerikanischer Untersuchungen darauf hindeutet, dass frühe Förderung nicht nur dem Individuum, sondern auch der Volkswirtschaft einen erheblichen Nutzen bringt, wird in der folgenden Darstellung der Versuch unternommen, Einschätzungen über das (potenzielle) Kosten-Nutzen-Verhältnis in Deutschland, speziell bezogen auf das Ruhrgebiet, zu gewinnen.

Nach einigen methodischen Vorbemerkungen (3.1) folgt eine detaillierte Darstellung der Berechnungen (3.2). In der abschließenden Zusammenfassung werden verschiedene Szenarien zu Fallkonstellationen und Politikmodellen entwickelt, die eine Einschätzung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses erlauben sollen (3.3).

#### 3.1 Methodische Vorbemerkungen

Da in Deutschland nicht auf entsprechende Längsschnittuntersuchungen zurückgegriffen werden kann, wurden Kosten für ausgewählte Programme zur Förderung von Kindern und Jugendlichen ermittelt und den Kosten für den Bezug von Arbeitslosengeld II und für die bei Arbeitslosigkeit entgangenen Einnahmen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen gegenübergestellt. Die **Auswahl der Förderprogramme** orientiert sich an folgenden Kriterien:

- Die Auswertung der US-amerikanischen Studien legt es nahe, einen Schwerpunkt bei Kindertageseinrichtungen und im Primarbereich sowie bei der Einbeziehung von Eltern zu setzen. Die Berücksichtigung der Bevölkerungsstruktur im Ruhrgebiet macht es darüber hinaus erforderlich, ein besonderes Augenmerk auf das Thema „Sprachförderung“ zu legen.
- Der unter 2. skizzierte Ansatz einer Frühförderung speziell für benachteiligte Gruppen führt dazu, dass nicht die Kosten für die allgemeine Bildung (also etwa für den „normalen“ Kindergartenplatz oder die Schule insgesamt) einbezogen werden. Vielmehr erfolgt eine Konzentration auf spezielle Förderprogramme. Kosten im Gesundheitswesen wurden vor diesem Hintergrund aufgrund von Zuord-

nungsproblemen nicht berücksichtigt.<sup>4</sup>

- Um mit einer realistischen Datenbasis zu arbeiten, wurden exemplarisch einige tatsächlich vorhandene Förderprogramme ausgewählt. Dabei wurde vor allem auf Programme zurückgegriffen, die in der Fachdiskussion als Beispiele guter Praxis gelten.<sup>5</sup>
- Was die Kosten misslungener sozialer Integration betrifft, so beschränkt sich die Analyse auf die Kosten von Langzeitarbeitslosigkeit. Weitere mögliche Folgekosten, wie etwa für gesundheitliche Belastungen oder eine erhöhte Kriminalität, konnten aufgrund von Zuordnungsproblemen und fehlenden Daten nicht erhoben werden.

Vor diesem Hintergrund wurden für die Kosten-Nutzen-Analyse die folgenden Felder einbezogen:

### **Präventive Strukturen**

- Aufsuchende Elternarbeit
- Förderprojekte im Elementarbereich, insbes. Integration und Sprachförderung
- Modelle ganztägiger Betreuung in Grundschulen
- Sprachförderung und Gewaltprävention in ganztägig geführten Schulen der Sekundarstufe I

### **Problembehandlung bei Kindern und Jugendlichen**

- Erziehungsberatung
- Hilfen zur Erziehung (stationär wie ambulant)

---

<sup>4</sup> So ist bspw. praktisch nicht zu unterscheiden, ob Logopädie, Ergotherapie oder Heilpädagogik aufgrund physisch bedingter Probleme oder zum Ausgleich von eher sozial bedingten Entwicklungsdefiziten verordnet wird. Darüber hinaus liegt die Vermutung nahe, dass derartige Therapien sogar tendenziell häufiger für Kinder aus privilegierten Elternhäusern in Anspruch genommen werden, weil die Eltern die Fördermöglichkeiten besser kennen und nutzen.

<sup>5</sup> Mit diesem Kriterium hängt es zusammen, dass die institutionelle Betreuung von unter Dreijährigen nicht einbezogen wurde. Diese Betreuungsform wird bislang nur in sehr geringem Umfang und vorrangig unter dem Aspekt „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“ genutzt; bildungsbenachteiligte Zielgruppen werden damit kaum erreicht (nicht zuletzt auch aufgrund von Vorbehalten gegenüber dieser Betreuungsform, die insbesondere in Familien mit Migrationshintergrund wahrzunehmen sind). Die Entwicklung in den kommenden Jahren bleibt abzuwarten. Aktuell wird daher die Förderung von unter Dreijährigen vor allem bei Projekten zur Aufsuchenden Elternarbeit und zur Verhinderung von Armutsfolgen (vgl. 3.2.1.1 und 3.2.1.2) berücksichtigt.

## Arbeitslosengeld II

- Unterhaltskosten
- Sachbearbeitungskosten
- Maßnahmekosten
- Mindereinnahmen in Steuern und Sozialversicherungen.

Für die Entwicklung von Szenarien für diese Studie wurde eine **fiktive „Modellstadt“** zugrunde gelegt, die sich an der Größe und der Struktur einer mittleren Großstadt im Ruhrgebiet orientiert. Die Angaben zu den Strukturen der Modellstadt (bspw. Altersstruktur, Anteil an ALG II-Empfänger/inne/n, Kostenstrukturen für bestimmte Förderprogramme) basieren im Wesentlichen auf der Analyse der Situation in einer ausgewählten Kommune; die einzelnen ausgewählten Projekte, bspw. zur aufsuchenden Elternarbeit oder zur Situation an einzelnen Schulen, stammen aus unterschiedlichen Städten und Gemeinden. Die Berechnungen zu den im Folgenden vorgestellten Förderprogrammen für Kinder und Jugendliche basieren weitgehend auf eigenen Ermittlungen. Erste Anfragen in unterschiedlichen städtischen Ämtern haben sehr schnell gezeigt, dass Informationen über Kosten von Förderstrukturen weder im Einzelnen noch in vergleichenden Übersichten (bspw. auf jährliche Fallkosten berechnet) vorlagen. Da in der vorliegenden Untersuchung verschiedene Altersstufen und Institutionen berücksichtigt werden sollten, waren bei der Ermittlung unterschiedliche Zuständigkeiten sowie Datensysteme berührt, die sich untereinander zum Teil als nicht kompatibel erwiesen. **Die Ergebnisse beruhen somit auf der Zusammenführung unterschiedlichster Kostensysteme.** Diese wurden rechnerisch auf Basis von jährlichen sowie kalendertäglichen Kosten<sup>6</sup> pro Einzelfall zu komplexen Szenarien zusammengefügt, die realen Lebensverläufen nachempfunden sind. Zum Zweck der Recherche und Datenerhebung wurden Mitarbeiter/innen aus ausgewählten städtischen Verwaltungen (u. a. aus Jugendamt, Schulamt, Sozialamt), aus Schulen, der Agentur für Arbeit und von Trägern der Jugendhilfe nach den Kostenstrukturen ausgewählter Programme und ihrer Arbeitspraxis befragt. Die große Un-

---

<sup>6</sup> Zur besseren Vergleichbarkeit der aus unterschiedlichen Programmen zusammengetragenen Kostenübersichten werden die ermittelten Kosten pro Fall jeweils als kalendertägliche Kosten ausgewiesen. Um diese zu ermitteln, wurden die jährlichen Gesamtkosten durch 365 Tage dividiert und durch die Anzahl der teilnehmenden bzw. mit dem jeweiligen Programm erreichten Kinder geteilt. Die kalendertäglichen Kosten können so je nach Erfordernis einer konkreten Stadt, auf die dort anstehenden Fallzahlen, auf monatliche oder auf jährliche Kosten hochgerechnet werden.



terstützungsbereitschaft aller Beteiligten war durchweg durch eigenes Erkenntnisinteresse motiviert, was die Praxisrelevanz der Fragestellung bestätigt.<sup>7</sup>

Vier wichtige Hinweise sind im Hinblick auf die Interpretation der vorgelegten Daten zu beachten:

- Die ausgewählten Förderprogramme und –projekte Beispiele guter Praxis. Dies bedeutet allerdings nicht, dass sie unbedingt eine optimale Qualität garantieren. Insbesondere zeigt sich, dass viele Programme und Projekte prekär finanziert sind und die Umsetzung stark von individuellem Engagement der beteiligten Akteure abhängt. Würde man die verschiedenen hier analysierten Bestandteile früher Förderung in ein umfassendes Gesamtkonzept einbinden und ggf. auf der Basis weiterführender Erkenntnisse ergänzen, wie es im Sinne einer optimalen Förderung wünschenswert wäre, könnten sich andere Kostenstrukturen ergeben, als sie hier dargestellt werden. Wahrscheinlich ist davon auszugehen, dass die **Qualität des Fördersystems** gegenüber dem in dieser Studie zugrunde gelegten Status quo deutlicher Verbesserungen bedarf, wenn durchgreifende Erfolge erzielt werden sollen.
- Bei den nachfolgenden Berechnungen wurde eine **einfache Gegenüberstellung** von Kosten für Fördermaßnahmen und Kosten für Langzeitarbeitslosigkeit vorgenommen. Dies bedeutet in mehrfacher Hinsicht eine Vereinfachung. So fallen die Kosten für Förderprogramme zu einem früheren Zeitpunkt an als Kosten für misslungene berufliche Integration, so dass eine **Verzinsung** der eingesetzten Ressourcen eingerechnet werden müsste. Andererseits wäre der Aspekt zu berücksichtigen, dass **Bildungsinvestitionen** über den individuellen Nutzen hinaus zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum beitragen. Beide Aspekte sind zweifellos relevant, hätten aber die Komplexität der Berechnungen deutlich erhöht, ohne – angesichts der unzureichenden Datenlage – zu einem erweiterten Erkenntnisgewinn beizutragen.
- Zwar wurde unter 2. dargestellt, dass es einen Zusammenhang zwischen der Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit und mangelnder Qualifikation gibt. Jedoch ist nicht zuletzt die gerade im Ruhrgebiet **problematische Arbeitsmarktsi-**

---

<sup>7</sup> An dieser Stelle sei allen Interviewpartnern ganz herzlich gedankt. Ohne ihre Unterstützung wäre diese Studie nicht möglich gewesen.

**tuation** zu beachten: Bei weitem nicht in jedem Falle ist Langzeitarbeitslosigkeit auf individuelle Defizite zurückzuführen; strukturelle Probleme spielen eine große Rolle.

- **Kosten für Förderprogramme und Kosten für misslungene berufliche Integration fallen auf unterschiedlichen Ebenen des föderalen Systems (Kommunen, Länder, Bund) und bei unterschiedlichen Institutionen (bspw. bei den Sozialversicherungsträgern) an.** Diese Zuordnungen sind in den folgenden Berechnungen nicht vorgenommen worden, weil es zunächst um eine Gesamteinschätzung von gesellschaftlichen Kosten und Nutzen ging. Wenn allerdings die politische Umsetzung einer erweiterten Förderung intendiert ist, müssen die Auswirkungen auf die unterschiedlichen Ebenen und Institutionen berücksichtigt werden.

### 3.2 Darstellung der Kostenanalysen im Detail

In Krisenzeiten die Lebenswelt der Kinder so zu gestalten, dass auch unter widrigen Umständen Kinder gute und gleichberechtigte Lern- und Entwicklungsmöglichkeiten haben, ist die Triebfeder vieler Jugendämter im Bereich der frühkindlichen Erziehung. Sie werden dabei von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) herausgefordert und unterstützt, die seit 1998 durch ihren Bildungsausschuss die Qualität von frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung weltweit untersucht. Die OECD verfolgt das Ziel, „die Möglichkeiten zur Weiterbildung, den familiären und sozialen Zusammenhalt sowie die Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen zu verbessern“.<sup>8</sup> Bei aller Schelte, die die OECD den deutschen Kommunen als Verantwortliche für die Betreuungseinrichtungen verteilt, wird dennoch bestätigt, dass Deutschland im Bereich frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung auch viele Stärken und Ressourcen aufweist.<sup>9</sup> Hingewiesen wird dort aber vor allem auf die Notwendigkeit langfristiger Strategien, der Neustrukturierung der Erzieher/innen-Ausbildung und der Abkehr vom Maternalismus, der vor allem in den alten Bundesländern die Erziehungsverantwortung immer noch allein den Frauen zu-

---

<sup>8</sup> OECD-Länderbericht Deutschland – Kurzfassung, S. 2; ausführlich <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/oecd-studie-kinderbetreuungpropertypdf.pdf>

<sup>9</sup> ebd.

schiebt.<sup>10</sup>

Um mit diesen ehrgeizigen Vorgaben Schritt zu halten, werden die Jugendämter in Ruhrgebietsstädten nicht müde, immer wieder neue Projekte und Angebote für Kinder und Familien zu entwickeln.<sup>11</sup> Die nachfolgend dargestellten Szenarien beleuchten zunächst zwei Projekte, die ein relativ neues Aktionsfeld, die „aufsuchende Elternarbeit“, unter die Lupe nehmen. Anschließend kommen Förderprojekte im ganz „normalen“ Tagesstättenalltag zum Zuge, der heute, vor allem im Ruhrgebiet, immer häufiger durch die Fragen geprägt wird, wie Benachteiligungen ausgeglichen und Defizite möglichst früh aufgearbeitet werden können. Im weiteren Verlauf geht es um die Förderung von Schüler/innen der Primarstufe und der Sekundarstufe I sowie um ambulante und stationäre Erziehungshilfen. Schließlich werden durch Langzeitarbeitslosigkeit bedingte Kosten und entgehende Einnahmen für die öffentlichen Haushalte errechnet.

### **3.2.1 Förderung im Elementarbereich**

#### **3.2.1.1 Aufsuchende Elternarbeit**

Die Tatsache, dass vermehrt Kinder ohne ausreichende Deutschkenntnisse eingeschult werden, bewegt Städte zur Entwicklung von besonderen Förderprogrammen, um für diese Zielgruppe notwendige Unterstützung bereits vor Eintritt in die Grundschule bereitzustellen.

Gerade Kinder, die Deutsch als Zweitsprache erlernen, befinden sich häufig gemeinsam mit ihren Eltern in einem Kreislauf von Nichtwissen und Nichtkönnen, der ohne Hilfe von außen kaum durchbrochen werden kann. An dieser Stelle setzt die so genannte „Aufsuchende Elternarbeit“ an. Hier gilt das Prinzip: Je früher ein Kind gefördert wird, die Muttersprache und die Zweitsprache zu erlernen, desto nachhaltiger sind die Erfolge.

Durch Hausbesuche bei Familien, deren Kinder (noch) keinen Kindergarten besuchen, und durch Elterngruppen in Kindergärten, Schulen oder an eher ungewöhnli-

---

<sup>10</sup> ebd., S. 2ff.

<sup>11</sup> Zur inhaltlichen Beschreibung von Beispielen guter Praxis vgl. die verschiedenen von der Projekt Ruhr GmbH herausgegebenen Broschüren zu der Veranstaltungsreihe „Bildungsforum Ruhr“, hier insbesondere Projekt Ruhr 2003a, 2003b, 2003c und 2004).

chen Orten wie Moscheen, sollen Familien im Rahmen ihrer Ressourcen unterstützt und gestärkt werden. Dreh- und Angelpunkt des Programms ist die Verbesserung des Spracherwerbs der Kinder. Die Eltern sollen dafür sensibilisiert werden, wie wichtig der Erwerb der deutschen Sprache für ihr Kind und auch für sie selber ist. Die Eltern werden im Rahmen ihrer persönlichen Möglichkeiten gestärkt und unterstützt; ihre Eigenkräfte werden aktiviert. In regelmäßigen Treffen lernen die Eltern Möglichkeiten zur Sprachförderung von Kindern kennen.

Folgende Themen und Angebote hält die „aufsuchende Elternarbeit“ bereit:

- Sachinformationen zum Thema Sprache und der Sprachentwicklung bei Kindern;
- Anregungen zur Förderung der Sprachentwicklung von Kindern im Alltag;
- Spiele und Kinderliteratur als Übungsmaterialien zum Erproben und Verleihen;
- Orientierungshilfe bei Erziehungsfragen;
- Erfahrungsaustausch.

Innerhalb eines Jahres wurden von den zwei (in Teilzeit beschäftigten) Mitarbeiterinnen des Projektes 267 Eltern mit insgesamt 562 Kindern zu Hause besucht. Durch die Elterngruppen an Moscheen und Grundschulen konnten weitere 26 Eltern mit insgesamt 50 Kindern erreicht werden. Darüber hinaus sind in diesem einen Jahr Arbeitsmaterialien für Eltern und Multiplikator/inn/en entstanden. Um dies zu realisieren, bedurfte es der aktiven Beteiligung zahlreicher weiterer Institutionen. Ohne diesen zusätzlichen Kostenaufwand im Einzelnen ermitteln zu können, wird nachfolgend pauschal von einer Verdoppelung der Personalkosten ausgegangen. Dies ist eine Schätzung, mit der der tatsächlich anfallende Aufwand bei allen beteiligten Institutionen zumindest annähernd beziffert werden kann. Darüber hinaus werden pauschal – auf der Basis von gängigen Erfahrungswerten – die Personalkosten mit einem Sachkostenfaktor von 1,3 multipliziert. Im Abgleich zwischen den errechneten Gesamtkosten von knapp € 88.000,- pro Jahr und der Anzahl der mit dem Angebot erreichten Kinder (600) und deren Familien lassen sich durchschnittliche, kalendertägliche Kosten des Projektes von € 0,40 pro „Fall“ ermitteln.

### 3.2.1.2 Verhinderung von Armutsfolgen

Das hier dargestellte Projekt zur Verhinderung von Armutfolgen hat seinen Einsatz in mehreren sozialen Brennpunkten der Stadt. Kinder aus sozial benachteiligten Haushalten werden hier nicht nur in ihrer sprachlichen Entwicklung gefördert, sondern auch an Bewegungs- und Gesundheitsförderung herangeführt.

Aus dem Etat von € 57.000.-- p.a. wird außer den Personalkosten auch die wissenschaftliche Begleitung bestritten. Die einzige Personalstelle, die der Projektkoordinatorin, ist Kernstück des Projektes. Sie ist Mitarbeiterin des Jugendamtes und von ihrem Arbeitgeber für diese Aufgabe freigestellt. Die Bezüge werden von der Stadt weitergezahlt und fließen teilweise ebenfalls in das Projekt ein. Inhaltlich verantwortet die Projektkoordinatorin vor allem die Verknüpfung der unterschiedlichen Leistungsträger und die Entwicklung von Projektbausteinen zur frühen Förderung der Kinder.

In der zweijährigen Laufzeit entstanden 37 Mikroprojekte, die im Sinne einer Präventionskette Familien mit Kindern im Alter von 0 bis 6 Jahren als Zielgruppe hatten. Alle Projekte wurden durch vor Ort tätige Institutionen unter Einbeziehung der Stammressourcen ermöglicht und über die Projektkoordinatorin realisiert. Für die Kostenkalkulation ist also davon auszugehen, dass sich der Projektkostenansatz durch die aktive Beteiligung der Kooperationspartner noch einmal verdoppelt.

In zwei Projektjahren wurden durch die unterschiedlichen Bausteine mehr als 1.000 Familien mit ca.1.600 Kindern erreicht, die zuvor nicht durch Angebote der Jugendhilfe angesprochen werden konnten. Die Familien erhielten professionelle Angebote zur Kompetenzstärkung und Bildung. Um mögliche Entwicklungsdefizite von Kindern in einem frühen Stadium zu erkennen und zu bearbeiten, wurden außerdem ca. 160 Erzieherinnen als Multiplikatorinnen geschult. Das Projekt beruht auf den Prinzipien der Prävention und Vernetzung beim Ausbau präventiver Angebote für Kinder im Sinne einer bedarfsgerechten und qualitativ guten institutionellen Tagesbetreuung. Die Regiestelle treibt die Vernetzung voran und organisiert die Qualifizierung der Fachkräfte.

Aus Sicht des Projektes werden folgende Erfolgsfaktoren benannt:

- Präventionsansatz durch frühe Intervention bei Kindern und Familien,
- Bildung und Chancengleichheit bei Kindern ab der Geburt,
- Trägerübergreifende und nachhaltige Arbeit,

- Vernetzung von Akteuren der Kinder- und Jugendhilfe und Schulen,
- Qualifizierung der Mitarbeiter/innen der Tagesstätten,
- Interkulturelle und integrative Wirkung.

Durch die erwartete Effektivität und Effizienz verspricht sich die Verwaltung bei einer Verstetigung der Koordinationsstelle eine deutliche Qualitätssteigerung ihrer Arbeit, bei gleichzeitiger Kostensenkung. Sie verfolgt daher das Ziel, das Projekt dauerhaft zu etablieren. Die Präventionskette soll künftig von der Geburt bis zur Berufsausbildung reichen, die Kinder über verschiedene institutionelle Übergänge hinweg begleiten und ihre Bildungs- und Entwicklungschancen vergrößern. Für die Kostenermittlung sind jährlich € 152.000,- zugrunde gelegt worden. Diese Gesamtsumme p.a. setzt sich zusammen aus den Personal- und Sachkosten des Basisprojektes sowie einer Summe in gleicher Höhe, die als Beitrag von den beteiligten Institutionen geleistet wird. Um die Fallkosten pro Kalendertag darzustellen, wird die Anzahl der pro Jahr erreichten Kinder (800) durch diese Gesamtsumme dividiert. Die auf diese Weise ermittelten kalendertäglichen Kosten des Projektes zur Vermeidung von Armutsfolgen betragen rein rechnerisch pro „Fall“ € 0,52.

### 3.2.1.3 Ganztags- versus Teilzeitbetreuung

Die Rahmenbedingungen für die Kindertagesbetreuung definiert in Nordrhein-Westfalen das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK NRW). Jedes Kind hat im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt einen rechtlich verankerten Anspruch auf einen Kindergartenplatz. In Nordrhein-Westfalen führte das zu einer Vollversorgung von nahezu 100 %. Mittlerweile bieten die meisten Betreuungseinrichtungen Plätze mit Übermittagbetreuung. Pro Kindergarten können neun solcher Plätze (auf Antrag auch mehr) eingerichtet werden, eine Anzahl, die auf Grund der Elternnachfrage in der Regel meist sogar überschritten wird. Finanziert wird der Mehraufwand an Betreuungspersonal durch einen Betriebskostenzuschlag und eine Aufstockung des Personals um 7,5 zusätzliche Stunden einer Ergänzungs- oder Fachkraft. Die durchschnittlichen Kosten pro Kindergartenplatz mit klassischer geteilter Öffnungszeit liegen in NRW bei € 3.553,- pro Kind und Jahr (€ 9,73 täglich) (Auswertungen aus dem Jahr 2000; Schilling 2004). Eine ganztägige Unterbringung im Kin-

dergarten (Übermittagbetreuung) kostet dagegen jährlich € 5.326,- (14,59 täglich). Die Differenz beträgt somit € 1.773,- pro Kind und Jahr (€ 4,86 täglich). Diese Differenz ist nicht nur durch die unterschiedlichen Betreuungszeiten bedingt, sondern auch dadurch, dass ganztags betreute Gruppen kleiner sind (20 Kinder) als „normale“ Gruppen (25 Kinder). Eine Ganztagsbetreuung, so die Annahme in der Debatte über frühkindliche Bildung, ermöglicht gerade für benachteiligte Kinder eine bessere Förderung. Die Kostendifferenz zwischen Ganztagsbetreuung und „normaler“ Kindergartenöffnungszeit von € 1.773,- jährlich bzw. € 4,86 täglich wird daher in dieser Studie als Kosten einer besonderen Förderung von Kindern im Kindergartenalter zugrunde gelegt.<sup>12</sup>

#### 3.2.1.4 Projekte zur besonderen Förderung der Sprachentwicklung

Diese Basiskosten werden durch zahlreiche zusätzliche (Projekt)Förderungen ergänzt, so dass mittlerweile kaum eine Einrichtung auf das Basisangebot beschränkt bleibt. Für die Kostenermittlung wurden Förderprojekte ausgewählt, wie sie in dieser oder ähnlicher Form in zahlreichen Großstädten des Ruhrgebiets zu finden sind. Seit den 90er Jahren liegt ein besonderes Augenmerk der Städte auf der Erhöhung der Beteiligungszahlen von Migrantenkindern in Kindergärten und Tageseinrichtungen. Vor allem das Programm für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf sichert die Finanzierung von Modellprojekten zur speziellen Ansprache von Migrant/inn/en, auch im Kleinkindalter. Zahlreiche Projekte für Interkulturelle Erziehung wurden ins Leben gerufen und zeigten schnell Erfolg, so dass mittlerweile in Nordrhein-Westfalen eine eigens eingerichtete Landesförderung die Projekte langfristig sichert. Der stadtteilbezogene Ansatz vernetzt die Betreuungseinrichtungen mit anderen Institutionen und hilft mit, Informationen als Basis für eine gezielte Ansprache von Migrationsfamilien zusammenzutragen.

Um interkulturelle Trainings und Sprachförderung qualifiziert durchzuführen und zu

---

<sup>12</sup> In diesem Kontext muss darauf hingewiesen werden, dass Ganztagsbetreuung (auch im Schulalter; vgl. 3.2.2) volkswirtschaftliche Nutzeneffekte nicht nur im Hinblick auf die Förderung von Kindern hat. Vielmehr weisen verschiedene Studien nach, dass eine durch Betreuungsangebote ermöglichte Ausweitung der Frauenerwerbstätigkeit einen erheblichen Ertrag bringt – in Form von Einnahmen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen und der Einsparung von Sozialhilfe- bzw. Arbeitslosengeld-II-Kosten. Jeder in die Kinderbetreuung investierte Euro bringt demnach einen Ertrag von drei bis vier Euro. Vgl. dazu Bock-Famulla 2002, Sell 2004, Spieß et al. 2002.

begleiten, erhalten die Mitarbeiter/innen in der Modellstadt umfangreiche Fortbildungen. Das Fortbildungsprogramm ist daher mit einem entsprechenden Kostenanteil von € 8.775,- in die folgenden Berechnungen eingeflossen. Weitere Modellprojekte und Förderungen, wie z.B. die Integration behinderter Kinder, bleiben wegen ihrer speziellen Kostenstruktur in der vorliegenden Berechnung unberücksichtigt.

#### a) Interkulturelle Erziehung

Tagesstätten in Stadtteilen mit hohem Ausländeranteil, deren Migrantenanteil über 50 % liegt, steht eine sog. interkulturelle Fachkraft in Teilzeit (19,5 Std.) zur Verfügung, die sich sowohl um die Förderung der Kinder als auch um die Einbindung der Eltern kümmert. Für die Modellstadt mit 26 beteiligten Einrichtungen bedeutet dies 26 zusätzliche Teilzeitstellen. Mehr als 2.140 Kinder profitieren von diesem Angebot. Pro Monat entfallen auf ein teilnehmendes Kind ca. € 16,-; kalendertäglich sind das knapp € 0,70.

#### b) Frühkindliche Sprachförderung

Sprachförderung im Elementarbereich wird aus Landesmitteln finanziert. Die Sprachförder-Maßnahmen werden von den Fachkräften der Einrichtung geleitet, die wiederum durch Honorarkräfte entlastet werden. Für Kleingruppen von je 10 Kindern der Altersgruppe 5 bis 6 Jahre stehen ca. 20 Stunden monatlich Sprachförderung zur Verfügung; insgesamt umfasst die Sprachförderung pro Kind 200 Stunden. Grundsätzlich sind diese Angebote für alle Kinder, deutsche wie solche mit Migrationshintergrund, offen, faktisch werden sie überwiegend von Kindern mit Migrationshintergrund genutzt.

Im vorliegenden Fall entsprechen die Gesamtkosten der Sprachfördermaßnahmen pro Monat knapp € 38.500,- (Personalkosten mit Sachkostenfaktor von 1,3). Dividiert man diese Kosten durch die Anzahl der beteiligten Kinder (1.740), so lassen sich kalendertägliche Kosten von € 0,73 errechnen.

### 3.2.1.5 Übersichten über Kosten im Elementarbereich

Die Berechnung der Kosten im Elementarbereich erfolgte auf der Basis der Angaben aus unterschiedlichen Projekten und Städten und wird anhand kalendertäglicher Kosten dargestellt. Zusätzlich zu den jährlichen Personalkosten sind jeweils pauschal



Sachkosten mit einem Faktor von 1,3 % berücksichtigt. Um kalendertägliche Kosten pro Fall zu ermitteln, wurde die sich daraus ergebende Summe durch die Kinderzahl dividiert.

Die aufsuchende Elternarbeit verursacht im vorliegenden Beispiel kalendertägliche Kosten von € 0,40. Die Basis dafür bilden die rechnerisch ermittelten Personal- und Sachkosten von € 43.992,-, die sich zu gleichen Teilen aus den beiden Teilzeitstellen des Projektes und dem Kosteneinsatz der beteiligten Institutionen zusammensetzt. Der Divisor 600 steht für die jährlich erreichte Anzahl von Kindern und Familien.

Im Projekt zur Verhinderung von Armutsfolgen betragen die kalendertäglichen Kosten € 0,52, die sich nach dem zuvor beschriebenen Prinzip aus € 152.100,- Sach- und Personalkosten des Basisprojektes und der Kooperationspartner zusammensetzen, die mit den 800 jährlich eingebundenen Kindern und Familien „verrechnet“ werden.

Der Mehraufwand für Tagesbetreuung in Höhe von € 1.773,- pro Kind und Jahr errechnet sich aus der Differenz zwischen Kindergartenkosten (€ 3.553,- pro Kind und Jahr) und Kosten für eine Ganztagsbetreuung (€ 5.326,-). Diese Angaben wurden aus Auswertungen der Betriebskostenabrechnungen entnommen (vgl. Fn. 12).

Zur Förderung der Sprachentwicklung zählt im vorliegenden Fall neben der Sprachförderung mit € 0,73 kalendertäglich pro Kind (€ 461.676,60 Jahresfestkosten bei 2.140 Kindern) auch die interkulturellen Erziehung (€ 539.346,60 aus 26 Teilzeitstellen, bei 1740 Kindern) mit einem kalendertäglichen Kostensatz von € 0,69. Zusammengefasst ergibt dies die Summe von € 1,42.

### **3.2.2 Ganztagsförderung im Primarbereich**

Ganztagschulen finden inzwischen eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung. Die gesicherte Betreuung und pädagogische Förderung sind dabei ebenso von Bedeutung wie die Möglichkeit, Familie und Beruf besser miteinander vereinbaren zu können. Eltern erwarten von Ganztagschulen eine verbesserte Qualität des Unterrichts und eine verstärkte Förderung der Kinder. Für die Bildungspolitik sind Ganztagschulen ein Weg, um den negativen Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg in Deutschland aufzubrechen.

In der nachfolgenden Untersuchung werden die Kostenstrukturen von Ganztagsförderung im Primarbereich beleuchtet. Im ersten Fall werden drei Szenarien für die Ausstattung der Offenen Ganztagsgrundschule rechnerisch dargestellt. Zunächst wird die Offene Ganztagschule (OGS) als Standard-Angebot vorgestellt, so wie sie derzeit in Nordrhein-Westfalen praktiziert wird. Die zweite Darstellung bezieht einen erweiterten Personalansatz in die Berechnung ein, so wie er von zahlreichen Kommunen als Basisfinanzierung für notwendig erachtet wird, um eine Förderung der Kinder zu gewährleisten. Das dritte Szenario richtet sich an dem Modell einer OGS aus einem sozial benachteiligten Stadtteil aus, also an einer angesichts der Zielgruppe aufwändigen Förderung.

### 3.2.2.1 Offene Ganztagschule (OGS): Standard-Angebot

Das Land Nordrhein-Westfalen fördert seit Beginn des Schuljahres 2003/04 die offene Ganztagsgrundschule in der Fläche. Angeboten wird eine Ganztagsbetreuung für Grundschul Kinder im Anschluss an den Unterricht, die von 12.00 Uhr bis in der Regel 16.00 Uhr dauert. Darin sollen sportliche und musische Aktivitäten ebenso enthalten sein wie Hausaufgabenbetreuung oder spezielle Förderangebote wie Sprachförderung. In der Regel sind es Wohlfahrtsverbände oder Träger der freien Jugendhilfe, die diese Betreuung übernehmen. Je nach räumlicher Nähe findet das Betreuungsangebot im Schulgebäude oder in einer nahen Jugendeinrichtung statt.

Das Land Nordrhein-Westfalen geht von einem Kostenrahmen von € 1.230 pro Kind und Jahr aus. Dieser Betrag wird zu zwei Dritteln vom Land und zu einem Drittel von der Kommune übernommen, wobei die Kommune die Elternbeiträge (bis zu € 100,- monatlich) auf ihren Anteil anrechnen kann. Ein Entgelt für Mittagessen wird zusätzlich erhoben. Maximal 25 Kinder werden in einer Gruppe betreut. Der Schulträger beantragt die Förderung, indem er ein mit der Schule abgestimmtes pädagogisches Konzept nachweist. Betreut werden die Kinder in der Regel von Fachpersonal, das allerdings nicht immer sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist. Oft sind dies 400-Euro-Kräfte oder auch ehrenamtlich tätige Mütter, die den Betreuungsbetrieb gewährleisten oder den Erzieher/inne/n zur Seite stehen.

Für dieses OGS-Standardmodell errechnet sich ein kalendertäglicher Kostensatz pro Kind von € 4,86. Dafür werden die Grundschul Kinder nach dem Unterricht bis zu fünf

Stunden täglich betreut. Dieses Modell ist ein wichtiges Element für die Verbesserung der Betreuungssituation von Schulkindern und damit für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Eine Förderung von benachteiligten Kindern ist mit diesen Kostenstrukturen jedoch nicht realisierbar. Daher werden sich die weiteren Berechnungen im Rahmen dieser Studie ausschließlich auf die im Folgenden dargestellten Modelle „OGS Plus“ und „OGS in einem sozial benachteiligten Stadtteil“ konzentrieren.

#### 3.2.2.2 OGS Plus: Offene Ganztagschule mit erweiterter Förderung

Zahlreiche Kommunen aus dem Ruhrgebiet, die seit 2003 Erfahrungen mit der OGS gesammelt haben, halten einen erhöhten Finanzeinsatz pro Kind für nötig, vor allem, um damit mehr qualifiziertes Personal einzusetzen und gleichzeitig Geschwisterkinder beitragsfrei stellen zu können. Das Modell „OGS Plus“ geht davon aus, dass pro Gruppe (25 Kinder) zusätzlich zu einer mit 25 Wochenstunden beschäftigten Erzieherin immer mindestens eine Ergänzungskraft anwesend ist, und legt daher einen Jahressatz pro Kind von € 1.830,- zugrunde.

Für dieses Modell errechnet sich ein Tagessatz pro Kalendertag und Kind von € 5,01; Absenkungen oder Freistellungen für Geschwisterkinder wurden bei dieser Berechnung zunächst nicht berücksichtigt.

#### 3.2.2.3 Offene Ganztagschule in sozial benachteiligten Stadtteilen

Dieses Modell beinhaltet angesichts der spezifischen Situation in benachteiligten Stadtteilen einen deutlich erhöhten Personalansatz. Hier wird die Finanzierung der OGS gezielt zur Kompensation von vielfältigen bildungsbenachteiligenden Faktoren eingesetzt.

In der untersuchten OGS-Modellschule in einem sozial benachteiligten Stadtteil werden 25 Kinder täglich in der Zeit zwischen 12.00 - 16.00 Uhr betreut. Als Personal stehen dafür eine aus OGS-Mitteln finanzierte Erzieherin mit 25 Wochenstunden sowie zwei in Teilzeit beschäftigte Sozialpädagoginnen (je 20 Stunden) zur Verfügung. Ihre Aktivitäten werden durch zusätzliche Angebote der Einzeltherapie (bspw. Motopädie, Logopädie) ergänzt. Den freiberuflich tätigen Therapeut/inn/en werden die Räume der Schule kostenlos zur Verfügung gestellt. Die Therapiestunden rechnen

sie direkt mit dem jeweiligen Kostenträger, in der Regel der Krankenkasse, ab.

Aufgrund des nahezu dreifach erhöhten Personalansatzes liegen die kalendertäglichen Kosten für die Betreuung und Förderung eines Kindes bei € 9,36.

### **3.2.3 Umfassende Förderangebote in der Sekundarstufe I**

Für die Berechnungen in der Sekundarstufe I wurde eine Gesamtschule ausgewählt, die von insgesamt 1.600 Schüler/inne/n besucht wird. Diese werden von 125 Lehrer/inne/n und drei Sozialarbeiter/inne/n unterrichtet und betreut. Die Lehrer/innen haben, je nach Stufe, in der sie unterrichten, eine Wochenstundenzahl von 23 bis 26 Stunden, die Sozialarbeiter/innen sind nach öffentlichem Tarif mit 38,5 Stunden beschäftigt. Der Unterricht beginnt täglich um 7.50 Uhr und endet nach acht Unterrichtsstunden zzgl. Mittagspause um 15.40 Uhr. Daran schließen sich gelegentlich freiwillige und zusätzliche Arbeitsgemeinschaften (AG) an. In diese zusätzliche AG-Zeit fallen auch teilweise die „Sonderprojekte“ der Schule, die im Folgenden genauer betrachtet werden.

Die Modellschule setzt seit Jahren auf Effekte aus zusätzlichen Fördermaßnahmen. Zum Teil werden diese in die Unterrichtszeit integriert, teilweise finden sie aber auch zusätzlich statt. Das Angebotsspektrum reicht von attraktiven Projektwochen bis zu Regelangeboten für bewegungseingeschränkte Kinder. Beispielhaft für die unterschiedlichsten Projekte und Maßnahmen, die Schulen in Nordrhein-Westfalen zur besonderen Förderung entwickelt haben, werden im vorliegenden Fall vier Maßnahmetypen vorgestellt und in die Berechnung der Kosten von Förderangeboten einbezogen:

- Motopädie, Ergotherapie
- Sprachförderung / Deutsch als Zweitsprache (DaZ)
- Deeskalationstraining, Streitschlichter- und Busbegleiter/innen-Programm

#### **a) Motopädie als integriertes Angebot**

Es gibt 12 Motopädiegruppen, die den Jahrgängen 5 und 6 vorbehalten sind. Vier

Lehrer/innen, auf den eigens dafür eingerichteten Teilzeitstellen, betreuen mit je 12,5 Wochenstunden ca. 60 Kinder. Die Lehrer/innen sind zusätzlich in Motopädie ausgebildet und führen neben der Gruppenarbeit auch Elterngespräche durch und nehmen Testings an „bewegungsauffälligen“ Kindern vor. Die Finanzierung für dieses Projekt sichert ein landeseigenes Programm für „Schulen mit besonderem Förderbedarf“. Dieses Programm wird vor allem im nördlichen Ruhrgebiet und besonders in der Emscher-Lippe-Zone genutzt. Schulen mit hohem Ausländeranteil erhalten aus diesem Programm jeweils eine halbe zusätzliche Lehrerstelle pro Klasse für die Jahrgänge 5 und 6. Diese Stellen sind nicht an besondere Vorgaben gebunden und von jeder Schule für eigene Förderschwerpunkte frei verfügbar. In unserem Beispiel fließen diese Mittel in das hier eigens entwickelte Programm im Bereich Motopädie. Die so zusätzlich gewonnenen 50 Wochenstunden kommen in einem ganzheitlichen Förderangebot zum Einsatz, das die Verbindung von motorischer und kognitiver Förderung anspricht.

In besonders schwierigen Fällen stellt die Schule den Kontakt zu einer Ergotherapeutin/einem Ergotherapeuten her. Diese/r nutzt einmal wöchentlich nachmittags die Schulräume, um mit ca. zwölf Kindern in vier Kleingruppen therapeutisch zu arbeiten. Die Anwendungen sind ärztlich verordnet und werden mit den jeweiligen Kostenträgern, den Krankenkassen, abgerechnet.

Der kalendertägliche Satz des speziellen Angebots „Motopädie“ errechnet sich aus der geförderten Anzahl von 60 Kindern sowie den Personalkosten aus vier halben Lehrerstellen, die mit dem Sachkostenfaktor (1,3) hochgerechnet werden. Für das Projekt „Motopädie“ errechnen sich so Monatsausgaben von insgesamt knapp € 10.000,-. Kalendertäglich betragen die Ausgaben pro Kind € 5,48.

#### b) Sprachförderung / Deutsch als Zweitsprache (DaZ)

Rund 750 Kinder des 5., 6. und 7. Jahrgangs kommen in den Genuss einer Sprachförderung von 2 Std. wöchentlich. 2,5 teilzeitbeschäftigte Lehrer/innen stehen für die Sprachförderung zur Verfügung. Die finanzielle Sicherung kommt aus dem Land Nordrhein-Westfalen. An Personal- und Sachkosten entfallen auf die Sprachförderung monatlich rund € 12.500,-, abgeglichen mit der Anzahl von 220 beteiligter Schüler/innen ergibt das kalendertäglich pro Kind € 1,87.

Ebenfalls für die Jahrgänge 5 und 6 ermöglicht eine spezielle Förderung des Landes

das Projekt „Deutsch als Zweitsprache“. Schulen mit einem hohen Ausländeranteil erhalten dafür einen so genannten Integrationszuschlag. Auf 200 Schüler/innen des Jahrgangs entfällt eine zusätzliche Stelle.

In der Modellschule unterrichten diese zusätzlichen Lehrkräfte in den 5. und 6. Jahrgängen jeweils 2 Wochenstunden zusätzlich das Fach „Deutsch als Zweitsprache“. Wegen der hohen Anforderungen an diesen Unterricht wird DaZ jeweils im Team von zwei Lehrkräften unterrichtet.

Die aus dem Verhältnis von betreuten Schüler/innen (200) und Personalkosten (€ 15.000.- monatlich) errechneten kalendertäglichen Kosten im Programm „Deutsch als Zweitsprache“ belaufen sich in der Modellschule pro Kind auf € 2,47.

Im Mittelwert ergeben sich aus beiden Programmen umfangreicher Sprachförderung in Sek. I kalendertägliche Kosten pro Kind von € 2,17.

#### c) Maßnahmen zur Gewaltprävention

Die unterschiedlichen Projekte zur Gewaltprävention liegen in den Händen von Sozialpädagog/inn/en. Ausgangspunkt für diese Projekte ist das steigende Gewaltpotenzial, das an allen Schulen zu beobachten ist. Die Modellschule hat dafür eigene Projekte auf die Beine gestellt, die mittlerweile landesweite „Nachahmer“ gefunden haben. Programme wie „Streitschlichter“ und „Busbegleiter“ werden seit fast zwei Jahren an der Modellschule erfolgreich eingesetzt. Hier werden Schüler/innen in Kooperation mit der Polizei und anderen Institutionen darin geschult, in der Öffentlichkeit (vor allem der Schulöffentlichkeit) in Gewaltsituationen erfolgreich intervenieren zu können. Der Praxiseinsatz dieser Gruppen wird mit einem Coaching durch Lehrkräfte begleitet.

Eine kleine Schüler/innengruppe kommt außerdem einmal wöchentlich im „Deeskalationstraining“ zusammen, einer AG, die erst seit wenigen Monaten erprobt wird. Aufgrund von Umfang, Dauer und Personaleinsatz fallen die kalendertäglichen Kosten der drei Gewaltpräventionsprogramme höchst unterschiedlich aus. Das kleinste unter ihnen, das Deeskalationsprogramm, mit nur 15 Teilnehmer/inne/n, verursacht pro Schüler/in und Kalendertag mit € 1,24 die höchsten Kosten, die Busbegleiter mit 40 bis 50 Schülerinnen benötigen dagegen € 0,37 und das Streitschlichterprogramm, an dem sich mit 96 Schüler/innen beteiligen, kommt sogar mit nur € 0,16 aus.

Durchschnittlich schlagen Projekte der Gewaltprävention in einer Schule pro Kind mit € 0,59 zu Buche.

### **3.2.4 Projekte der Problembehandlung für Kinder und Jugendliche**

Über präventive Maßnahmen hinaus gehören zu einem Fördersystem auch Instrumente, die greifen, wenn Probleme entstanden sind. Es ist davon auszugehen, dass mit einem umfassenden präventiven System, so wie es in Ansätzen in den vorausgegangenen Abschnitten skizziert wurde, ein Teil der im Folgenden dargestellten Kosten für Instrumente der Problembehandlung eingespart werden kann. Wie hoch dieser Anteil sein könnte, kann allerdings quantitativ nicht abgeschätzt werden. Die folgende Darstellung basiert daher auf den aktuellen Kosten von Systemen der Problemarbeit in der Modellstadt.

#### **3.2.4.1 Erziehungsberatungsstelle**

In der Modellstadt unterhält die Erziehungsberatungsstelle zwei Niederlassungen. Das gesamte Personal besteht aus 13 Fachkräften (Vollzeit), Psycholog/inn/en und Sozialarbeiter/innen sowie zwei Verwaltungsmitarbeiterinnen. Ergänzt wird das Team durch Honorarkräfte. Für die Beratungsaufgaben stehen insgesamt rein rechnerisch 500 Std. monatlich zur Verfügung, im Jahr belaufen sich die Beratungsstunden auf 6.000. Das Aufgabenspektrum bewegt sich zwischen Begutachtungen und Einzelberatungen, in die in der Regel nicht nur das betroffene Kind oder die/der Jugendliche, sondern die gesamte Familie einbezogen wird. Dauer und Intensität variieren stark. Die Anzahl der Sitzungen pro Beratung schwankt zwischen 3 und 15. Von den 61.761 Kindern und Jugendlichen zwischen 0 und 21 Jahren fanden im Jahr 2003 1.029 den Weg in die Erziehungsberatungsstelle, das sind knapp 2 %. Zusätzlich wurden 117 diagnostische Analysen im Rahmen des § 35 a SGB VIII (Eingliederungshilfen von seelisch Behinderten) durchgeführt.

Das Budget für 2003 für den Bereich der städtischen Dienstleistungen betrug € 955.600,-. Die Personalkosten und Honorare machen zusammen mit € 933.600,- den größten Anteil an allen Kosten aus, wobei lediglich 3 % der Kosten auf Honorare

entfallen. Rein rechnerisch kostet eine Arbeitsstunde pro Fachkraft € 32,67. Übertragen auf die 1.029 bearbeiteten „Fälle“ pro Jahr ergeben sich daraus Fallkosten von ca. € 930,-. Unter zusätzlicher Berücksichtigung der Begutachtungen addiert sich die Gesamtfallzahl auf 1.146, das ergibt kalendertägliche Kosten pro Fall von € 2,28.

#### 3.2.4.2 Hilfen zur Erziehung (HzE)<sup>13</sup>

Der Leistungskatalog der Hilfen zur Erziehung (HzE) umfasst eine Vielzahl unterschiedlichster Hilfeleistungen. HzE vielfach ist eine Art „Reparatursystem“, das zur Anwendung kommt, wenn präventive Maßnahmen nicht gegriffen haben oder gar nicht eingesetzt wurden. Zeigen Kinder oder Jugendliche ein auffälliges Verhalten, indem sie sich in das bestehende Erziehungs- oder Bildungssystem nicht eingliedern können, oder lassen sich deutliche kognitive oder soziale Defizite erkennen, greift das Jugendamt auf den Maßnahmekanon von HzE und angrenzende Leistungen anderer Sozialgesetze zurück. Diese Hilfen zählen zu den kostenintensivsten Leistungen der Jugendhilfe. Ein erheblicher Teil des Jugendhilfeaufkommens fließt in diese höchst unterschiedlichen und vor allem im stationären Bereich teuren Maßnahmen. Die Möglichkeiten zur Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung regelt in Deutschland das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) von 1991 in den §§ 27ff., 41 und 42. Allgemein sind die Fallzahlen HzE nach einem kontinuierlichen Anstieg in den ersten Jahren nun seit Beginn des neuen Jahrtausends einigermaßen konstant geblieben. Die Kosten steigen bei gleicher Fallzahl jedoch beständig an. Nahezu jeder 4. Euro im Bereich der Jugendhilfe wird heute für HzE ausgegeben.

Es stellt sich die Frage, wie Familien, Kindern und Jugendlichen der Zugang ermöglicht wird. Das Jugendamt ermittelt den individuellen Hilfebedarf von Kindern und Jugendlichen, die in der Regel per Fremdmeldungen (z.B. durch betreuende Einrichtungen wie Kindergärten und Schulen, durch Nachbarn, Vereine oder Polizei) erfasst werden. Den Eltern, die die Leistungen nach HzE beantragen, wird dann durch das Jugendamt ein entsprechendes Hilfeangebot unterbreitet. In besonderen Fällen, bei Gefährdung des Kindeswohls, kann das Familiengericht die Vormundschaft auf das Jugendamt übertragen. In einem solchen Fall ist das Jugendamt paradoxerweise zu-

---

<sup>13</sup> Vgl. hierzu die ausführlichen Definitionen der unter Hilfe zur Erziehung zusammengefassten Leistungen in Anhang II.



gleich Kostenträger und Antragsteller. Betrachtet man die Kosten von HzE genauer, so drängt sich eine Unterscheidung zwischen ambulanten und den stationären Hilfen auf. Die ambulanten Hilfen spielen sowohl im Hinblick auf das Fall- als auch das Kostenvolumen eine eher untergeordnete Rolle. So wurden von den 61.761 Kindern und Jugendlichen zwischen 0 und 21 Jahren in der Modellstadt lediglich 1000, also 1,62 %, im Jahr 2003 im Rahmen eines Angebotes der Hilfen zur Erziehung versorgt, davon 70 % stationär<sup>14</sup> und 30 % ambulant. Die Kostenschere zwischen diesen Hilfeleistungen klafft erheblich auseinander. So flossen in die 300 ambulanten Fälle lediglich 5 % des gesamten HzE-Volumens (€ 638.000,- bei 300 Fällen p.a.), die stationären Hilfen verschlingen dagegen das 18fache (€ 11,65 Mio. für 700 Fälle p.a.).

Auf den Einzelfall bezogen errechnen sich daraus durchschnittliche Tagessätze von € 45,56 für stationäre Hilfen. Die durchschnittlichen Kosten für ambulante Maßnahmen fallen dagegen mit € 5,83 vergleichsweise gering aus. Die Kostenspanne pro Fall reicht von € 2.000,- für Legasthenieförderung und € 75.000,- für intensive Heimerziehung, Maßnahmen, die in Dauer und Intensität nicht miteinander vergleichbar sind.

### **3.2.5 Kosten von Langzeitarbeitslosigkeit im Erwachsenenalter<sup>15</sup>**

#### **3.2.5.1 Angaben zu den Szenarien**

Die nachfolgenden Szenarien sind ausgerichtet an den Bedingungen der „Modellstadt“, in der ab dem 01.01.2005 ca. 20.000 Arbeitslosengeld II (ALG II)-Bezieher/innen ermittelt wurden.<sup>16</sup>

#### **a) Fallberechnung**

---

<sup>14</sup> Darunter ca. 185 in Verwandtenpflege nach BSHG.

<sup>15</sup> Zahlen und Werte für nachfolgende Szenarien sind folgender Broschüre entnommen: Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): SGB II, Grundsicherung für Arbeitssuchende (Arbeitslosengeld II / Sozialgeld), Stand 1. September 2004.

<sup>16</sup> Die Kostenermittlung für das Arbeitslosengeld II fiel in eine Zeit (Ende 2004), als „an der Front“ noch Unklarheiten über Kosten und Abrechnungsmodalitäten von ALG II herrschte. Eine Beobachtung der Entwicklung im Jahr 2005 deutet darauf hin, dass einerseits die Fallzahlen höher wurden, andererseits bspw. die Eingliederungsmaßnahmen nicht im angedachten Umfang umgesetzt wurden. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass sich die genauen Beträge für die Ausgaben für Arbeitslosengeld II ständig verändern, etwa durch Veränderungen in der Anspruchsgrundlage, in der Höhe der Zahlungen usw. Mit diesem Unsicherheitsfaktor müssen die in dieser Studie analysierten Daten betrachtet werden; an den grundsätzlichen Relationen dürfte sich dadurch jedoch nicht viel ändern.

Die folgenden Szenarien bilden drei klassische Lebenssituationen ab:

- Single,
- Alleinstehende/r mit 1 Kind,
- Familie mit 2 Kindern.

#### b) Unterhalt

Für die Berechnungen werden die Unterhaltsgelder nach der Tabelle Arbeitslosengeld II abgebildet sowie Rentenversicherung (RV) und Krankenversicherung (KV) angelehnt an bisherige Zahlungen der Arbeitsagentur an Bezieher/innen von Arbeitslosengeld.

#### c) Mieten

Für die Berechnung der Miete wurden aufgrund von mangelnden Vorgaben Fälle nach folgenden Kriterien konstruiert:<sup>17</sup>

- Wohnungsgrößen von 50 qm (Single),
- 65 qm (Alleinstehende/r mit Kind),
- 90 qm (Familie mit 2 Kindern).

#### d) Einmalige Hilfen

Kosten für einmalige Hilfen oder Dienstleistungen (Beratungen wie Schuldnerberatung, Suchtberatung etc. oder Zuwendungen, bspw. Zuschüsse zu Klassenfahrten, Kleidergeld, Umzugsbeihilfen etc.) sind pauschal im Durchschnitt mit € 10,- p.P. pro Monat angenommen. Ausnahmen bilden Familien mit zwei Kindern, bei denen eine Pauschalsumme von € 30,- zugrunde gelegt wird.

Addiert man die oben genannten Kosten, so entfallen auf die einzelnen Szenarien pro Fall demnach folgende Jahressummen:

- |                               |            |
|-------------------------------|------------|
| • Single                      | € 9.996,-  |
| • Alleinstehende/r mit 1 Kind | € 14.418,- |

---

<sup>17</sup> Die Mietkosten wurden nach dem durch den Mietspiegel angenommenen Durchschnittswert von € 5,50 Miete incl. Nebenkosten pro qm gebildet  
Quelle: [http://www.mieterschutzbund.de/htdocs/ms\\_07.htm](http://www.mieterschutzbund.de/htdocs/ms_07.htm)

- Familie mit 2 Kindern € 23.232,-

Bei einer geschätzten Verteilung der Szenarien zu je einem Drittel (konkrete Strukturdaten der Fälle sind bisher bei den Arbeitsgemeinschaften nicht zu ermitteln) ergibt dies eine Jahresgesamtsumme von rund gerechnet € 317,6 Mio. an Unterhaltsleistungen für 20.000 ALG II-Fälle.

### 3.2.5.2 Berechnung der Sachbearbeitungskosten

Für die Bearbeitung aller 9.000 Sozialhilfefälle stehen der Verwaltung in der „Modellstadt“ bislang 65 Sachbearbeiter/innen zur Verfügung. Von diesen werden zumindest 58 Kräfte anteilig zu den 8.000 Sozialhilfefällen in die neu zu gründende Arbeitsgemeinschaft zur Bearbeitung der ALG II-Fälle „abgegeben“. Von der Arbeitsverwaltung kommen mindestens 100 Kräfte hinzu. Legt man ein durchschnittliches Gehalt von BAT IVb zugrunde (fiktiv: 33 Jahre alt, verh., 1 Kind) und multipliziert man diese Summe mit dem Faktor 1,5 (Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung, anteilige Sachkosten wie Raumkosten, Büromaterial, Telefon, Technik, Leasing, Abschreibungen etc.), so ergibt sich die Summe von € 10,- Mio. an Personal- und Sachkosten für die Bearbeitung der ca. 20.000 ALG II-Fälle im dargestellten Szenario.

### 3.2.5.3 Kalkulation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Bei den 20.000 ALG II-Bezieher/inne/n<sup>18</sup> handelt es sich um Langzeitarbeitslose. Nach der herrschenden Definition sind diese mindestens ein Jahr keiner Beschäftigung nachgegangen. Ein Großteil hiervon dürfte auch erheblich länger, zum Teil mehrere Jahre, arbeitslos sein. Es ist davon auszugehen, dass neben den beruflichen Qualifikationen – soweit noch verwertbar – auch die „nicht funktionalen Qualifikationen“ (frühes Aufstehen, Erscheinungsbild, Durchstehen eines Arbeitstages etc.) weitgehend eingeschränkt sind. Konsequenterweise müssten alle 20.000 ALG II-Bezieher daher mindestens eine 4-wöchige Trainingsmaßnahme absolvieren. Hier würden dann die noch vorhandenen beruflichen Fähigkeiten und Kenntnisse festgestellt. Defizite bei den „nicht funktionalen Qualifikationen“ könnten erkannt und ent-

---

<sup>18</sup> Zahl ermittelt aus 8.000 Sozialhilfeempfänger/inne/n und 12.000 Arbeitslosenhilfe-Empfänger/inne/n, beides nach Angaben der jeweiligen zuständigen Behörden.

sprechende Maßnahmen ergriffen werden.<sup>19</sup>

Unterstellt man Kosten für eine 4-wöchige Trainingsmaßnahme in Höhe von € 829,- (173 Std. im Monat, zu € 4,- durchschnittliche Maßnahmekosten, zzgl. Fahrkosten von € 72,- und Kinderbetreuungskosten von € 65,- gerechnet mit 0,5 Kindern pro Teilnehmer/in), würde dies bei unterstellten 80 % der gesamten ALG II-Bezieher/innen bereits einen Gesamtbetrag von ca. € 13,3 Mio. erfordern.

Unterstellt man weiterhin, dass von 20.000 AGL II-Bezieher/inne/n mindestens 10 % in eine berufliche Weiterbildungsmaßnahme (WB) einmünden müssten, würde dies bei einer jeweils 6-monatigen beruflichen WB (zeitliche Mindestanforderung) ca. € 12 Mio. erfordern (mtl. 173 Std. zu € 5,- durchschnittliche Maßnahmekosten, zzgl. Fahrkosten von € 72,- und Kinderbetreuungskosten von € 65,- gerechnet mit 0,5 Kindern pro Teilnehmer/in = mtl. € 1002,-).

Kosten für „1-Euro-Jobs“ (Bezahlung zwischen € 1,- und € 2,- pro Std.) belaufen sich bei gerechneten € 1,5 auf ca. € 200,- monatlich pro ALG II-Bezieher/in (bei 30 Std./Wo). Als Mehraufwandsentschädigung für den Träger der 1-Euro-Jobs sind noch einmal ca. € 250,- mtl. anzusetzen. Hierin ist ein/e Ansprechpartner/in für die Beschäftigten sowie ein ca. 20 % Qualifizierungsanteil enthalten. Dieser ist auf die konkreten Bedürfnisse der Beschäftigten abgestimmt, soll ihre Beschäftigungsfähigkeit verbessern und ihre Chancen auf eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erhöhen. Für ca. 40 % der 20.000 ALG II-Bezieher/innen wird von einer jeweils 9-monatigen Beschäftigungsdauer ausgegangen. Die Gesamtkosten würden sich demnach pro Beschäftigten mtl. auf ca. € 450,- belaufen, insgesamt auf ca. € 32,4 Mio.

Als weitere arbeitsmarktpolitische Maßnahme stehen Eingliederungsleistungen zur Beschäftigungsaufnahme zur Verfügung. Für ca. 10 % der ALG II-Bezieher/innen könnte dieses Instrument in Frage kommen. Geht man von einem monatlichen Betrag in Höhe von € 800,- bei einer 6-monatigen Förderung aus, wäre mit einem Ge-

---

<sup>19</sup> Die folgenden Berechnungen basieren darauf, dass die im Zuge der Arbeitsmarktreformen beabsichtigten Aktivitäten zur Förderung der Integration von Arbeitslosengeld-II-Empfänger/inne/n programmgemäß umgesetzt werden. Erste praktische Erfahrungen deuten darauf hin, dass davon nicht unbedingt ausgegangen werden kann. Dies reduziert rein rechnerisch zunächst die mit dem Bezug von Arbeitslosengeld II verbundenen Kosten. Die Kosten für aktive Maßnahmen der Arbeitsagentur werden daher im Folgenden getrennt ausgewiesen und bei der Entwicklung von Szenarien (vgl. 3.3.2) nur in reduzierter Form berücksichtigt.

samtbetrag in Höhe von ca. € 9,6 Mio. zu rechnen.

Die Gesamtsumme für erforderliche aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen betrage demnach ca. € 67,3 Mio.

Das oben aufgeführte Szenario berücksichtigt noch keinen weiterführenden Qualifizierungsbedarf im Sinne einer beruflichen Neuorientierung. Hierfür sind Umschulungen notwendig, deren Sachkosten sich auf durchschnittlich € 22.800 bei 24 Monaten pro Fall belaufen. Würde auch hier ein Bedarf bei 10 % der ALG II-Bezieher/innen zugrunde gelegt, ergäbe dies eine Summe von knapp € 45,6 Mio.

Bei allen Berechnungen und Fallgestaltungen für Maßnahmen beruflicher Weiterbildung wurden im vorliegenden Fall lediglich die reinen Sachkosten berücksichtigt, da die Unterhaltsbezüge durch das ALG II gesichert sind.

Zusammengefasst sieht die Berechnung der ALG II-Kosten demnach wie folgt aus:

+ ALG II (einschl. Sozialversicherung, Mieten und sonst. Hilfen )	€ 317,6 Mio.
+ Kosten für die Sachbearbeitung ALG II	€ 10,0 Mio.
Jährliche Gesamtsumme:	€ 327,6 Mio.
+ Maßnahmen der Arbeitsagentur	€ 67,3 Mio.
Gesamtsumme incl. Sachbearbeitung p.a.	€ 394,9 Mio.

#### 3.2.5.4 Szenario entgangener Einnahmen bei 20.000 ALG II-Fällen

Um das Gesamtszenario zu komplettieren, müssen die entgangenen Einnahmen an Steuern und Sozialabgaben zu dieser Summe hinzugefügt werden. Berechnet man Einkommen auf niedrigem Niveau (angelernte/r Arbeiter/in und Facharbeiter/in) für die klassischen Familienkonstellationen zu je 1/3 (Single, allein erziehend mit 1 Kind, Familie mit zwei Kindern), so sind jährlich bei 20.000 ALG II-Bezieher/inne/n folgende Einnahmeverluste zu konstatieren:

Entgangene Steuereinnahmen	€ 23,6 Mio.
Entgangene Sozialabgaben	€ 78,5 Mio.

Gesamt	€ 102,1 Mio.
--------	--------------

Die jährliche Gesamtsumme entgangener Einnahmen beläuft sich demnach auf € 102,1 Mio.

Die Gesamtsumme der Kosten und entgangenen Einnahmen addiert sich demnach auf € 497 Mio. jährlich oder gut € 136.000,- kalendertäglich.

### **3.3 Zusammenfassende Auswertung**

Um einen Überblick über die Kosten von unterschiedlichen Formen der Förderung zu gewinnen und Kosten und Nutzen zueinander in Beziehung setzen zu können, werden im Folgenden zunächst die Kosten für die einzelnen unter 3.2 vorgestellten Förderprogramme in Übersichten dargestellt (3.3.1). Anschließend werden Kostenszenarien für die Förderung und Problembehandlung in unterschiedlichen Lebensphasen ermittelt (3.3.2). Auf dieser Grundlage können dann die Kosten von Förderung den Kosten für den Bezug von Arbeitslosengeld II gegenüber gestellt werden (3.3.3).

#### **3.3.1 Übersicht über die ermittelten Kosten**

Vergleicht man die kalendertäglich ermittelten Kosten der unterschiedlichen Förder- und Hilfesysteme, dann macht die grafische Übersicht (Tab. 1) schon auf den ersten Blick deutlich, dass Investitionen in frühkindliche Förderung erheblich weniger Kosten verursachen als Systeme der Problembehandlung. Die unterschiedlichen kalendertäglichen Kosten zeigen: Je früher die Hilfe- und Fördersysteme ansetzen, desto kostengünstiger lassen sie sich gestalten, je später Problembehandlung einsetzt, desto kostenintensiver ist sie für den Einzelfall. Dies zeigt auch ein Blick auf die jährlichen Kosten pro Fall (Tab. 2).