Auf der Suche nach Hilfe und Bildung

Bedarfsgerechte Jugendhilfe-Maßnahmen stehen nicht zwangsläufig im Widerspruch zu einer langfristigen Kostenersparnis

KATHINKA BECKMANN
Prof. Dr. Kathinka Beckmann studierte Sozialpädagogik und Sozialwissenschaften in Paderborn und Düsseldorf. Im Jahr 2008 promovierte sie zur Thematik »Kinderschutz in der kommunalen Sozialpolitik«. Berufserfahrung sammelte sie unter anderem in einem Jugendamt und in der stationären Jugendhilfe. Im Jahre 2010 nahm sie den Ruf zur Professorin im Studiengang »Pädagogik der Frühen Kindheit« an.
www.hs-koblenz.de

Die Suche nach der richtigen Hilfe für junge Menschen mit Gewalterfahrung kann anfangs Zeit und Geld kosten; hilft aber den Jugendlichen und zahlt sich zudem auch monetär für die Kommunen oft aus, wie eine neue Studie zeigt.

Die Profession Soziale Arbeit ist seit Jahren wachsenden Legitimationsanfragen im Kontext ihrer Wirtschaftlichkeit ausgesetzt. Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe ist der Effizienzgedanke mit der Einführung des §78a-g SGB VIII »Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung« im Jahr 1999 gesetzlich forciert worden.

Vielerorts hat die damit verbundene Budgetierung zu enormen Druck auf die fallfederführenden Mitarbeiter der Allgemeinen oder Kommunalen Sozialen Dienste der Jugendämter geführt, die nun fachlich bedarfsgerechte und oft kostenintensive Maßnahmen gegen Sparvorgaben durchkämpfen müssen.

Hier kann sich eine »Kommunikation in Zahlen«, also der Verweis auf eine langfristige Kostenersparnis für die Kommune, als sehr hilfreich erweisen. Die Verlaufsstudie des Projekts »Kind in Diagnostik« (KID), die 346 Werdegänge von Kindern über einen Zeitraum von 18 Jahren analysiert, liefert Argumentationshilfen dafür, dass bedarfsgerechte kostenintensive Maßnahmen nicht zwangsläufig im Widerspruch zu einer langfristigen Kostenersparnis stehen.

Ergebnisse von »Kind in Diagnostik«

Die gemeinnützige Einrichtung »Kind in Diagnostik« ist 1993 in Düsseldorf gegründet worden und kann zwölf Kinder im Alter von 4 bis 12 Jahren aufnehmen. Das »Kind in Diagnostik« wird entlang des sozialwirtschaftlichen Dreiecks als spezialisierte Intensivgruppe vom Jugendamt beauftragt, für das Kind und seine Familie ein differenziertes und auf die individuelle Lebensgeschichte ausgerichtetes Hilfsangebot zu erarbeiten.

Um diesen Auftrag ausführen zu können, wird das Kind für einen Zeitraum von sechs bis acht Monaten in der diagnostisch-therapeutischen Krisengruppe untergebracht. Während des Aufenthaltes wird eine umfassende Diagnostik des Kindes, seines Entwicklungsstandes, seiner Störungsbilder und Verhaltensauffälligkeiten und der bestehenden Problematik in Bezug auf seine Herkunftsfamilie erstellt (vgl. Beckmann 2014, S. 101). Gemäß dieser Befunde spricht die Einrichtung im letzten Hilfeplangespräch eine Empfehlung den weiteren Werdegang des Kindes betreffend aus. Auf Basis dieser Empfehlung kann das Jugendamt als Kostenträger weiterer Maßnahmen sein Handeln ausrichten.

Die Verlaufsstudie nimmt, grob gesagt, die Werdegänge von Kindern im Kontext der Jugendamtsbudgets in den Blick. Im Mittelpunkt steht dementsprechend u. a. folgende These: Die finanziell günstigere Unterbringung von Kindern entgegen der Empfehlung bedeutet langfristig eine kostenintensivere Maßnahme für das Jugendamt und damit auch für die Kommune.

Die Studie beinhaltet zum einen die umfassende Aktenanalyse der Jahrgänge 1994 bis 2012, zum anderen eine aufwendige Werdegangsrecherche, um die

Zeit nach »Kind in Diagnostik« bis ins Erwachsenenalter rekonstruieren zu können. Erhebungszeitpunkte waren die Jahre 2007 und 2013.

Die Zeit vor »Kind in Diagnostik«

Mit dem Fokus »Effekte von Jugendhilfemaßnahmen und Finanzen« ist schon der Blick auf die seitens der rund 90 beteiligten Jugendämter veranlassten Maßnahmen im Vorfeld der Unterbringung bei »Kind in Diagnostik« erhellend: Bei nur 7 % (!) der Kinder war die Krisengruppe die erste Maßnahme seitens der Jugendhilfe. Dagegen hatten die Jugendämter bei 19 % schon eine Maßnahme, bei 30 % zwei und bei 24 % der Kinder schon drei Maßnahmen veranlasst. 56 der Kinder durchliefen sogar vier Maßnahmen und bei 13 Kindern waren vor der Aufnahme fünf Maßnahmen installiert. Bei diesen 69 Kindern lässt sich der sogenannte Drehtüreffekt vermuten: Sie sind also von Maßnahme zu Maßnahme »weitergereicht« worden (vgl. Tabelle).

Deutlich wird, dass 229 der 346 Kinder schon vor der Aufnahme im »Kind in Diagnostik« in institutionell finanzierten Lebensorten wie Heim oder Pflegefamilie untergebracht waren, wobei diese Fremdunterbringungen offensichtlich nicht zum erhofften Effekt geführt haben. Dieses Ergebnis korrespondiert mit dem Befund der »Jugendhilfe-Effekte-Studie« (JES), die schon vor mehr als einem Jahrzehnt festgestellt hat, dass »für 15 % der Kinder in JH-Maßnahmen ungeeignete Hilfen ausgewählt worden sind«(BMFSFK 2002, S. 36).

An dieser Stelle lässt sich vermuten, dass zu Beginn der jeweilig veranlassten Leistung eine fundierte Falldiagnose nicht durchgeführt worden ist und dies nun (sehr kostenintensiv) in einer spezialisierten Intensivgruppe nachgeholt werden sollte. Für viele der Kinder hat also im Vorfeld der Unterbringung bei »Kind in Diagnostik« eine Odyssee durch verschiedene Einrichtungen stattgefunden.

> »Die emotionalen Kosten einer das ganze Leben prägenden Gewaltschädigung lassen sich nicht abbilden – wohl aber die Kostenintensität falscher Maßnahmen«

Für das Jugendamt als Leistungsfinanzier der Maßnahmen bedeutet diese Odyssee letztendlich hohe Ausgaben. Anders formuliert: Eine fundierte Diagnostik am Beginn des Hilfeprozesses ist zwar zeit- und kostenintensiv, aber dafür bekämen die Kinder und ihre Familien statt eines Maßnahmenkarussells eine bedarfsgerechte Hilfe und die Kosten der Umwege blieben für das Jugendamt aus.

Die Zeit in »Kind in Diagnostik«

Die Dokumentenanalyse hat gezeigt, dass nahezu alle untergebrachten Kinder Grenzverletzungen unterschiedlicher Art (meist durch Angehörige) erlebt haben, was in der Regel mit einem Vertrauensverlust anderen und vor allem Erwachsenen gegenüber einhergeht. So konnten beispielsweise bei 237 Kindern Versorgungsdefizite attestiert werden, bei 227 eine körperliche Misshandlung, bei 168 ein sexueller Missbrauch. Daneben sind u. a. Störungsbilder wie depressiver Verarbeitungsmodus (161 Kinder), reaktive Bindungsstörungen (222) oder auch posttraumatische Belastungsstörung (177) festgestellt worden.

Die Zahlen machen deutlich, dass bei vielen Kindern nicht nur ein Störungsbild diagnostiziert worden ist. Symptomatisch äußern sich diese Störungsbilder beispielsweise durch aggressive (230 Kinder) oder autoaggressive (64) Verhaltensweisen; Affektlabilität oder Affektisolation (173 Kindern), sexuell entgrenztes Verhalten (189) oder auch dissoziative Zustände (74). Diese Verhaltensweisen entwickeln gewaltgeschädigte Kinder im Sinne von Überlebensstrategien, da sie ihnen dazu dienen, den »Kern ihres Selbst« zu erhalten. Für das Umfeld sind sie dagegen sehr anstrengend und oft kaum auszuhalten.

Nach erfolgter Diagnostik spricht das »Kind in Diagnostik« im Abschluss-Hilfeplangespräch im Beisein aller Beteiligten eine Empfehlung für das weitere Vorgehen des Jugendamtes aus. Bedenkt man, dass das jeweilige Jugendamt als Auftraggeber der Maßnahme zu diesem Zeitpunkt schon sehr viel Geld an die Krisengruppe gezahlt hat, ist es sehr irritierend, wie viele der rund 90 Jugendämter der Empfehlung nicht gefolgt sind: In 29 % der Fälle setzte das zuständige Jugendamt die Empfehlung nicht um. Das bedeutet bei einem zugrunde gelegten Tagessatzes von 214 Euro mal der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von 250 Tagen, dass das Jugendamt 53.500 Euro für eine Diagnostik plus Empfehlung ausgegeben hat, um dieser dann nicht zu entsprechen. Die Gesamtkosten für die 95 Kinder, bei denen nach dem Aufenthalt bei »Kind in Diagnostik« die Empfehlung seitens der Jugendämter nicht umgesetzt worden ist, belaufen sich auf 5,1 Millionen Euro.

In diesem Zusammenhang scheinen neben der kommunalen Haushaltslage und der damit einhergehenden Budgetierung der Jugendämter auch die jugendamtsinternen Strukturen von erheblicher Bedeutung zu sein. Wie vertritt der fallzuständige Mitarbeiter eine weitere (empfehlungsgemäße) kostenintensive Maßnahme argumentativ gegenüber dem Vorgesetzten, der wiederum angehalten ist entlang des zur Verfügung stehenden Budgets zu entscheiden?

Es ist davon auszugehen, dass in diesem Entscheidungsprozess auch Fakto-

Art der Maßnahme	Anzahl der Kinder
Sozialpädagogische Familienhilfe	178
Erziehungsbeistand	30
Zwischenzeitliche Fremdunterbringung	167
Andauernde Fremdunterbringung (z. B. Pflegefamilie)	62
Ambulante therapeutische Maßnahme	186
Sonstiges	191

Viele Kinder werden von Jugendämtern oft von »Maßnahme zu Maßnahme weitergereicht«.

»Kind in Diagnostik« – Stationäre Facheinrichtung als Hilfe für gewaltgeschädigte Kinder

Als stationäre diagnostisch-therapeutische Facheinrichtung mit 18 Plätzen nimmt die Einrichtung »Kind in Diagnostik« in Düsseldorf Kinder im Alter zwischen vier und zwölf Jahren auf, bei denen der Verdacht besteht, dass sie seelisch und körperlich misshandelt oder sexuell missbraucht wurden. In einer diagnostisch-therapeutische Krisengruppe leben die Kinder für etwa sechs Monate. Auf der Basis gezielter Beobachtungen im Gruppenalltag gehört eine umfassende Analyse des bisherigen Entwicklungsverlaufs der Kinder zu den zentralen Herausforderungen unserer Arbeit, die folgende Aufgabengebiete umfasst: Anamnese, Psychodiagnostik und traumaspezifische Diagnostik, krisenbezogene Kinderpsychotherapie, Familientherapie und Familienberatung, enge Kooperationen und Vernetzung mit anderen sozialen und medizinischen Einrichtungen, ausführliche Dokumentation über die Arbeit mit dem Kind und seiner Familie.

www.kid-facheinrichtung.de

ren wie eine befristete oder unbefristete Anstellung, die Bereitschaft zum Konflikt sowie die Berufserfahrung zum Tragen kommen.

Die Zeit nach »Kind in Diagnostik«

Die Werdegangsrecherche nimmt ihren Ausgang in dem in der Akte hinterlegten Entlassungsort des Kindes und setzt sich in der Identifizierung des fallzuständigen Jugendamtsmitarbeiters sowie der Rekonstruktion des individuellen Werdegangs fort (ausführlich s. Beckmann 2014).

Die Kreuztabellierung der Variablen Empfehlung »Kind in Diagnostik«/ Lebensort nach »Kind in Diagnostik« bildet die erste Station nach »Kind in Diagnostik« ab: Zum Beispiel konnte für 34 Kinder eine Rückkehr an ihre vorherigen Lebensorte (i. d. R. die Familie) empfohlen werden. Für 95 Kinder hielt die Diagnostikeinrichtung die Unterbringung in einer Intensivgruppe für notwendig – diese Empfehlung wurde für 61 umgesetzt. Weitere 14 Kinder wurden seitens der Jugendämter in Regelgruppen untergebracht und 17 gingen statt in eine Intensivgruppe nach Hause.

Wirklich fatal verhält es sich mit den acht Kindern, bei denen die Einrichtung »Kind in Diagnostik« aufgrund massiver Störungsbilder oder psychiatrischer Krankheitsbilder einen Aufenthalt in der Kinder- und Jugendpsychiatrie für sinnvoll hielt. Fünf von ihnen kehrten ohne jegliche therapeutische Begleitung in ihr vorheriges Umfeld zurück. Sind die Plätze in den Kinder- und Jugendpsychiatrie auch rar, so hätte man doch seitens der Jugendhilfe versuchen müssen, für diese Kinder und ihre Familien Übergangslösungen zu installieren.

Die emotionalen Kosten einer das ganze Leben prägenden Gewaltschädigung lassen sich nicht abbilden, was sich sehr wohl abbilden lässt, ist die Kostenintensität der empfehlungsgemäßen und nicht empfehlungsgemäßen Werdegänge. Diese sind jeweils für die erste (1994 bis 2006) und zweite (2006 bis 2012) Kohorte berechnet worden, wobei insbesondere der Blick auf die 146 Kinder der zweiten Kohorte die Notwendigkeit einer langfristigen Kostenperspektive verdeutlicht: Für 137 von ihnen konnte der institutionelle Werdegang, also welche Maßnahmen nach dem Entlassungstag durchgeführt worden sind, nachgezeichnet werden.

Insgesamt sind den Jugendämtern in einem sechs Jahre umfassenden Zeitraum Kosten in Höhe von rund zehn Millionen Euro entstanden. Die differenzierte Betrachtung in empfehlungsgemäße und nicht empfehlungsgemäße Werdegänge zeigt, dass die durchschnittlichen Kosten für einen empfehlungsgemäßen Werdegang bei 126.222 Euro liegen und die durchschnittlichen Kosten für einen nicht empfehlungsgemäßen Werdegang bei 149.317 Euro. Mit anderen Worten war der nicht empfehlungsgemäße Weg für das jeweilige Jugendamt mit 23.095 Euro um 18 % kostenintensiver! Auch dieses Ergebnis korrespondiert mit einer der Aussagen der Jugendhilfe-Effekte-Studie: »Nicht hilfeplangemäß beendete Hilfen können sich als immens kostenintensiv entpuppen.«(BMFSFK 2002: 19 f.)

Entlang der Logik der These »Die finanziell günstigere Unterbringung von Kindern entgegen der Empfehlung bedeutet langfristig eine kostenintensivere Maßnahme für das JA und damit auch für die Kommune« sind folgende Annahmen formuliert worden (vgl. Beckmann 2014, S. 152): Ein empfehlungsgemäß untergebrachtes Kind wird aufgrund der professionell pädagogischen Unterstützung eher einen Schulabschluss erlangen als ein nicht empfehlungsgemäß untergebrachtes Kind. Mit dem Schulabschluss wird es anschlussfähiger an den Arbeitsmarkt sein und in diesem Sinne langfristig gesehen den Staat als steuerzahlender Arbeitnehmer unterstützen.

In der Umkehrung ergibt sich die Annahme, dass die nicht empfehlungsgemäß untergebrachten Kinder aufgrund mangelnder fachlicher Begleitung auch der Bezugspersonen weniger oft einen Schulabschluss schaffen. Damit steigt das Risiko von gering qualifizierter Beschäftigung und Erwerbslosigkeit, womit langfristig der Staat finanziell belastet wird.

Diese Annahmen erforderten eine Fokussierung auf die am Stichtag 31. März 2012 erwachsenen ehemaligen Kinder von »Kind in Diagnostik«. Von den 346 Kindern waren am Stichtag insgesamt 151 volljährig; 115 von ihnen konnten mittels aufwendiger Recherche gefunden werden.

Folgendes Szenario lässt sich abbilden: 47 % verfügen über einen Hauptschulabschluss, 25 % über einen Realschulabschluss, 6 % haben Abitur und 22 % keinen Abschluss. Kreuztabelliert man Schulabschluss und Empfehlung zeigt sich, dass 63 % derjenigen, die nicht empfehlungsgemäß untergebracht worden sind, die Schule ohne Abschluss verließen. →

Die Daten zur Ausbildungssituation weisen in die gleiche Richtung, da im Falle von nicht umgesetzter Empfehlung rund 57 % keine Ausbildung absolvieren oder absolviert haben. Auf die Frage nach ihrem Lebensweg gaben sechs der jetzt Volljährigen an, dass sie Psychiatrieaufenthalte »hinter sich hätten«. Bei genauerer Betrachtung fiel auf, dass fünf von ihnen nach dem »Kind in Diagnostik« nicht empfehlungsgemäß seitens des Jugendamtes untergebracht worden sind. Zynisch gesprochen kann man an dieser Stelle darauf verweisen, dass hier nicht dem Jugendamt ergo der Kommune Kosten entstanden sind, sondern den Krankenkassen.

Insgesamt stützen diese Ergebnisse die formulierten Annahmen und bilden langfristige Effekte von bedarfsgerechten Hilfen – und die Effekte des Unterlassens – deutlich ab.

Herausforderungen

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse plädiere ich auf fachlicher Ebene erstens für eine Rückbesinnung auf die »Sozialpädagogische Falldiagnose«, die am Beginn jeder Leistung von Hilfe zur Erziehung stehen sollte und vielerorts in den Allgemeinen Sozialdiensten aus Zeitgründen unterbleibt, beispielsweise aufgrund hoher Fallzahlbelastung.

Zweitens sollte endlich eine rege Forschung zu Jugendhilfeeffekten etabliert werden, um sowohl den Wert und die Notwendigkeit von Jugendhilfemaßnahmen sichtbar zu machen als auch die finanziellen Ressourcen sinnvoll einsetzen zu können. Leider scheuen sich auch heute noch viele Sozialpädagogen und Sozialarbeiter, den Wert ihrer Arbeit mit und in Zahlen auszudrücken. Diese Scheu ist oft verknüpft mit dem Hinweis, dass »das nicht gehe in der Arbeit mit Menschen« oder mit dem Vorwurf, dass »es unethisch sei, den Wert der Arbeit« zu beziffern.

Bei allem Verständnis für diese Bedenken: Damit bleibt die Gefahr bestehen, dass Effekte beispielsweise von Jugendhilfemaßnahmen für den Einzelnen aber auch für die Gesellschaft unerkannt und eben nicht gewertschätzt werden. An dieser Stelle vergibt die Profession Soziale Arbeit die Chance, datenbasiert und damit auch für Nicht-Sozialpädagogen nachvollziehbar Partei für eine bedarfsgerechte Arbeit im Sinne der Klienten zu ergreifen.

Die Ausschnitte der Verlaufsstudie von »Kind in Diagnostik« zeigen, dass fachliche Begründungen für eine bedarfsgerechte kostenintensive Maßnahme nicht zwangsläufig im Widerspruch zu einer langfristigen Kostenersparnis stehen. Sie können das widerständige Beharren auf die »richtige, aber leider zunächst kostenintensive« Hilfe argumentativ stützen.

An die politische Ebene lässt sich angesichts der Fallverläufe der Kinder die Forderung stellen, endlich die Kommunen aus ihrer Verantwortung als Hauptfinanzier der Jugendhilfe zu nehmen, um den vom 11. Kinder- und Jugendbericht geforderten Grundsatz von »Ausgaben folgen den Aufgaben« umsetzen zu können.

Es ist absurd und für die Kinder als fahrlässig zu bezeichnen, dass sich die erforderlichen Hilfen am Budget des Jugendamtes orientieren (müssen). So schrieb das Bundesfamilienministerium in einer der ersten Bestandsaufnahmen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes schon im Jahr 1996: »Die Abhängigkeit von der Verfügbarkeit jährlicher Haushaltsmittel ist eine besondere Behinderung: Unter diesen Rahmenbedingungen können insbesondere offene Arbeitsformen, Angebote in sozialen Brennpunkten und für spezielle Zielgruppen nicht im erforderlichen Ausmaß geplant und angeboten werden.«(BMFSFK 1996: 121). ■

Literatur

Beckmann, K.: Kinderschutz in öffentlicher Verantwortung. Eine Verlaufsstudie von 346 Werdegängen im Kontext kommunaler Sozial- und Haushaltspolitik. Wochenschau Verlag 2014.

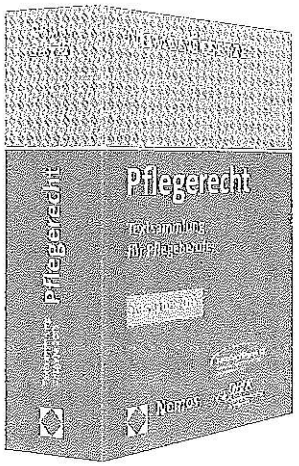
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg): Familienbildung als Angebot der Jugendhilfe: Aufgaben und Perspektiven nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz. Stuttgart 1996.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Kinder (BMFSFK) (Hg): Effekte erzieherischer Hilfen und ihre Hintergründe. Berlin 2002.

Fendrich, S./Pothmann, J./Tabel, A.: Monitor Hilfen zur Erziehung 2014. Eigenverlag Forschungsverbund DJI/TU Dortmund 2014.

Fendrich, S./Wilk, A.: Heimerziehung – gestern, heute, morgen. In: KOMDat Heft Nr. 3/11, 14. Jg.

Pflegerecht 2015



Pflegerecht
Textsammlung für Pflegeberufe
Ausgabe 2015
2. Auflage 2015, 1.820 S., brosch., 25,– €, (Vorzugspreis für Mitglieder des Deutschen Berufsverbandes für Pflegeberufe und des Deutschen Pflegerats 20,– €)
ISBN 978-3-8487-1926-6
www.nomos-shop.de/23945

Die 2. Auflage der Textsammlung bietet alle Rechtsregeln für Pflegeberufe auf einen Blick und berücksichtigt bereits die zum 1.1.2015 in Kraft tretenden Änderungen des SGB XI zu den Sach- und Geldleistungen der Pflegeversicherung.

Eine alphabetische Gliederung, eine systematische Inhaltsübersicht zur Einordnung der Norm in das thematische Umfeld sowie ein ausführliches Stichwortverzeichnis ermöglichen den schnellen Zugang zur gesuchten Norm.

Nomos